

El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña

JESÚS BURGUEÑO

Departament de Geografia i Sociologia
Universitat de Lleida
burgue@geosoc.udl.es

“És norma de bon govern d'afrontar els problemes amb serenitat màxima, però, també, amb raonada decisió. L'autonomia municipal pot trobar un recolzament racional en una novella i més justa distribució de termes territorials.”

JOSEP IGLÉSIES
(1933: 111)

Resumen

En diversos momentos históricos ha habido en España tentativas de reforma del mapa municipal, principalmente en el sentido de establecer una cifra mínima de población para tener ayuntamiento. Durante los años sesenta y setenta, diversos países de la Europa central y septentrional adoptaron importantes reformas de su mapa administrativo. En paralelo, también en España hubo un importante debate técnico sobre la necesidad de que los municipios tuvieran una dimensión demográfica suficiente. Este debate tiene continuidad durante la democracia. El artículo recoge un gran número de declaraciones favorables a la adopción de algún tipo de medida de racionalización del mapa municipal. La legislación catalana contempla la viabilidad de reformas de este tipo. Un informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña, elaborado el año 2000 por una comisión de expertos, propugnaba igualmente una moderada reducción del número de municipios: de 946 a 758.

PALABRAS CLAVE: *administración local, Cataluña, geografía política, municipio.*

El mapa municipal es el resultado de una evolución —no de una ruptura— gestada a partir del mapa local de Antiguo Régimen.¹ Esta transformación se ha llevado a cabo, por lo general, mediante cambios sucesivos y aislados; en muy pocas ocasiones se han ensayado operaciones de reforma global. De hecho, la única reforma general y exitosa del mapa municipal español se realizó de acuerdo con la Ley municipal de 1845, que exigía la presencia de un mínimo de 30 vecinos (unos 150 habitantes) en el municipio como condición necesaria para conservar el ayuntamiento. Sin embargo, han existido otras tentativas de reforma general, tanto para el conjunto de España como en el caso particular de Cataluña. Este artículo presenta la continuidad de argumentos y debates en torno a la racionalización del mapa municipal, estudiando particularmente el último medio siglo y el caso catalán.

Los precedentes (1860-1940)

La voluntad de reducir el número de municipios con el fin de dotarlos de una dimensión mínima homogénea aparece de manera intermitente en los proyectos de organización local entre 1860 y 1906. En 1860, Posada Herrera presentó a las Cortes un proyecto de Ley de ayuntamientos en el que se establecía la supresión de aquellos que no reuniesen 500 vecinos (unos 2.500 habitantes), si bien se admitía la continuidad de los municipios que, sin alcanzar esta cifra, estuvieran a más de 12 km del ayuntamiento más cercano.² En la exposición de motivos, el proyecto de Ley afirmaba contundente:

No es necesario una larga práctica administrativa para conocer los graves inconvenientes que ofrecen esas municipalidades microscópicas, como son muchas de las que hoy existen, y que más bien que agregaciones de carácter público pueden considerarse como familias dilatadas. Sin recursos para cubrir sus más perentorias atenciones; sometidas ciegamente a la influencia del vecino más rico o más astuto o menos ignorante, que la ejerce por lo común en provecho propio; agobiadas con la carga de un presupuesto superior a sus fuerzas; imposibilitadas de rodearse, por falta de medios para dotarlos decorosamente, de auxiliares inteligentes que los ilustren y aconsejen en la gestión de sus negocios y en sus relaciones con los delegados superiores del Gobierno, estos ayuntamientos, no sólo son una rémora constante para la administración en general, sino incapaces de llenar el objeto propio de una asociación de su índole.³

En la línea de las anteriores propuestas de Posada Herrera, la Ley de ayuntamientos de 21-X-1866 disponía la supresión de municipios con menos de 200 vecinos (unos 1000 habitantes). Esto dio lugar a la elaboración de un proyecto individualizado de reforma general del mapa municipal en cada provincia (Burgueño, 1993). Sin embargo, la revolución de 1868 dio al traste con el proyecto.

Para abordar el problema de los pequeños ayuntamientos sin modificar el mapa municipal, al fin y al cabo sólo hay dos alternativas: la diversificación competencial y la comarcalización. Ambas ideas ya aparecen esbozadas en el proyecto presentado al Congreso de los Diputados por el ministro Romero Robledo, en 1884.

1. Una descripción general de la evolución del mapa municipal catalán en Burgueño-Lasso, 2002. En esta obra se detalla y cartografía cada proyecto de reforma. Una ampliación en relación a la reforma de 1845 en Burgueño-Gras, 1992.

2. El proceso de reforma sería progresivo; se iniciaría a petición de los pueblos si contaban con más de 150 vecinos o bien directamente por el mismo Gobierno si no alcanzaban dicha cifra.

3. *Diario de las Sesiones de Cortes*, (DSC) 2-XI-1860: 768.

Es la uniformidad en la organización de los ayuntamientos causa de incontables males. El buen sentido proclama la imposibilidad de vaciar en un mismo y rígido molde el Ayuntamiento de la aldea y el de la populosa capital. Los recursos están en proporción directa con la población, y hacer pesar sobre todos los municipios igual número de obligaciones es decretar para unos el desahogo y condenar a los otros a la angustia y la miseria. Esta consideración ha acreditado la idea de suprimir las municipalidades de escaso vecindario, remedio que choca con el invencible sentimiento de la conservación de esas modestas agrupaciones. Para evitar este escollo y respetar los municipios actuales, el proyecto de ley distingue las obligaciones que deben pesar sobre los unos y sobre los otros, y todavía para mayor facilidad de la administración crea la región⁴ [...] que centralizando para determinados servicios los recursos hoy dispersos en los presupuestos municipales de la demarcación regional, asegure el cumplimiento de aquellos. (*DSC*, 27-XII-1884: 2 del apéndice 18 al núm. 52).

Sin embargo, la mayor parte de los proyectos de reforma del régimen local de los primeros años del siglo xx coincidían en propugnar directamente una modificación de la planta municipal. Así, el proyecto de reforma de la Ley municipal de 1902, presentado por el ministro de la Gobernación Segismundo Moret, establecía como base primera:

Los actuales ayuntamientos cuyo vecindario no llegue a 500 habitantes, serán incorporados en el plazo de un año a los ayuntamientos más próximos [...] El Gobierno concederá además cuantas facilidades y ventajas permitan las leyes para que los municipios menores de 2.000 habitantes se agrupen en un Ayuntamiento común, procediendo a hacerlo desde luego con aquellos comprendidos en las propuestas de las diputaciones provinciales hechas con arreglo a la R. O. de 31 de mayo de 1901.

La circular del Ministerio de la Gobernación que se menciona en el texto afirmaba querer atacar de frente:

el mal mayor que hoy se lamenta en nuestra administración municipal, o sea la multitud de municipios que por su escaso número de habitantes residentes y falta de los más indispensables elementos económicos de vida propia, sólo constituyen manifiesta perturbación (*Gaceta de Madrid*, 1-VI-1901).

El proyecto de Antonio Maura de 1903 reducía a 200 habitantes la cifra crítica para proceder a la agrupación forzosa, al tiempo que establecía la mancomunación obligada de los municipios llamados “incompletos”, definiendo como tales los que contaban entre 200 y 2.000 habitantes. Maura llegaba a afirmar que “no pierde nada la vida local con que el Estado agrupe esas entidades microscópicas” (Martín Mateo, 1964). Finalmente, el proyecto de 1906 del ministro de la Gobernación, conde de Romanones, volvía a elevar el umbral mínimo de población a 500 habitantes.

Las propuestas de reforma local de años posteriores dejaron de lado cualquier previsión de reforma global del mapa municipal. En cambio, progresaron los planteamientos favorables a la no ingerencia del Estado en la estructura municipal. El municipio pasaba a entenderse como un ente natural, de origen incluso anterior al propio Estado, y por este motivo se niega la capacidad estatal para interferir en la dinámica autónoma de los entes locales. Este razonamiento está presente en el Estatuto municipal de 1924, que en su artículo 21 afirma:

Los acuerdos de fusión, constitución y alteración de términos municipales, adoptados por el vecindario y corporaciones interesadas en la forma antedicha, serán firmes y se comunicarán al Gobierno civil de la provincia.

4. Confusamente se utilizaba la denominación de región, pero en realidad no se trataba de otra cosa que del partido judicial, y por tanto de un ámbito territorial de escala comarcal.

Como afirman Sosa y Miguel (1987: 36), con el Estatuto Municipal se logra “la máxima cota de autonomía local de forma congruente con la declaración que se hace en su artículo 1.º, al proclamar el carácter natural del municipio, al que la Ley se limita a reconocer”.

