



CUARTA PARTE: CONCLUSIONES

Tras todo el camino recorrido pretendemos ofrecer, en este último capítulo, una conclusiones finales sobre el objeto y alcance de la investigación aquí desarrollada. Sin embargo, para ello resulta necesario volver la vista atrás y hacerse unas cuantas preguntas, como por ejemplo: ¿de dónde partíamos?, ¿qué pretendíamos con este trabajo?, ¿qué hemos aportado a la organización territorial de Cataluña y a la planificación territorial en general?, o ¿con qué dificultades hemos topado en el trayecto?.

Pues bien, llegados a este punto, para responder a cuestiones como éstas, como recordatorio de los temas tratados, de los puntos de vista defendido por el doctorando, de los principales argumentos presentados y de los aspectos claves del trabajo desarrollado, hemos creído conveniente presentar estas Conclusiones que se deducen de nuestra investigación de manera organizada, clara y vinculada con los objetivos expresados. Para ello, las hemos agrupado en tres grandes bloques, habida cuenta de su propia naturaleza y aplicabilidad ulterior, a saber:

a) CRITERIOS GENERALES PARA UNA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ÓPTIMA (en base a estudios y experiencias asumidas por el doctorando):

1. Juzgamos necesario crear nuevos tipos o nuevas condiciones de los elementos de las infraestructuras, que permitan romper la lógica rutina de la concentración en la capital o para la capital y que, además, refuercen y hagan posible la acción de fomento armónico del crecimiento en el conjunto del territorio. Dicha política no es técnicamente imposible, ni debe suponer, siquiera, la aparición de deseconomías de gestión. Y ello, precisamente, porque la gestión concentrada resulta compatible con una cierta dispersión espacial, y porque es posible rechazar la naturaleza tan "determinísticamente" definida de los prototipos de infraestructura que venimos criticando. Todo ello

implicará conceder un papel fundamental a las comarcas y a los municipios (en el orden político, económico y cultural), potenciando la ligazón y los intercambios entre los diferentes enclaves territoriales; de este modo, se producirá una interrelación saludable de las actividades económicas y culturales, de tal suerte que los sub-territorios no se centren en una sola especialidad. Debe tenderse, en fin, a que la estructura económica de las unidades territoriales de ámbito local presente una diversificación notoria entre los diferentes sectores económicos, mediante la aplicación de conceptos tales como el de la "industrialización difusa", el aprovechamiento de los recursos turísticos y otros.

2. Se necesitan entes de participación local de segundo grado fuertes y viables (los "Consells de veguería" previstos en el Estatuto de 2006) que puedan generar economías de escala o acumulación y fomentar redes de servicios municipales y de reequilibrio territorial, al tiempo que servir de confluencia de las diversas demarcaciones territoriales de la Generalitat y del Estado, de tal suerte que la discordancia constituya una excepción y no una norma, actualizando y racionalizando el mapa administrativo heredado. Al tiempo, debe atenderse a la diversidad de las situaciones territoriales, al despliegue y la ejecución coordinada, al respeto a la autonomía local y a la mínima incidencia en el régimen electoral general, asumiendo dichos entes la función de circunscripción para el Congreso de los Diputados y para el Parlamento de Cataluña.

3. La reforma de la articulación territorial de los poderes públicos en Cataluña no puede hacer *tabula rasa* del pasado ni puede caer tampoco en una arbitrariedad que no tenga en cuenta las realidades institucionales, estatutarias, históricas y constitucionales. En este sentido, sería un error convertir la reforma de la organización territorial que se propugna en un programa de reivindicaciones ideológicas o en una estrategia partidista para debilitar determinadas instituciones o bien fortalecer otras, en función del color político de sus respectivos gobiernos. Las instituciones se mantienen y los gobiernos pasan. Esta reforma, si quiere ser viable, ha de fundamentarse en un amplio consenso, y debe ir más allá de los intereses particulares de los diferentes partidos políticos del actual arco parlamentario.

