

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN.

UN MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA PARA EL ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1. Los objetivos de la investigación

La división, organización y gestión del territorio sobre el que se asientan y desarrollan las actividades humanas son, a nuestro juicio, un claro exponente de móviles trascendentales de atención por parte de las diversas administraciones públicas y de sus administrados. Convendría inicialmente poner de manifiesto que la aceptación del principio de interacción permanente y equilibrada entre la Economía y la Geografía constituye la justificación fundamental de la presente tesis doctoral, al tener ocasión de comprobar su autor que las divisiones territoriales realizadas hasta la fecha no respondían a un tratamiento metodológico basado en el doble principio de hipótesis exclusiva de equilibrio económico espacial y metodología rigurosamente objetiva.

Pues bien, hoy creemos estar tratando un tema de enorme actualidad en los momentos cruciales en que se plantea una nueva organización territorial de esta Comunidad Autónoma mediante la aprobación de una ley específica, mientras que en el resto de España se consolida y perfecciona, con diversas propuestas, la estructuración autonómica del Estado. La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que se ha llevado a cabo en los últimos tiempos, podría servir, desde el punto de vista jurídico, para **establecer las bases normativas de un modelo más eficiente y simple de organización territorial, y -desde el punto de vista científico- para conseguir una división del territorio asentada sobre bases más racionales, donde se tenga en cuenta primordialmente el expresado equilibrio económico-espacial.**

En cualquier caso, tanto la división como la organización comarcal y regional a obtener se deberían regir por los siguientes criterios generales:

- Sus ámbitos territoriales deberán coincidir con los espacios geográficos en que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica, debiendo además, a ser posible, agrupar municipios y/o comarcas con características sociales e históricas comunes.

- Dichos ámbitos territoriales deberán ser los más adecuados para hacer efectivos los principios de eficacia, descentralización y participación en la prestación de los servicios públicos.
- La futura Ley deberá contemplar el procedimiento y requisitos para determinar la división territorial y para modificar y crear demarcaciones comarcales y regionales, así como su denominación, sede institucional y su capacidad. De este modo, el presente trabajo podrá servir para orientación y guía de los expresados objetivos.

Se pretende obtener, en fin, una representación gráfica del sistema económico-espacial y una división del territorio en comarcas y regiones que pueda reportar, a todos los niveles, un extenso campo de utilidades. Se trata, a nuestro juicio, de una provechosa aplicación de los modelos económicos a la Planificación Territorial, ya que desde 1936 hasta nuestros días, el "status-quo" socioeconómico e infraestructural de Cataluña ha cambiado lo suficiente como para justificar, con creces, un nuevo intento de organización territorial del Principado, basado en la aplicación de modernas técnicas informáticas, estadísticas y de la Investigación Operativa, y que contemple provechosamente el nuevo orden económico, demográfico y cultural.

2. El contexto de la investigación

La herencia histórica recibida, la concurrencia de competencias del Estado y de la Generalitat en el territorio catalán y la coexistencia de modelos diferentes son factores, entre otros, que pueden explicar hasta qué punto la organización territorial vigente en Cataluña resulta excesivamente compleja y poco ajustada a la realidad urbana y rural del país. Por ello, quizás, continuamente surgen propuestas nuevas desde diferentes sectores políticos, económicos y sociales.

La división provincial del ministro liberal Francisco Javier de Burgos (30/11/1833) trataba de reflejar -con mayor o menor acierto- lo que, en aquel singular momento histórico, se concebía como "región natural". Y esta consideración queda justificada si se tiene en cuenta que los rasgos que determinan una región natural no son solamente los estrictamente fisiográficos, sino también los de carácter histórico y económico. Sin embargo, más de ciento setenta años después se puede afirmar (por lo menos desde Cataluña) que dicha división territorial no hizo más que acentuar los desequilibrios económico-espaciales que posiblemente tratara de corregir, ora aumentando de un modo desproporcionado el peso específico de la capital provincial frente al resto de los pueblos y ciudades de su jurisdicción, ora centralizando en exceso las comunicaciones así como las bases económicas y culturales.

Por lo que se refiere a la “comarca”, veamos que si bien no es un elemento nuevo en la organización territorial de Cataluña, la comarca, como entidad territorial con autonomía y personalidad jurídica propias, constituye un concepto relativamente reciente. La base 5ª de las redactadas en Manresa¹, en 1892, “para la Constitución Regional Catalana” (Bases de Manresa) establecía que la división territorial “tendría como fundamento la comarca natural y el municipio”.

La Generalitat de la época republicana también aprobaba, en 1936-37, ya adentrada la Guerra Civil española, la división comarcal y regional de Cataluña, y el Estatuto de autonomía de 1979 contemplaba que la Generalitat de Cataluña estructurará su “organización territorial en municipios y comarcas, pudiendo crear también demarcaciones supracomarcas” (las denominadas “regiones” o “veguerías”), que la Comisión de Expertos redactora del denominado “Informe Roca”, creada a instancia del propio *Parlament* y de la cual formó parte este doctorando, estableció en número de seis (2000-2001). El actual Estatuto de Autonomía de 2006 (Artículos 90 y 91) ha sentado las bases para la división territorial del país en veguerías, mediante la promulgación de la ley correspondiente, cuestión ésta que deberá resolverse en los próximos tiempos y a la cual habrá de contribuirse con la mayor racionalidad posible.

De acuerdo con el antecedente de la división del territorio prevista en 1936, pues, la legislación catalana estableció miméticamente, mediante las cuatro leyes de 1987, la división y organización territorial de Cataluña en 38 comarcas, creándose posteriormente tres más hasta alcanzar las 41 actuales. La comarca se constituye “como una entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de municipios contiguos” con “personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines”. Posteriormente, el Estatuto de autonomía de 2006 establece nuevamente, en su artículo 92, el concepto de “comarca”.

Hoy en día, la realidad socioeconómica e infraestructural de Cataluña resulta ser bien distinta de la existente cuando se llevaron a cabo las anteriores divisiones territoriales. **Por ello, hemos creído conveniente realizar una investigación que pueda ofrecer como resultado una metodología válida para la situación actual, con aplicabilidad también a otros territorios que pretendan emprender procesos objetivos de división, organización y gestión bajo la óptica del equilibrio económico-espacial.**

¹ **Enric Prat de la Riba** fundó la *Unió Catalanista* (1891) de ideología conservadora y católica. Al año siguiente, esta organización aprueba las denominadas **Bases de Manresa**, programa en el que se reclama el autogobierno y una división de competencias entre el estado español y la autonomía catalana.