Nuevamente en el inicio de la dictadura franquista se observan indicios de una voluntad de intervención en el mapa municipal, aunque no se llegan a concretar. Así, en 1939 el gobernador civil de Tarragona se declaraba favorable a la disminución del número de ayuntamientos en caso de falta de población o de medios económicos, y aludía a la existencia de un proyecto propio de agrupación forzosa de los municipios con menos de 500 habitantes.⁵ Este dato encaja cronológicamente con la redacción del proyecto de ley de administración local impulsado por el ministro del Interior Serrano Suñer.⁶ Se hubiera o no tomado la decisión de agrupar ayuntamientos, lo que en todo caso se evidencia es una posición hostil frente a posibles segregaciones: el proyecto de código de Gobierno y Administración Local de 1941 vuelve a exigir 2.000 habitantes como condición necesaria para formar un nuevo ayuntamiento (en textos posteriores este requisito desaparece). Pero al fin y al cabo, con una actitud muy propia del franquismo, se impuso un criterio inmovilista y de continuidad también en cuanto se refiere al mapa municipal.

Los proyectos provinciales de reforma municipal de principios de los años sesenta

A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta arraiga entre los gestores del régimen una opinión favorable a la revisión del mapa municipal, principalmente con el objetivo de suprimir los ayuntamientos más pequeños y —por ello— infradotados en recursos y servicios. Este estado de opinión se enmarca en un debate de ámbito europeo sobre la necesidad de optimizar las estructuras del gobierno local, e igualmente se hace eco de los primeros ensayos de reforma de la planta municipal que se estaban produciendo en diversos países del norte de Europa. La actitud activa e intervencionista ante la problemática del pequeño municipio se constata perfectamente en los textos administrativos de la época; por ejemplo, el magistrado del Tribunal Supremo José M. Cordero Torres vinculaba explícitamente la cuestión municipal con la comarcal:

El municipio urbano, dentro de la natural tendencia a la absorción de los núcleos suburbanos —o de la federación con ellos— no parece precisar de grandes transformaciones territoriales, ni de competencia funcional. En cambio el rural sí. En lugar de la tímida, casuística y lenta agrupación continuada de municipios, debiera acometerse un plan general de reorganización, de atribuciones [...] y de dimensiones, revisando los actuales *términos*, que diera vida al municipio sub-

5. Archivo General de la Administración (AGA): Gobernación, inv. 11.16, caja 138, n. 11. Igualmente, Salvador Rovira (1980: 82) menciona el propósito del gobernador civil, en septiembre de 1939, de unir Tamarit a Altafulla.

6. En la correspondiente comisión encontramos, entre otros, a Luis Jordana de Pozas (R. O. 4-XI-1938). Significativamente, años después este autor recordaba la fase del final de la guerra indicando que “tal vez hubiera podido implantarse una profunda reforma si (lo que no sucedía) hubiera existido un proyecto suficientemente elaborado o, cuando menos, una convicción generalizada sobre la solución mejor para este problema” (el de la división territorial en general) (Jordana, 1967: 659). En otro lugar anotó que los miembros de la comisión “trabajaron con empuje y ambición, redactando varios anteproyectos que abordaban la reforma con mucha mayor amplitud de la que después ha prevalecido” (Coscolluela, 1981, v. III: IX).

comarcal, al estilo del *concelho* portugués [...]. Menos ayuntamientos y mejor dotados es lo que necesita la vida administrativa local de nuestro país. Con un complemento: entre el municipio y la provincia debe existir la comarca, que en general sería más amplia que los actuales partidos judiciales, un tanto por el estilo del *arrondissement* galo, y de lo que ya existe en cada isla canaria. Sólo que, dado su carácter nuevo, no convendría dotarlas inicialmente de una competencia y de unos recursos rígidos, a costa de los municipios y de las provincias. Sería más bien el medio de aglutinar ciertos cometidos municipales con vistas a una acción coordinada, desigual y concreta; es decir, que no supusiera la aparición a priori de una burocracia sin cometido y de unos impuestos inútilmente onerosos (Cordero, 1962: 20).

Estas reflexiones se acompañan de una crítica a la concepción del municipio como una realidad de derecho natural, anterior al propio Estado:

Esta teoría jusnaturalista del municipio fue la que inspiró el Estatuto Municipal. Hoy, sin embargo, se considera como innegable el derecho del Estado a señalar los elementos propios del municipio para que éste pueda cumplir mejor sus fines (García Pascual, 1960: 43).

En este contexto, la *Asamblea Nacional de representantes de Diputaciones y Ayuntamientos* convocada por la Dirección General de Administración Local y celebrada en Madrid en diciembre de 1959, aprobó como una de sus conclusiones “la concentración de municipios de menos de 500 habitantes y la redacción de un mapa municipal español con una división ideal de términos municipales para cada provincia y la tendencia a crear municipios-comarca” al tiempo que “se propugnaba una cierta representación en los nuevos ayuntamientos de los núcleos agrupados”.⁷ De esto se derivó una inmediata circular de la DGAL a los gobiernos civiles, con fecha 20-I-1960, en que se les confiaba la elaboración de un plan de reforma de los términos municipales y propuesta de una nueva “división ideal de la provincia”. La identificación de los municipios que debían de ser agregados tenían que llevarse a cabo atendiendo a dos criterios básicos: población inferior a 500 habitantes y presupuesto menor de 100.000 pesetas. En la elaboración del proyecto debían atenderse también factores sociológicos referidos a la rivalidad entre localidades y al patriotismo local, así como las posibles repercusiones tributarias de las fusiones. Todo ello debía permitir establecer un criterio subjetivo respecto a viabilidad política de proceder o no a la agregación.

Aunque la cuestión merecería una investigación más amplia, hay indicios que apuntan que meses después del envío de la circular se echó el freno a la reforma del mapa municipal. Entre los especialistas del mundo de la administración este tipo de medidas no contaba, pese a todo, con el suficiente consenso. Así, en un seminario sobre *Problemas políticos de la vida local* celebrado en septiembre de 1960, el texto de conclusiones (elaborado bajo la dirección de Jordana de Pozas) no contenía un pronunciamiento favorable a las anexiones (iniciativa oficial que sin duda los participantes en la reunión conocían), sino que —como punto de encuentro de las posturas enfrentadas de unos y otros— simplemente se reiteraba la conveniencia de impulsar las fusiones:

Se estima muy conveniente incrementar la ya iniciada política encaminada a robustecer el municipio mediante una acción divulgadora, persuasiva y —dentro de límites prudentes— de presión gubernativa para la fusión de los más pequeños o su agregación a otros mayores colindantes (Jordana, dir., 1961: 334).

7. Los criterios de población (500 habitantes) y presupuesto (100.000 pesetas) se indican de forma expresa en las propuestas que recoge García Pascual (1960). Una referencia más extensa a la mencionada asamblea en Díez González, 1966.

En el mismo encuentro, el propio director general de Administración Local, Moris Marrodán, no se decantaba por ninguna solución concreta, pese a presentar la ponencia “Consideraciones sobre la división geográfica de los municipios españoles” en la que analizaba la tendencia europea favorable a las fusiones. En las conclusiones a la segunda edición de esas mismas jornadas, celebradas en Peñíscola en 1961, se hacía un llamamiento a la moderación en la reforma del mapa municipal:

la urgencia que se propugna ha de compatibilizarse con la cautela y la prudencia necesarias para no suscitar una situación de alarma en el país, cuya justificación carecería de la suficiente base dada la tradicional situación que en tal aspecto se contempla [...] el respeto debido a toda comunidad vecinal impide aceptar cualquier situación simplista o violenta en orden a la supresión en masa de determinados grupos de pequeños municipios (Albi, 1966a: 281).

A estos recelos se refería también Cordero Torres, en un tono crítico sorprendente por tratarse de un magistrado del Tribunal Supremo en la época franquista:

En realidad, pesa sobre nuestros poderes públicos, cada vez que quieren enfrentarse con un problema de distribución administrativa territorial, el potente e insoslayable lastre de una resistencia muy compleja, que empieza en los temores políticos, prosigue en lo que calificaríamos de pereza (cuando no de escasa competencia), agravada por el cúmulo de tareas de más expedita y urgente realización, y concluye con las gestiones de esas “fuerzas vivas” que para impedir que se les arrebate un centro o se les aminore un palmo de territorio, movilizan una energía desconocida cuando se aplican a la diaria gestión de sus asuntos (Cordero, 1962: 16).

Los proyectos de reforma correspondientes a numerosas provincias, entre ellas las cuatro catalanas, se conservan en el archivo de Alcalá de Henares.⁸ A causa de la elaboración provincial y descentralizada, y pese a la existencia de unas directrices comunes, se observan sensibles diferencias entre las propuestas de agregaciones de los diversos gobiernos civiles. En parte, estas diferencias se explican por la diferente estructura de municipios y el tipo de poblamiento de cada territorio. Así, la provincia de Lleida era —de entre las catalanas— la más afectada por el proyecto de reforma (su número de municipios se reducía a menos de la mitad), mientras que en Tarragona la reducción era de poco más de una tercera parte del total de ayuntamientos.