4. Los entes locales consecuentes de la reorganización territorial que se propugna -provincias/veguerías (Consejos de veguería), comarcas (Consejos comarcales) y municipios (Ayuntamientos)- deben ser órganos de descentralización de la administración general del Estado y de la Generalitat, atendiendo al principio de "subsidiariedad", y deben poseer corresponsabilidad sobre las políticas públicas autonómicas en su ámbito territorial respectivo, conforme al modelo de la "administración única". Las administraciones locales, en el ejercicio de estas materias delegadas, actuarán de acuerdo con las

directrices que establezca el Gobierno de la Generalitat en la aplicación de sus competencias de planificación y regulación. De esta forma, la actuación directa de la Generalitat se centrará en la planificación política y legislativa, las políticas presupuestarias y, en general, todas aquellas competencias que, por sus características propias, deben ejercerse con una perspectiva más global.

5. Con la regionalización aquí propugnada se conseguirían dos ventajas fundamentales: el acercamiento de los servicios públicos al ciudadano y/o al administrador (que no tendría que desplazarse con frecuencia a Barcelona para resolver muchos asuntos) y un mejor conocimiento de la realidad económica y humana del país por parte de la administración de la *Generalitat*, lo que conllevaría, sin duda, a una mejor gestión en todas sus áreas de actuación. De hecho, consciente de esta perentoriedad, el propio Plan Territorial General de Cataluña, elaborado por el *Departament de Política Territorial i Obres Públiques*, dividía la Comunidad Autónoma de Cataluña en seis “ámbitos funcionales territoriales” que bautizaban, eufemísticamente, los espacios de actuación del Plan. Puestos a ser objetivos, veamos que también podrían presentarse inconvenientes -amén de los de tipo jurídico-administrativo- que habría que salvar; en efecto, si el número de regiones resultase excesivo, o bien su delimitación geofísica fuera incorrecta, ello podría conllevar una gestión de los asuntos públicos cara y deficiente.

6. Actualmente, se plantea el establecimiento de siete regiones o provincias -con la denominación de “veguería”- y la posible creación de un ámbito territorial e institucional diferenciado para la Vall d’Aran que se dotaría de recursos y competencias delegadas desde su respectiva veguería (*Alt Pirineu*) y desde la administración autonómica. No obstante, entendemos que en este terreno hay que actuar con sentido posibilista, procurando dar respuesta a las cuestiones planteadas, sin cerrarse en banda en una posición dogmática sobre el número de *vegueries*, que a medio plazo deberían constituirse en auténticas provincias entendidas a nivel estatal. Pueden, sin embargo, presentarse problemas legales en cuanto a las circunscripciones electorales y ciertos agravios comparativos con otras Comunidades Autónomas del resto del Estado. Por ello, probablemente sería un error estratégico cerrar las puertas a una solución intermedia que, sin aumentar el número de provincias a corto plazo, diese respuesta a algunas de las cuestiones planteadas sobre este particular.

7. Del mismo modo que se está realizando con la comarcalización y regionalización del país, se trataría ahora de efectuar una propuesta metodológica de definición y delimitación geofísica de los nuevos municipios catalanes. El modelo de la municipalización de Cataluña ha de presentar un conjunto de ecuaciones condicionantes o restricciones operativas que se sustenten, básicamente, en el número medio aproximado de municipios que se

desea obtener o, en todo caso, en su número máximo o mínimo, si ya han quedado decididos “a priori” con alguna exactitud (por ejemplo, mediante discusiones previas en el seno de una Comisión de Expertos sobre temas de organización territorial). En el caso de Cataluña y a la vista del actual mapa municipal, de los criterios de otros estudiosos, de los ejemplos de otros países europeos y de los objetivos comparativamente perseguidos, juzgamos en principio razonable la posibilidad de establecer una división territorial de Cataluña en un máximo de 700 municipios, frente a los 944 actualmente existentes (año 2004). Por otra parte se habrá de discutir si es necesario limitar las áreas de influencia de los centros urbanos de los municipios a las fronteras comarcales, desconociendo, por consiguiente, la existencia de probables municipios a caballo entre dos comarcas limítrofes.