CUADRO 1

	1960	Proyectos	% reducción
Barcelona	308	171	44,5
Girona	250	159	36,4
Lleida	319	151	52,7
Tarragona	180	117	35,0
Catalunya	1.057	598	43,4

Siempre en relación a Cataluña, el primer Gobierno civil que envió una propuesta fue el de Lleida, el 26-VII-1960. Este organismo conceptuaba la realización del proyecto como “difícil en su totalidad en el momento presente, pero al que puede llegarse en sucesivas etapas”. En su elaboración contó con la colaboración de los servicios jurídico y económico administrativo de la Diputación, así como de la sección provincial de

8. AGA: Gobernación, inv. 21; cajas 310 y 311 (Barcelona), caja 317 (Tarragona), libro 1 (3 vols.; Barcelona), libro 4 (Lleida) y libros 120.1 y 120.2 (Girona).

Administración Local. Buena parte de la documentación municipal se derivaba del *Plan de Ordenación Económico-Social de la provincia*, elaborado a finales de los años cuarenta, pero también se añadían datos recientes sobre agrupaciones de secretaría, médico y veterinario. El conjunto se acompañaba de una abundante cartografía, con mapas de resumen por partidos judiciales (a escala 1:200.000) y por nuevos municipios (a 1:100.000);⁹ implícitamente quedaba claro que no se planteaba ninguna fusión que comportase un cambio de límites en los tradicionales partidos judiciales. Pese a la profusión de datos estadísticos (contribución rústica y urbana, riqueza forestal, red de carreteras...) resulta evidente que el criterio poblacional de los 500 habitantes era prácticamente el único parámetro que realmente contaba para justificar las fusiones. Por ello mismo, la reforma afectaría de forma drástica a la montaña y a las tierras de secano periféricas (la Segarra, les Garrigues, el Montsec) y muy poco a la llanura central (el Segrià, el Pla d'Urgell...).

El Gobierno civil de Tarragona presentó su proyecto con fecha 23-II-1961. Igualmente incluía una ficha detallada de la situación de cada municipio. Como aportación original destaca la petición que las fusiones se acompañaran de una nueva regulación de las entidades locales menores y de las modificaciones legales que permitieran a los pueblos agregados tener regidores propios en los nuevos consistorios. Debe destacarse también que el Gobierno civil de Tarragona contemplaba agregaciones por motivos de continuidad urbana —también autorizados en la normativa general— y no sólo por razones de insuficiencia demográfica (cifrada aproximadamente en 500 habitantes).

El plan del Gobierno civil de Girona data del 25-II-1961. También incluía una completa ficha estadística para cada municipio, con informaciones tales como el presupuesto municipal. De hecho, este proyecto tenía muy en cuenta los datos financieros y, en particular, el umbral mínimo de 100.000 pesetas de presupuesto. Este dato justificaba la conservación de muchos municipios de montaña con pocos habitantes, gracias a la disposición de bienes propios como bosques o pastos. Al igual que en Tarragona, se propugnaban algunas agregaciones a la ciudad de Girona por motivos de orden urbanístico y socioeconómico y no precisamente de población mínima (todos los municipios que se le pretendía incorporar superaban los 1.500 habitantes).

La propuesta del Gobierno civil de Barcelona fue, con mucho, la más tardía —está fechada en 1966— pero también era la más ambiciosa, compleja y original. El Gobierno civil barcelonés elaboró sus propios criterios de reforma, ampliando las normas de la circular de la DGAL de 20-I-1960 de la manera siguiente:

- a. supresión, de entrada, de los municipios con menos de 500 hab.
- b. posibilidad de afectar también los municipios de entre 500 y 2.000 hab.
- c. tener presentes otros criterios que evidenciaban una dimensión insuficiente, como por ejemplo:
 - densidad de población (de 0,75 a 35 hab./km²),
 - presupuesto inferior a 200.000 ptas,
 - riqueza radicada estimada entre 100.000 y 500.000 ptas,
 - acusada emigración de población, ininterrumpida desde 1900,
 - descenso de la riqueza,
 - falta de servicios mínimos obligatorios señalados en los art. 102 y 103 de la Ley de Régimen Local,

9. Algún ejemplo en Burgueño (2001), mapas 397 y 398.

- falta de posibilidades de transformación económica en la industria, la agricultura o el turismo.
- d. otros factores:
 - condición de ciudad-dormitorio,
 - término municipal insuficiente en relación a la población,
 - imperativos naturales de comarca, comunicaciones y prestación de servicios mínimos,
 - conseguir una mejor distribución de los bienes y servicios, en beneficio del bien público.

A partir de estos criterios se incluía una abundante documentación sobre cada municipio: riqueza, recursos económicos, servicios obligatorios mínimos establecidos efectivamente, servicios comunes con otros ayuntamientos, adscripción médica y farmacéutica, etc.

Otro elemento singular del proyecto barcelonés era la introducción de un nivel intermedio de mancomunidades de servicios o agrupaciones intermunicipales justificadas por la “necesidad de dar personalidad a comarcas naturales”, prestar los servicios municipales mínimos que permitieran conservar la población, mejorar y abaratar la prestación de servicios (agua, alcantarillado, recogida de basuras, enseñanza, comunicaciones, mataderos) y unificar los servicios administrativos y sanitarios. En total se definían 57 mancomunidades, que comprendían la práctica totalidad del territorio. De esta forma, el plan del Gobierno civil de Barcelona afectaba, bajo una u otra figura, a todo el mapa local de la provincia. La dimensión de estas mancomunidades era de orden subcomarcal, aunque en la propuesta se afirmaba que una nueva visión de las provincias mediante las comarcas naturales había permitido mejorar sensiblemente la propuesta global. Concretamente se mencionaba la reciente publicación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, *Las provincias y sus comarcas* (Madrid, 1965). En este sentido se adjuntaba un mapa comarcal de la provincia de Barcelona, básicamente coincidente con el de 1936 (Burgueño, 2003). Sin embargo, los límites comarcales definidos no eran obstáculo para plantear determinadas fusiones o agrupaciones.

En general, las previsiones de estos proyectos no tuvieron aplicación inmediata ni tampoco determinaron las agregaciones que pocos años después se llevaron a cabo. Hay, con todo, unos pocos casos en que las propuestas de estos planes sí llegaron a surtir efecto: la agregación de la Canonja a Tarragona (1964), de Palau-sacosta, Santa Eugènia de Ter y Sant Daniel a Girona (1962), y posteriormente las de Sarrià y Salt a la misma ciudad (1968). En su tesis doctoral, Joan Vicente ha estudiado con detalle el ambiente ideológico que inspiró las agregaciones gerundenses, así como las vicisitudes en su tramitación; así sabemos que el Consejo de Estado informó en contra de las agregaciones de Salt y de Sarrià, y que las alegaciones de estos ayuntamientos retardaron la plena vigencia de la fusión hasta 1974-1976. Es significativo observar que hasta 1963 Girona era la capital de provincia española con un término municipal más pequeño. El engrandecimiento territorial de la ciudad se podía resumir, de forma expresiva, en el propósito que Girona pasase “de ser la ciudad del Onyar a ser la ciudad del Ter”. Es evidente que las autoridades provinciales fueron particularmente sensibles a la construcción administrativa de una gran Girona, que ciertamente estaba plenamente justificada desde el punto de vista funcional: la realidad urbana de la ciudad superaba claramente los muy estrechos límites de su término municipal.

Las agregaciones municipales de la segunda mitad del franquismo (1962-1977)

Coincidiendo con la etapa de orientación tecnocrática del régimen franquista se acentuó en círculos administrativos el debate sobre la posibilidad de llevar a cabo una reforma municipal en España o bien, en su defecto, la implantación de fórmulas comarcalizadoras paliativas del minifundismo municipal. Publicaciones oficiales como *Documentación administrativa* y la *Revista de Estudios de la Vida Local*, así como las diversas jornadas de debate celebradas anualmente en Peñíscola bajo el título *Problemas políticos de la vida local*, se convirtieron en medios de difusión de las posturas de unos y otros sobre la reforma del régimen local en general y la reorganización municipal en particular. Estos medios también se hacían eco de las iniciativas adoptadas en otros países. Un ejemplo del clima favorable a las medidas de agrupación de los municipios lo encontramos en textos como el del Jefe del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales:

Los problemas que presenta la subsistencia de un número excesivamente elevado de pequeñas circunscripciones municipales, carentes de medios propios para sostener siquiera un aparato administrativo rudimentario, ha sido siempre la pesadilla de nuestros legisladores, que han luchado con poca fortuna contra ella. La cuestión ha trascendido incluso a nuestro primer Plan de Desarrollo Económico Social, donde explícitamente se recomienda la urgente solución del problema (Lara, 1966: 417).

Entre los partidarios de una reforma municipal aparecen nombres como Fernando Albi, Díez González, Entrena Cuesta¹⁰ o Jordana de Pozas en sus últimos escritos. Albi destacó por la radicalidad de sus afirmaciones y propuestas:

Existe, como hemos dicho, total acuerdo entre los políticos, los sociólogos y los economistas, en que la inmensa mayoría de los municipios están anémicos, no pueden cumplir sus finalidades más elementales; no son viables, en una palabra. ¿Qué hacer de ellos? La respuesta es obvia; no cabe otra: suprimirlos; puesto que no son un fin por sí mismos, sino simplemente, un medio para llevar a cabo un conjunto de actividades en beneficio de las comunidades que en ellos radican, finalidades esas que son de primerísima necesidad, que son imprescindibles, y que, por tanto, ninguna razón puede justificar que se prive de ellas a determinadas colectividades, haciéndolas de peor condición que otras situadas dentro del mismo territorio nacional. La supresión se impone. Esas colectividades impotentes deben ser eliminadas por cualquiera de los dos procedimientos posibles: la fusión de varias de ellas en una nueva más amplia, o su anexión, pura y simple, a otra mejor dotada.¹¹

Entre aquellos que, contrariamente, defendían la comarcalización como alternativa viable y suficiente podemos mencionar a Martín-Retortillo, Martín Mateo¹² o Risco

10. “El legislador español debe, en primer lugar, abordar decisivamente la supresión de esos cientos de municipios liliputienses, sin medios y sin competencia técnica, lo que en definitiva redundaría en beneficio de sus propios vecinos” (citado por Albi: 1966a: 280). Entrena dirigió la tesis doctoral de Liesa Riverola.

11. Albi: 1966a, 280. Sus propuestas incluían un reasentamiento de la población: “habrá de concentrarse en otros más amplios núcleos, que se nutrirán de una masa procedente de las aldeas reagrupadas, y de las grandes metrópolis congestivas parcialmente abandonadas” (p. 301).

12. Todavía en el prólogo al libro de Sosa y Miguel (1987: 11), Martín Mateo opina que: “Evidentemente que determinadas subcomunidades que carecen de mínimos componentes poblacionales no suministran suficiente apoyatura para el funcionamiento de una administración diferenciada, sobre todo si como sucede en nuestro país el sistema municipal es prácticamente homogéneo y asigna parecidas obligaciones y

Vilanova. No obstante, ambos grupos compartían el diagnóstico sobre la problemática de los pequeños municipios. Martín Mateo señalaba que “en torno a los 2.000 habitantes se fija la zona crítica a partir de la cual se originan problemas administrativos por insuficiente volumen de población”, y advertía que:

No debe, pues, extrañar que ardorosos municipalistas hayan defendido insistentemente esta tesis [la fusión de municipios], pues con ello no se va contra la idea del Municipio en sí, sino precisamente contra lo que no debe ser un municipio, esto es, un menguado ente, escaso de recursos y con un reducido *substratum* humano (Martín Mateo, 1964: 30)

Un ensayo de síntesis de las dos opciones (comarcalizadora y anexionista) corresponde al llamado *municipio compuesto*, descrito en un texto de Jordana de Pozas que citamos con extensión por cuanto nos parece una propuesta lúcida e innovadora:

Después de muchos estudios y polémicas parece prevalecer la idea de que es absolutamente necesario basar la organización administrativa en un Municipio fuerte y capaz, pero también que no sería conveniente lograrlo mediante la supresión de los actuales e insuficientes pequeños Municipios. Descartada por la experiencia negativa de casi medio siglo la solución de las mancomunidades o agrupaciones voluntarias, entiendo que el mejor medio de armonizar la subsistencia embrionaria de los actuales pequeños Municipios con la necesidad de cimentar el edificio administrativo sobre Municipios fuertes y eficaces conduciría a estas dos operaciones: reducir los pequeños municipios en cuestión a una categoría que podría recibir el nombre de Concejo, y reservar el nombre de Municipio para la entidad compuesta formada por la agrupación de una pluralidad de Concejos entre sí o con una población de mayor importancia. No se trata de las actuales Entidades locales menores, nombre desafortunado que convendría suprimir, sino de auténticas entidades primarias, semejantes a la feligresía portuguesa o a la parroquia rural de Inglaterra, con una organización elemental y una competencia reducida a su capacidad real y a sus medios personales y económicos. [...] el resultado deseable de la operación sería el de que los 9.199 municipios existentes en 1960 quedaran reducidos a menos de la mitad con una cifra mínima normal de unos cuatro mil habitantes (Jordana, 1967: 652).

Desgraciadamente la idea del municipio compuesto no tuvo aplicación práctica. La Ley 48/66, de 23 de julio sobre modificación parcial del régimen local evidenció la incapacidad del régimen para promover soluciones de colaboración supramunicipal complejas. Ciertamente la mencionada Ley creaba un Fondo Nacional de Haciendas Municipales que, en parte, debía subvencionar el régimen voluntario de agrupaciones municipales (mancomunidades). Cada agrupación debía reunir diversos municipios con una población conjunta de entre 1.000 y 5.000 habitantes. Como órgano administrativo se establecería una junta formada por los alcaldes y un concejal de cada ayuntamiento agrupado; habría un solo secretario y personal común, así como un presupuesto único; la agrupación sería responsable de la prestación de los servicios mínimos municipales. Pero en realidad esta figura legal no se llegó a aplicar nunca, porque el Ministerio de la Gobernación no llegó a desarrollarla. Sin embargo, el artículo 17 de la dicha Ley hacía extensivas las ayudas y compensaciones económicas directas a las fusiones e incorporaciones de municipios. Por esto se ha podido afirmar que esta medida legislativa fue la de más éxito en nuestra historia local en relación a la supresión de pequeños municipios (Barranco, 1993: 95; Sosa-Miguel, 1987: 53-55).

deberes a todos los municipios. Más allá de estos casos extremos estimo que nada se arregla con esta suerte de operaciones de cirugía administrativa. La privación unilateral a una comunidad de su status municipal no arregla por sí los problemas, más bien complica su solución al incorporar componentes emocionales de despecho, frustración y desmoralización colectiva a las ya precarias condiciones de sus habitantes”.

La política agregacionista de la segunda mitad del franquismo no tuvo en absoluto carácter general, sino que quedó a iniciativa de los respectivos gobiernos civiles. Algunas autoridades provinciales se identificaron plenamente con el propósito simplificador plasmado en el proyecto de principios de los 60 (éste es el caso de Lleida), pero otras se mantuvieron totalmente al margen de la problemática (Barcelona y Tarragona). La diferente percepción del tema está en relación directa con la importancia relativa del número de municipios con escasos habitantes. Los datos finales resultan suficientemente explícitos: un 73% de las agregaciones catalanas se llevaron a cabo en la provincia de Lleida. El resultado del proceso fue que, de los 1.057 municipios que había en Cataluña a principios de 1962 se pasó, en abril de 1977 (con la fusión de Rupit y Pruit), al mínimo histórico de 932. A nivel estatal, la reducción fue de 9.202 a 8.022 municipios entre 1960 y 1981.

CUADRO 2

	Agregaciones	% del total
Barcelona	2	1,6
Girona	30	24,0
Lleida	91	72,8
Tarragona	2	1,6
Catalunya	125	100

Como ya se ha señalado, en el caso de la provincia de Lleida el impulso del proceso de anexiones por parte de las autoridades locales fue explícito. En el prólogo que el presidente de la Diputación, José M. Razquín, hizo al libro *Reestructuración de términos municipales* (1972), patrocinado por dicho organismo, afirmaba que la constelación de pequeños municipios son una “pesada rémora para toda ansia de despegue en el necesario desarrollo económico”. El autor de dicha obra, Celso Liesa Riverola, jefe de la sección de Administración Local del Gobierno Civil de Lleida durante la mayor parte del franquismo, se dirigía a sí mismo los siguientes elogios:

El Gobierno Civil dedicó a este propósito [la reducción de municipios] su más abierto interés; los señores gobernadores que se sucedieron en el cargo manifestaron un ostensible y determinante entusiasmo en pro de la efectividad de esta sustantiva apetencia. A la vez, y en cumplimiento de las órdenes matizadas y específicas dispuestas, el Jefe de los servicios correspondientes en dicho Centro, mantuvo una serie prolija de perfilados contactos con las Autoridades locales y representaciones de las municipalidades respectivas, desplazándose a las localidades correspondientes con un tesón y entusiasmos traducidos en fecundos resultados cual los transcritos, completados con documentadas conferencias explicativas de la finalidad y alcance de la tarea, de los innegables beneficios que a su tenor se deparaban, limando asperezas y canalizando opiniones con frecuencia encontradas, hasta cristalizar en los acuerdos corporativos adoptados (Liesa, 1972: 155).