8. Se desaconseja establecer el tamaño mínimo demográfico del municipio-tipo en 500 habitantes, por su proximidad a la moda estadística actual. El límite de 250 habitantes parece bastante razonable para promover las agregaciones o fusiones municipales aconsejadas en el denominado “Informe Roca”, mediante el correspondiente Plan, que inducen a la constitución de las Entidades Municipales Descentralizadas en los municipios agregados. Hay que tener en cuenta que el 25% de los municipios actuales de Cataluña tiene una población de menos de 304 habitantes, y el 21’1% de los municipios tienen menos de 250 habitantes. Todo esto aconseja establecer el límite inferior o base demográfica municipal en el entorno de los 250 habitantes. Los municipios fusionados con otros, de esta forma, representarían un total de 202, tal como recomendaba el denominado “Informe Roca”, con lo que el número de municipios catalanes quedaría establecido en 742, según los datos del padrón de la población del año 1996. La aplicación de nuestro modelo reduciría su número a menos de 700, como ya se ha dicho.

b) CONCLUSIONES CONCEPTUALES (en base a la línea de investigación desarrollada por el doctorando):

9. Desde un primer punto de vista, el equilibrio territorial puede asimilarse a un estado del sistema físico en el cual todos sus componentes o elementos disfruten de un similar grado de accesibilidad a los servicios públicos y privados (educación, sanidad, cultura, transporte, comercio, ocio, ...). En otro orden de ideas, el equilibrio territorial se logrará cuando las masas socioeconómicas de población y de renta (que vienen siendo objeto de estudio en nuestro trabajo) se hallen distribuidas por el territorio del modo más uniforme y homogéneo posible, sin discontinuidades, pero también sin grandes concentraciones desequilibradoras. En términos matemáticos, y también en los que hemos venido utilizando en nuestro Análisis Territorial, ello equivaldría a

procurar la asimilación del territorio que se planifica hacia un espacio de tipo continuo y no discreto. Este doctorando propone y define el concepto de "coeficiente de uniformidad territorial" como medida de la uniformidad en la distribución de las masas demográficas y económicas para un cierto territorio, de sentido contrario justamente al grado de variabilidad de las mismas.

10. Es obvio que amén de las restantes consideraciones que ya han sido expuestas en nuestro Análisis Territorial, el "diseño" de nuevas unidades territoriales deberá tener bien presente el concepto aquí estudiado del equilibrio territorial. Y así, por ejemplo, deberá procurarse que los nuevos territorios resultantes -bien sea de la partición o de la división geográfica de una unidad territorial mayor, o bien de la reunión o agrupación de otras- tengan coeficientes de uniformidad positivos y, obviamente, que éstos sean los mayores posibles.

11. El estudio y cuantificación del parámetro que hemos denominado "grado de conexión territorial", así como de la "fuerza de atracción económica", tal como se ha definido en la presente tesis doctoral, ofrecen una visión enormemente útil y provechosa acerca de las relaciones de atracción y/o autonomía existentes entre las diferentes comarcas y regiones de Cataluña, o bien con respecto a los centros de masas de renta o a cualesquiera enclaves o puntos singulares del territorio. De este modo, se ha procedido al cálculo informatizado de los momentos territoriales estáticos y de inercia, así como de los "grados de repulsión ρ_{ij} y atracción α_{ij} " entre los territorios estudiados, sus "grados de conexión territorial θ_{ij} ", sus "grados medios de atracción λ_{ij} y α ", así como la "fuerza de atracción económica F_{ij} ". Ello nos suministra una valiosa información que permitirá, posteriormente, dilucidar acerca de ciertos aspectos conflictivos o dudosos de las divisiones territoriales surgidas por la aplicación estricta del modelo gravitatorio de comarcalización y regionalización (y, en su caso, municipalización) que aquí se propugna.