Lo que no explicaba Liesa era el poder coercitivo que ejercían las iniciativas procedentes del Gobierno civil sobre las autoridades municipales. En algún caso, las diligentes autoridades provinciales no dudaban en enviar la Guardia Civil a identificar personas y motivaciones de quienes osaban oponerse a determinada agregación (así consta respecto la unión de Claravalls y la Figuerosa a Tàrrega en 1968).¹³

13. Archivo Histórico de Lleida (AHL): Gobierno civil, leg. 1544.

La mayor parte de las agregaciones municipales de la provincia de Lleida ya aparecen perfiladas en una propuesta presentada por Liesa en las “Jornadas Municipalistas” celebradas en el valle de Aran en septiembre de 1962.¹⁴ Sin embargo, las previsiones iniciales se rectificaron en múltiples ocasiones, de acuerdo con la respuesta de los afectados. No se trabajó con un límite de población concreto, sino que también se tuvieron presentes “consideraciones de escasa oposición”, es decir, de viabilidad política. Así, en la comarca de les Garrigues prácticamente no se propuso inicialmente ninguna agregación, sin duda porque el poblamiento concentrado de la zona simplifica la gestión administrativa y dificulta la aceptación por los afectados de municipios plurinucleares. No obstante, la media de población de los municipios efectivamente agregados en toda Cataluña arroja la cifra de 416 habitantes, y más de la mitad de las 125 agregaciones afectaron a municipios con menos de 300 habitantes.

La valoración de las agregaciones del franquismo está muy condicionada por el carácter autoritario del régimen que las amparó, pero no existen estudios serios que evalúen objetivamente la percepción popular del cambio producido y su repercusión en la calidad de los servicios prestados y en el funcionamiento del ayuntamiento. Está claro que el proceso de fusión en muchos casos fue una imposición contraria a la voluntad de los afectados y también es cierto que a menudo se generaron nuevas disfuncionalidades en el mapa municipal. Pero tal vez la mayor crítica que pueda hacerse a las agregaciones de la segunda mitad del franquismo sea su carácter arbitrario y por ello mismo injusto. De entrada, porque no se siguió la misma política en Lleida que en Barcelona, ya que dependía de la sensibilidad ante el tema del gobernador civil de turno. En segundo lugar porque en una misma provincia se suprimieron municipios que tenían más habitantes que otros que conservaron su independencia. Como aspectos positivos debe admitirse que la mayor parte de las uniones tenían suficiente lógica social: en muchos casos eran localidades de un mismo valle o bien se agregaba un pueblo a una villa inmediata que ejercía como indiscutible centro de prestación de servicios. También debe observarse que un buen número de los suprimidos municipios de alta montaña han conseguido cierta continuidad administrativa al convertirse en entidades locales menores (ELM), básicamente porque contaban con bienes colectivos de carácter forestal; pero lamentablemen-

14. AHL: Gobierno civil, n. 1539. Entre las agregaciones propuestas el 1962 que no llegaron a prosperar había las de: Foradada a Artesa de Segre, Farrera a Tírvia, Massoteres y Sant Guim de la Plana a Guissona, Canejan a Bausen, Arres y Vilamòs a Es Bòrdes, Abella de la Conca a Isona, Lladorre y Esterrí de Cardós a Ribera de Cardós, Sarroca de Bellera a Senterada, Prats i Sansor a Bellver de Cerdanya, Estamariu a la Seu d’Urgell, la Vansa a Tuixén, Cabó i Fígols a Organyà y Puiggròs a les Borges Blanques. En algún caso se planteaba una agregación diferente de la finalmente adoptada: Escaló a Llavorsí, Florejacs a Guissona, Rocafort de Vallbona a Vallbona de les Monges, Enviny, Llessui y Altron entre sí, Bescaran y Aristot a la Seu d’Urgell, Gulp a Talarn, Espluga de Serra a Sapeira. En el mismo legajo se encuentra una propuesta dirigida a la Diputación, en 13-IV-1966, para que ésta impulsara diversas agregaciones, entre ellas algunas que tampoco se llevaron a término: Vilagrassa a Tàrraga, les Oluges a Cervera, Prats i Sansor a Bellver de Cerdanya, fusión de Talavera y Sant Antolí, la Vansa y Tuixén, Farrera y Tírvia o Sant Esteve de la Sarga y Guàrdia de Tremp. Se deduce que la Diputación no quiso comprometerse en el tema. Igualmente se conserva otro escrito atribuible a Liesa, presentado al Consejo Económico Sindical Interprovincial del Ebro en marzo de 1970, donde se propugnaba la agregación de los municipios con menos de 500 habitantes y 200.000 pesetas de presupuesto.

te en otros muchos casos los pueblos agregados no tuvieron la posibilidad de constituir ELM y reforzar de este modo su papel de interlocución en el seno del nuevo ayuntamiento.

La principal acusación que se achaca a las agregaciones del franquismo es que significaron el golpe de gracia para pueblos tocados de muerte por la despoblación (Arqué-García-Mateu, 1979). En nuestra opinión esta afirmación confunde causa y efecto: ¿acaso habría sido distinta la evolución demográfica si no se hubiera producido la agregación? La discusión sobre si eran o no municipios viables depende de qué se entiende que deba y pueda hacer un ayuntamiento pequeño. Existe, sin embargo, un dato objetivo: si tomamos como referencia la situación actual nada permite afirmar que no era posible conservar todos los ayuntamientos suprimidos, puesto que en la actualidad existen en Cataluña municipios con menos de 100, 70 o 30 habitantes. De hecho, la reciente segregación de Riu (84 habitantes) respecto de Bellver de Cerdanya (al que había sido agregado en 1973) confirma la viabilidad teórica y comparativa de la mayoría de los antiguos municipios. En resumen, la crítica sin matices a las agregaciones del franquismo sólo puede hacerse de forma consecuente si paralelamente se admite y defiende la autorización a todos los municipios que fueron agregados en aquel período a recobrar su independencia. De otra manera entendemos que una descalificación global de las fusiones producidas en la dictadura pierde credibilidad y resulta simplemente demagógica.

La prolongación del debate municipal en la nueva etapa democrática

La década de los setenta fue, en la Europa nórdica y central, una época de grandes reformas municipales.¹⁵ Este proceso se inicia en Suecia ya en 1952, con una primera reducción de municipios de 2.498 a 1.037, la cual fue seguida de otra que tuvo una compleja implantación (1959-1974) y que llegó a situar en 278 el número de *kommun* (todos ellos con más de 1.000 habitantes). La reforma sueca fue impulsada por socialdemócratas, liberales y comunistas, y contestada por conservadores y centristas. Noruega partía de un mapa mucho menos fragmentado y también efectuó una reforma mucho más moderada, en 1974. En 1970, Dinamarca llevó a cabo una reforma de la administración local que comportó una drástica reducción de las cerca de 1.300 parroquias municipales y 87 municipios urbanos hasta los actuales 275 municipios (ninguno con menos de 1.000 habitantes) más dos ciudades de régimen especial. La reforma de la administración local en Gran Bretaña contó con un documento emblemático: el informe realizado por la *Royal Commission* presidida por Redcliffe-Maud en 1969; sin embargo, la reforma municipal aplicada por los conservadores en 1972 difería del proyecto en numerosos aspectos. En el conjunto de los tres territorios de Gran Bretaña la reducción de entes locales se situó en el 76%. En Bélgica, la reordenación municipal se enmarcó en la profunda reforma federalizante iniciada en 1971: de los 2.359 municipios que había en esa fecha se pasó a tan sólo 589 seis años después (sólo uno con menos de 1.000 habitan-

15. En el caso de Francia, principal modelo de nuestro ordenamiento administrativo, también hubo tentativas fallidas de reforma municipal (Casassas-Clusa: 1981: 40-43).

tes). En Holanda, más que una gran operación puntual de reforma, se desarrolló una tenaz política de larga duración favorable a la reducción del número de municipios (acentuada, eso sí, en los años setenta), si bien el total de municipios siempre fue más reducido que en Bélgica. En Alemania occidental se pasó entre 1960 y 1978 de más de 24.300 municipios sin *kreis* (comarca) a unos 8.500 gracias a las reformas impulsadas por cada *land*. También en los mismos años en Austria se siguió una política favorable a las fusiones de municipios, pasando de los casi 3.900 iniciales a los actuales 2.300.¹⁶ El cuadro siguiente compara los porcentajes de reducción resultantes, añadiendo dos modelos de reforma propugnados en Cataluña, en 1981 (Casassas-Clusa) y en 2001 (Informe Roca).