12. Sería posible, en definitiva, y tomando como base las ideas aquí expuestas, el planteamiento y desarrollo de una cierta "teoría del contraste de los grados o fuerzas económicas de atracción y repulsión" entre los diferentes territorios, al objeto de establecer racionalmente sus posibles segregaciones y/o agrupaciones administrativas y económicas. Y así, por ejemplo, sería factible establecer -por imperativo legal- la cuantía mínima que debería alcanzar el "grado de conexión territorial" $\theta_{ij} = \theta_{ji}$, o bien la que denominamos "fuerza de atracción económica" $F_{ij} = F_{ji}$, que tienen lugar entre un municipio cualquiera i y una parte del mismo j (normalmente se tratará de una pedanía, entidad local menor o entidad municipal descentralizada) que pretenda su segregación administrativa para constituir un nuevo municipio o, incluso, una entidad local menor. Dicho procedimiento tendría en cuenta diversos parámetros bien característicos del territorio (superficie, población, distancia y

rentas), y los trámites previstos y regulados en las correspondientes leyes de régimen local para la concesión de aquella segregación únicamente deberían iniciarse a partir del cumplimiento de dicho requisito mínimo.

13. Del mismo modo cabría operar con la adscripción administrativa racional, por lo menos desde el punto de vista del equilibrio económico-espacial, de un municipio a una determinada comarca, o bien de una comarca a una determinada región. Ello se ejemplifica mediante la aplicación de nuestro estudio a Cataluña y en la resolución de diversos casos dudosos de adscripción alternativa de comarcas a determinadas regiones o veguerías. La precaución mencionada, sin duda alguna, tendería a evitar la formación de pequeños núcleos por razones viscerales y extrañas, con frecuencia, a la racionalidad administrativa en la organización territorial y en la prestación de los servicios públicos, con un coste político y social elevado (tal como hemos podido comprobar en Cataluña en los últimos tiempos, así como en otras Comunidades Autónomas) y en contra del criterio -mucho más moderno y operativo- de la formación de economías de escala o de acumulación en la prestación de dichos servicios. Veamos, en fin, que idéntica problemática segregacionista o independentista podría presentarse y resolverse, también racionalmente, en lo relativo a la pertenencia de determinadas provincias o regiones a las naciones o a los Estados.

c) CONCLUSIONES OPERATIVAS (en base a los resultados obtenidos en la presente tesis doctoral):

14. Si siguiéramos aplicando, de un modo extensivo, racional y sistemático, los conceptos teóricos y metodológicos ya descritos para los procesos de municipalización, comarcalización y regionalización de Cataluña, salvando las fronteras autonómicas, podrían establecerse comparaciones (en absoluto odiosas, sino entendidas desde el punto de vista estrictamente científico) entre las provincias “capitales” de las Comunidades Autónomas de la geografía hispana, al efecto de hallar los respectivos puntos frontera entre las mismas, abriendo, así, una vía de insospechado alcance de aplicaciones. Un ejemplo incipiente de lo anteriormente expuesto se desarrolla en el apartado correspondiente de nuestro estudio, pretendiendo la delimitación de Cataluña por comparación con Aragón y el País Valenciano, que son sus comunidades autónomas vecinas o colindantes. Se observa cómo, desde el punto de vista de nuestro modelo, la “nación geométrica” catalana se extiende unos 5.000 km² más allá de la frontera administrativa con Aragón (lo que se conoce como “franja de Ponent”), mientras que coincide substancialmente con la frontera valenciana por la comarca del Montsià; no obstante, la proyección de dichos límites geométricos sobre los límites reales provinciales, con los

condicionamientos propios de nuestro modelo, nos conduce, exactamente, a la misma situación actual de división del territorio.