CUADRO 3

	Antes	Después	% reducción
Suecia	2.498	278	89
Dinamarca	1.300	275	79
Inglaterra	1.244	332	73
Gales	168	37	78
Escocia	432	65	85
Bélgica	2.359	589	75
Alemania (RFA)	24.371	8.514	65
Austria	3.879	2.301	41
Noruega	744	443	40
Holanda	1.014	647	36
Casassas-Clusa	935	127	86
Informe Roca	946	758	20

En este contexto europeo debemos situar la posición de los administrativistas de la segunda mitad del franquismo sobre la cuestión del mapa municipal. Desgraciadamente las previsiones más innovadoras sobre régimen local presentes en el proyecto de Ley de Bases de 1971 y en la Ley de 1975 quedaron en agua de borrajas.¹⁷ La búsqueda de múltiples fórmulas de supramunicipalidad es patente sobre todo en el proyecto de 1971, en el cual se contemplaban:

- *entidad municipal de ámbito comarcal*: unión de municipios a efectos de planificación o de organización común de los servicios municipales, con un trato financiero preferente y con capacidad de asumir competencias de las diputaciones;
- *municipio en régimen de expansión*: ordenamiento urbanístico de un municipio urbano con su área inmediata de influencia;
- *municipio-comarca*: en ámbito rural, con una Comisión de Gobierno con representación de los municipios, con presupuesto y personal unificado y asunción de las competencias de los municipios integrantes;
- *comunidad metropolitana*, posteriormente llamada entidad municipal metropolitana.

16. Tomamos los datos de: Velasco (1995), Societat Catalana d'Ordenació del Territori (1993), Sosa-Miguel (1987) para Alemania, Mendizábal-Nadal (1994) para Suecia, Dinamarca e Inglaterra, y Casassas-Clusa (1981) para Inglaterra y Bélgica. Véase también Rowat (1980) y Castelao (1991).

17. Enrique Orduña (Coscolluela, 1981: vol. III) atribuye la redacción del proyecto de 1971 a Luis Morell Ocaña (el ministro de la Gobernación era Tomás Garicano Goñi) y el de 1974 principalmente a J. A. García-Trevijano (ministerio de Arias Navarro).

La agónica Ley de Bases de Régimen Local de 19-XI-1975 autorizaba al Gobierno a alterar los términos municipales incluso con la oposición de los ayuntamientos afectados si no alcanzaban los mil habitantes o en casos de continuo urbano. La Ley establecía la figura de la entidad municipal de ámbito comarcal que asumiría competencias municipales (base 10). También se preveía un régimen especial de agrupación forzosa de los municipios con menos de 2.000 habitantes, ampliable a los de menos de 5.000 con recursos económicos insuficientes (base 11). Este régimen especial no implicaba la fusión pero sí el sostenimiento conjunto de la secretaría y demás personal común, la ejecución de obras y prestación de servicios comunes y la unidad presupuestaria y contable. Tanto la entidad municipal de ámbito comarcal como la agrupación se regirían por una comisión con presencia de los alcaldes de todos los municipios integrantes.

A finales de los años setenta, las opiniones ante la cuestión del mapa municipal aparecen divididas. De una parte, en 1978 la Acadèmia de Jurisprudència i Legislació hizo público un informe sobre la futura reforma de la administración local en Cataluña en el que, aunque se reconocía que “l'exigüitat del major nombre de municipis explica per ella mateixa la inoperància quasi total de l'entitat per a prestar els serveis mínims indispensables a la població, per manca de mitjans personals i més encara de mitjans econòmics mínimament necessaris”, se decantaba no obstante por la conservación de los municipios existentes abogando por el traspaso de la mayor parte de los servicios a las comarcas. De otra parte tampoco faltó alguna propuesta de reforma radical del mapa municipal de acuerdo con la tendencia observada en los países del norte y centro de Europa. La más completa y documentada fue la realizada por el geógrafo Lluís Casassas y el economista Joaquim Clusa (1981).¹⁸ Estos autores proponían una simplificación extrema del mapa municipal mediante la constitución de un total de 127 *municipalies*. La ausencia de la palabra municipio ha dado lugar a malentendidos; debe quedar claro que no se trataba de una propuesta de comarcalización,¹⁹ ya que se propugna un solo nivel de administración local —la llamada municipalia— y en modo alguno se concede un contenido competencial para los más de 930 ayuntamientos existentes por entonces. Obviamente no fue este el camino emprendido por las autoridades autonómicas ahora competentes en la materia, y tampoco la comarcalización aprobada en 1987-1989 se acercó apenas a las demarcaciones propuestas por Casassas y Clusa.

Otros muchos técnicos se han manifestado a favor de una reforma del mapa municipal. Los juristas Francisco Sosa y Pedro de Miguel reclaman iniciativas autonómicas de reforma del mapa municipal:

La vía de aprobación de leyes por las Cámaras autonómicas debe ser, por ello, el instrumento jurídico idóneo para este tipo de operaciones [...]. En España no hacen falta más municipios. Sobran (Sosa-Miguel, 1987: 136).

El economista Josep M. Carreras Puigdemolas, ha defendido reiteradamente la conveniencia de una simplificación del mapa municipal:

18. También el geógrafo Carles Carreras (1984a) proponía en 1980 dejar los municipios como unidades estadísticas y establecer 282 “unidades de primer nivel”.

19. Una defensa del mantenimiento de los municipios, pero reducidos al papel de distritos electorales en Casassas: 1986, pp. 45-46. Una valoración de la aportación de Casassas al debate territorial en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n. 57.

Hi ha un creixent reconeixement de les virtuts de potenciar aquest nivell de l'administració pública [municipal], però per poder-ho fer és necessari disposar d'uns municipis capaços de portar a terme aquestes creixents responsabilitats. En el cas de Catalunya, per exemple, es pot dir que una bona part dels 550 municipis de menys de 1.000 habitants no sembla que puguin arribar a tenir aquestes característiques (Carreras Puigdemolas, 1989: 86).

Con ocasión de los 10 años de ayuntamientos democráticos, los politólogos Joan Subirats y Josep M. Vallès afirmaban:

Aquest mapa municipal tan fragmentat i tan desigual, condiona fortament l'enfocament que s'ha de donar a les grans qüestions del govern local: participació, prestació de serveis i eficàcia de la gestió. [...] La inclusió d'un ens intermedi —la comarca— sense cap reforma municipal important [...] plantejarà probablement més problemes que no pas en resoldrà.

El geógrafo Xavier Mateu añadía:

l'actual estructura municipal de Catalunya presenta, en el seu límit inferior, greus disfuncionalitats que converteixen alguns municipis en una caricatura d'allò que hauria de ser la institució municipal (Federació de Municipis de Catalunya, 1989: 64 i 101)

También el profesor de derecho administrativo Josep Mir i Bagó señalaba:

Sembla convenient plantejar-se polítiques racionalitzadores del mapa municipal de Catalunya, en el sentit de restringir la creació de nous municipis i d'adoptar mesures efectives tendents a suprimir-ne un bon nombre (Mir, 1991: 119).

Un alto cargo del Ministerio de Administraciones Públicas afirmaba en 1993 que la excesiva fragmentación municipal plantea una problemática caracterizada por:

- escasa capacidad económica y de gestión de los municipios para el cumplimiento de la prestación de los servicios mínimos,
- prestación de servicios de escasa calidad y eficacia,
- ineficacia y dispersión de las inversiones públicas dirigidas a los municipios,
- dificultad para la formación de candidaturas electorales (Velasco: 1995: 161).

Igualmente, técnicos encargados de impulsar la comarcalización de Aragón critican la insuficiente dimensión de muchos ayuntamientos:

Queda patente el interés de los núcleos de población por conservar su personalidad jurídica como municipios y la inviabilidad política de acometer actualmente una reestructuración global del mapa municipal aceptada voluntariamente. Pero otra cosa es que el respeto a la estructura municipal actual deba ser absoluto. Cualquier municipio, por el mero hecho de serlo, es una Administración pública con competencias muy importantes y potestades públicas de gran trascendencia, para cuyo ejercicio se precisan unos medios mínimos. Es también una instancia de representación política; pero la política es algo más que meras relaciones de vecindad: para definir y gestionar políticas públicas es precisa una cierta distancia o ajenidad, superar los límites de las relaciones entre familias. Hay una cierta ironía en que la exaltación de la autonomía municipal, entendida como conservación a ultranza de la estructura heredada y respeto a la consideración como municipio de núcleos de población mínima, conduzca a que gran número de esos pequeños municipios tengan un papel meramente doméstico, que los margina de los grandes proyectos (Salanova: 1999: 34).

Contrariamente a las reiteradas reconvenciones de los especialistas acerca del minifundismo municipal, desde 1977 se ha producido un ligero incremento del número de ayuntamientos, tanto en Cataluña como en el resto de España. No se trata de un fenómeno nuevo, al contrario: los momentos de recuperación de libertades son también épocas en que las viejas aspiraciones de autogobierno local hallan una coyuntura favorable y un sólido amparo legal al reconocerse el principio político de la autonomía local. A raíz de la petición de segregación de l'Estartit respecto de Torroella de Montgrí, la Societat

Catalana d'Ordenació del Territori emitió en 1993 un informe contrario a la formación de nuevos municipios. En dicho documento se aconsejaba la rectificación de la Ley municipal en el sentido de fijar un mínimo de población como requisito imprescindible para admitir una nueva segregación, tal y como habían hecho diversas comunidades autónomas. Esta propuesta no fue atendida y, en consecuencia, en 1997 el pueblecito de Riu de Cerdanya obtuvo de los tribunales su segregación respecto de Bellver. Esta situación llevó al Parlament a solicitar la adopción de medidas jurídicas que pusieran freno a casos similares. De acuerdo con esta resolución, en 1998 se aprobó una modificación en la Ley municipal (art. 15) en el sentido de exigir como requisitos imprescindibles para admitir la creación de un nuevo municipio:

- a. una población mínima de 2.000 habitantes y que el municipio (o los municipios) de los cuales se segregue no bajen de esta cifra;
- b. que exista una franja clasificada como suelo no urbanizable, de una amplitud mínima de 3.000 metros, entre los núcleos más cercanos de los municipios resultantes (Ley 13/1998, de 19 de noviembre).

De haber estado vigentes ambos criterios en 1982 se habrían impedido la práctica totalidad de las segregaciones aprobadas desde entonces, con la excepción segura de l'Aldea y la posible de Salou.

En el correspondiente debate parlamentario, el representante de CiU, Ferran Pont, afirmaba:

El nostre Grup es manifesta clarament en contra de fer més municipis. És veritat que en el passat ha tingut alguna temptació d'acceptar alguna pressió política i ha fet algun municipi que tenia menys habitants; no ho puc pas deixar de reconèixer, perquè és cert, però, doncs, li sap greu i porta un projecte de llei i diu: No, que no ens torni a passar [...] (DSPC, 11-XI-1998: 6573-74)

Ciertamente, algún grupo de la oposición criticó la medida al entender que era un parche que escondía la verdadera problemática del mapa municipal, en el sentido que ya había mencionado anteriormente algún especialista:

El problema de la existencia de numerosos e inviables municipios, no es problema de los que se crean, sino de los que son sin tener que serlo. La segregación ha sido utilizada como cabeza de turco para enmascarar la ineficacia e impotencia administrativa y la dejadez del legislador en acometer la reforma territorial (Barranco: 1993: 33).

La posibilidad de una reforma municipal en la Ley municipal catalana

En enero de 1986, el Govern de la Generalitat presentó al Parlament un *Document de treball sobre l'organització territorial i el govern local de Catalunya*.²⁰ En el aspecto municipal, tanto en el preámbulo como en el articulado se adoptaba un posicionamiento favorable a una intervención activa en la corrección y mejora del mapa municipal. Así, situándose a medio camino del respeto por el *statu quo* y de una reforma municipal radical, se defendía la adopción de “soluciones intermedias que permeten d'equilibrar l'element d'eficàcia, és a dir, el de la prestació de serveis, amb el manteniment dels antics nuclis com a instàncies de participació.” Y concretaba:

20. *Butlletí oficial del Parlament de Catalunya*, 30-I-1986.

la Llei no preveu directament la reducció del nombre de municipis a Catalunya, però estableix els mecanismes habilitadors perquè aquesta possibilitat es pugui portar a terme en el futur, quan concorrin les circumstàncies legalment previstes i amb el benentès que una operació d'aquesta intensitat hauria de garantir, en tot cas, la participació en el procés dels ens afectats i el manteniment dels antics nuclis com a òrgans de participació.

En la misma línea, el artículo 13 establecía que “podrà acordar-se també la supressió de municipis en virtut de reforma general o parcial de l'organització territorial municipal adoptada per Decret del Consell Executiu de la Generalitat, quan consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic, social o cultural així ho requereixin”.

A raíz de la difusión del documento, la Associació Catalana de Municipis —en la órbita de CiU— convocó el mes de marzo un *Congrés per a la Defensa del Petit Municipi*, que contó con la tranquilizadora presencia del conseller Macià Alavedra y del president Jordi Pujol. En una de las ponencias, el alcalde de Montmany-Figaro, Jordi Mas, afirmaba que “no podem restar impassibles davant els criteris de racionalització i simplificació, que per motius d'economia d'administració poden permetre que per decret del Consell Executiu de la Generalitat es decapiti jurídicament, centenars de municipis amb agregacions forçoses i supressions imposades”.²¹

La protesta de la ACM tuvo consecuencias en el texto definitivo de la Ley municipal aprobada en abril de 1987. Así, se descartaba que una reforma del mapa municipal pudiera hacerse sencillamente por decreto, requiriéndose la aprobación mediante ley del Parlamento. El preámbulo de la Ley municipal afirma:

Des de la vessant estructural, el legislador no podia ignorar la realitat del nostre mapa municipal. El territori és un dels elements del municipi i inevitablement suggereix la qüestió de la reforma municipal. S'ha dit que el nombre de municipis de Catalunya és excessiu i comporta una fragmentació que és una de les causes de la crisi municipal, crisi que es manifesta essencialment en la manca de recursos i de capacitat per a prestar amb eficàcia els serveis corresponents. La reforma territorial té, d'altra banda, una significació de gran intensitat en les actuacions legislatives que es van adoptar entre els anys seixanta i setanta en molt països del centre i del nord d'Europa. La principal crítica que se n'ha fet ha estat la pèrdua de representativitat política de molts nuclis de població en benefici del principi de funcionalitat. [...] Per aquest motiu era del tot necessari que el Parlament hi prengués posició, cercant les fórmules adients per a superar les deficiències actuals, però sense caure en l'error d'adoptar mesures dràstiques que ben segur originarien problemes greus d'ordre polític i social.

La solución básica que la legislación catalana quiere dar al problema del minifundismo municipal es la comarcalización. No obstante, no se descarta una operación paralela de reforma del mapa municipal. El artículo 21 de la Ley municipal establece:

1. Quan les mesures de foment a què es refereix l'article 20 o la intervenció dels ens supramunicipals no són suficients per a garantir un nivell homogeni en la prestació dels serveis de competència municipal, el Govern de la Generalitat pot iniciar un procés de reforma de l'organització municipal en els àmbits territorials de Catalunya que ho requereixin. [...]
3. La proposta que adopti el Govern de la Generalitat s'ha de trametre com a projecte de Llei al Parlament de Catalunya.
4. La Llei de reforma, en funció de les característiques dels municipis afectats, ha de determinar: [...] b) El manteniment dels antics nuclis municipals com a òrgans de participació territorial o com a entitats municipals descentralitzades.

21. ACM: 1986: 116. Ver también X. Mateu: 1989.

Este aspecto de la Ley municipal fue destacado por el conseller Antoni Subirà en el correspondiente debate parlamentario (31-III-1987):

La Llei és innovadora i s'avança. [...] hem aprofitat el màxim d'espai que ens donava sobre el tema d'alteració de termes: fusió, segregació i agrupació [...] Què més voldríem que ser capaços de donar incentius perquè els municipis de Catalunya, voluntàriament, es fusionessin i arribessin a un mapa municipal més racional, però per voluntat dels municipis. A l'article 21, de totes maneres, es preveu, s'habilita, la possibilitat d'una reforma general en l'estructura municipal.

El posterior *Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals* (140/1988) especifica los supuestos de agregación municipal y en particular señala un umbral demográfico muy claro:

Art. 7.- Es pot procedir a l'agregació total d'un o de diversos municipis a un altre de limítrof en algun dels casos següents:

- a. Quan hi ha insuficiència de mitjans econòmics, materials i personals per gestionar els serveis mínims obligatoris establerts per la legislació de règim local.
- b. Quan els nuclis de població formen un sol conjunt amb continuïtat urbana.
- c. Quan consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable. [...]

Art. 8.3.- En qualsevol cas, queden compresos en l'article 7.1.c els casos següents:

- a) Municipis que tenen un nombre d'habitants inferior a 250 [...].

Como ya hemos comentado, en 1998 el Parlament debatió la reforma de la Ley municipal encaminada a dificultar nuevas segregaciones. Todos los grupos políticos coincidieron en valorar negativamente la fragmentación municipal de Cataluña, e incluso en la necesidad de adoptar alguna política activa sobre el particular. El entonces conseller de Governació, Xavier Pomés, manifestó:

Tots vostès saben que Catalunya té una planta municipal molt fraccionada, amb les repercussions que aquest excessiu fraccionament té, en aquest cas, en la suficiència financera dels ens locals (*DSPC* 11-XI-1998: 6563).