15. Por lo que se refiere a las nuevas circunscripciones obtenidas, veamos que mientras que en el caso de la veguería o región metropolitana su razón de existencia sería estrictamente funcional -no habiendo una sensibilidad social ni histórica especialmente acusada sobre este particular-, en las *Terres de l'Ebre*, por ejemplo, sí existe una larga tradición de defensa de una personalidad claramente diferenciada. Tradición que arranca del mismo nacimiento de la división provincial (1833) y que ha tenido continuidad histórica hasta nuestros días. En cuanto al área metropolitana de Barcelona, no existiendo, como se ha dicho, una sensibilidad territorial sino únicamente una problemática funcional, entendemos que, sin necesidad de crear nuevos órganos, sería conveniente mejorar la atribución de competencias y la financiación de las actuales entidades metropolitanas, desarrollando plenamente las posibilidades de delegación de competencias autonómicas en su favor.

16. Es deseable una configuración más municipalista de la comarca, por lo que debe prevalecer su función de soporte a los municipios y de gestión coordinada del territorio. En relación al mapa comarcal, este doctorando propone, basándose en criterios de equilibrio económico-espacial, toda una serie de modificaciones mediante cambios de adscripción de los municipios que las integran. Debe tenerse en cuenta, también, la posibilidad de supresión o agrupamiento de algunas de las actuales comarcas (en nuestra investigación existe una propuesta en este sentido, que reduce su número de las 41 actuales a 32, basándose en criterios estrictos de equilibrio económico-espacial. La presencia de las áreas metropolitanas de Barcelona y Tarragona reduciría aún más el número de comarcas). Estas modificaciones deben realizarse en aquellos casos en que exista una clara sensibilidad territorial, y se mejore la prestación de los servicios públicos. Las propuestas contenidas en el denominado "Informe Roca" (2000-2001) constituyen un buen punto de partida, que en todo caso debería ser objeto de un amplio debate entre los municipios y las comarcas afectados.

17. El concepto de gravedad aplicado a un marco macroeconómico comarcal abre nuevas perspectivas al análisis económico en aquel espacio, al explicarnos, por ejemplo, por qué el crecimiento de algunas comarcas se nos presenta siempre con cierto retraso con relación a otras (caso, v. gr., del "Baix Ebre" con relación al "Tarragonès"), o bien por qué ciertas comarcas (como la "Terra Alta" con respecto al "Tarragonès"), separadas notablemente de los centros de crecimiento, aprovechan en muy poca cuantía los beneficios que tales centros proporcionan.

18. Con independencia de la conveniencia de su elaboración y aplicación en aquellos casos en que dichas cabeceras de comarca o región no tengan el nivel de significación real, histórica y administrativa del caso catalán, en este último, que es objeto de la presente tesis doctoral, obviamos la aplicación del modelo de decisión multicriterio para jerarquizar los municipios integrantes del territorio a comarcalizar y regionalizar en presencia de puntos de vista múltiples. Es de resaltar, en este orden de ideas, que la aplicación a Cataluña de un modelo de jerarquización como el propugnado, completado con las pertinentes restricciones espaciales (prescindiendo de otros antecedentes o condicionantes de tipo histórico, cultural, geográfico, etc.) conllevaría, probablemente, a la designación objetiva de alguna capitalidad comarcal diferente de las actualmente reconocidas (caso de Sant Feliu de Guíxols o Palafrugell frente a la Bisbal d'Empordà, Cornellà frente a Sant Feliu de Llobregat, Flix frente a Mora d'Ebre o Blanes frente a Santa Coloma de Farners) pero ciertamente coincidente con algunas consideraciones económicas o comerciales que, "in mente", puedan realizar los conocedores de la realidad socioeconómica del territorio en estudio. De este modo, la capitalidad comarcal recaería en el municipio de mayor población de derecho o, mejor aún, en el de mayor renta disponible total.