Este diagnóstico era compartido por el representante del PP, Víctor Ros i Casas:

El problema dels municipis catalans és la seva excessiva fragmentació, sobretot en les zones interiors de Catalunya (idem: 6576).

El diputado de CiU, Ferran Pont añadía:

Tenim massa municipis a Catalunya. El que passa és que els municipis no ho entenen així, i cap es vol fusionar i, al revés, hi ha moltes iniciatives de segregació. [...] No sé com ho resoldrem. Però la voluntat del nostre Grup i la voluntat del Govern, senyor Benach, que li consti que és que hauríem d'anar a menys municipis [...] Perquè, realment, per ingressos propis ordinaris, que puguin fer una política específica, em sembla que ningú dels diputats o diputades ho defensaria, que amb menys de dos mil habitants un ajuntament pugui fer la seva política (idem: 6568).

Por el PSC, Josep Mir i Bagó remarcaba la contradicción que suponía adoptar medidas restrictivas en cuanto a las segregaciones sin afectar de ninguna manera a los municipios existentes con escasa población:

el problema, en tot cas, seria pensar què fem institucionalment amb aquests centenars i centenars de municipis que no arriben, no als dos mil, sinó als tres-cents o quatre-cents o cinc-cents habitants, i que, segons ens ha dit el conseller, són, per descomptat, absolutament ineficaços per resoldre els seus serveis obligatoris (idem: 6566).

El parlamentario de ICV, Roc Fuentes, reclamaba una política más activa:

ens trobem en la necessitat de resoldre les disfuncions del mapa municipal, amb la necessitat de fomentar la fusió de municipis (idem: 6567).

Finalmente, los grupos independentistas proclamaban de forma clara la necesidad de una reforma del mapa municipal. Por ERC, Ernest Benach (actual president del Parlament) afirmaba:

Ja s'ha dit que el mapa municipal és un mapa molt dispers, és un mapa poc racional, és un mapa que caldria revisar a fons i és un mapa a partir del qual s'haurien de plantejar criteris nous, sobretot, pensant en un país de futur, en un país molt més modern, en un país molt més eficaç (ídem: 6564).

Salvador Morera, del PI (escisión de ERC), afirmaba:

Tots sabem [...] que els criteris objectius de racionalitat, suficiència i funcionalitat eren, bàsicament, criteris de quantitat de població. [...] En un territori de 32.000 km², 945 municipis [...] és una autèntica barbaritat. Allò que s'està fent a Europa, avui dia [...] és reduir municipis i entrar en una racionalització del mapa municipal d'una forma clara i contundent. [...] Encara la Generalitat i tots plegats podem fer moltes més coses per racionalitzar aquest mapa català que, com he dit, és fruit de la història, és fruit d'uns sentiments, però també ha de ser fruit, més tard o més d'hora, d'uns criteris de racionalitat, de suficiència i d'eficàcia administrativa (ídem, pp. 6575-6576).

La Associació Catalana de Municipis, aunque siempre se ha opuesto activamente a las agregaciones municipales (particularmente lo hizo en 1986 y 2001), no por ello deja de compartir el diagnóstico sobre el colapso de los pequeños municipios:

Pel que fa al nivell municipal, una de les màximes preocupacions és el gran nombre de municipis existents a Catalunya, amb una munió de poblacions petites incapaces de gestionar amb eficàcia les seves competències. Tanmateix, cal ser molt prudents respecte a qualsevol canvi en aquest sentit, sobretot per l'arrelament històric i comunitari que tenen els municipis en la consciència popular (A. Fernández: 1999: 160).

Hasta el alcalde de uno de los últimos municipios segregados —Sant Julià de Cerdanyola— reconoce sin ambages:

No cal ser especialista per entendre que amb uns recursos ordinaris de 16 milions de pessetes no es poden fer miracles. [...] resulta impossible comptar amb capacitat per fer la més mínima inversió ni actuació distinta al funcionament ordinaris de subsistència. [...] Els municipis petits, doncs, no disposen d'autonomia, atès que sense finançament no hi ha autonomia.²²

Con estos antecedentes, no es de extrañar que la comisión de expertos presidida por Miquel Roca i Junyent que en 2000 recibió el encargo de efectuar una “revisión del modelo de organización territorial de Cataluña” abordase también la cuestión municipal, además de los aspectos comarcal y provincial (*veguerías*). En enero de 2001 se hizo público el mencionado informe, que en el aspecto municipal realizaba un diagnóstico contundente:

De la manca d'un mínim de població en els municipis es deriva normalment una escassa capacitat econòmica i de gestió per al compliment dels serveis mínims, una prestació de serveis d'escassa qualitat i eficàcia, una reduïda eficiència i notable dispersió de les inversions públiques dirigides al món local i en ocasions una manca de recursos humans, i fins i tot d'implicació social en l'autogovern. Aquesta situació disfuncional es fa cada cop més palesa, per tal com la ciutadania demana progressivament més serveis als ajuntaments, i també perquè aquests resulten més complexos de gestionar (p. 18).

22. Francesc ROSELL i RUSIÑOL: “Els nous municipis. Un futur viable?”, *Federació de Municipis de Catalunya*, 1999: 48.

En consecuencia, al amparo de la Ley municipal (art. 21) y del Reglamento de demarcación y población de los entes locales (art. 7), se propuso una moderada reforma del mapa municipal mediante la consecución de una dimensión poblacional mínima de 250 habitantes (la cifra señalada en el art. 8.3 de dicho Reglamento).

También se proponía la corrección de numerosas disfuncionalidades en los límites municipales, por ejemplo por motivo de continuidad de la zona urbanizada. La Ley municipal confía a una *Comissió de Delimitació Territorial* la elaboración de propuestas de racionalización de los límites municipales (art. 12 y 27), y exige que éstas se presenten al menos cada 10 años; no obstante, hasta ahora la tutela gubernamental ha impedido que la comisión presente la menor iniciativa en este sentido. En estos aspectos, el artículo 41 del Reglamento de demarcación de 1988 señala:

Són disfuncionalitats territorials

1. Límits de termes municipals:
 - a. Nucli, no capital de municipi, annex al nucli d'un municipi veí.
 - b. Nucli, no capital de municipi, partit per un o més termes municipals.
 - c. Nucli, no principal, aïllat de la seva capital i amb accés des d'un municipi veí. [...]
2. Enclavaments [...]
3. Disfuncionalitats causades pel pas de grans infraestructures, aïllament de part d'un municipi per causa de les vies fèrries, les autopistes i els aeroports.
4. Continuums urbans.

El último criterio (continuo urbano) aparece particularmente reforzado jurídicamente, por cuanto figura explícitamente en la misma Ley municipal (art. 13): “Es pot procedir a l'agregació total o a la fusió de municipis en algun dels supòsits següents: [...] Quan els nuclis de població formen un sol conjunt amb continuïtat urbana.” Del mismo modo, el artículo 14 considera la continuidad urbana causa de agregación parcial.

Siguiendo las propuestas que —a título de hipótesis— se planteaban en el llamado *Informe Roca*, y de acuerdo con el padrón de 1996, el número de municipios de Cataluña podría reducirse en casi dos centenares: a unos 758. Para los municipios agregados se proponía una potenciación y redefinición de la figura de la entidad municipal descentralizada (EMD, equivalente a ELM). De otra parte, se planteaba la necesidad de constituir marcos de colaboración intermunicipal estables (*agrupaments municipals*) para aquellos municipios de menos de 1.000 habitantes (500 hab. en zonas de montaña), los cuales podrían concretarse bajo diversas formas: mancomunidad, convenio de colaboración o simplemente ámbito específico de actuación para el consejo comarcal.

CUADRO 4

	Municipios	Agrupamientos
Barcelona	151	134
Camp de Tarragona	98	59
Catalunya Central	128	87
Girona	167	99
Ponent	162	88
Terres de l'Ebre	52	38
Catalunya	758	505

El *Informe Roca* suscitó en general reacciones negativas por lo que se refiere al tema municipal. En particular se opuso con gran contundencia la Associació Catalana de

Municipis (en la órbita de CiU) y el propio Gobierno de la Generalitat se desmarcó en seguida. De hecho, el tema municipal fue una cortina de humo que permitió al Govern arrinconar un proyecto que planteaba otras muchas propuestas incómodas para sus intereses. Igualmente los grupos de la oposición hicieron visibles gestos de distanciamiento respecto de las propuestas reformistas en el terreno municipal, más por temor a una repercusión electoral negativa que no por propio convencimiento.

Conclusiones

1) La cifra que se ha apuntado en los últimos tiempos en Cataluña como referencia para establecer una dimensión municipal mínima —250 habitantes— resulta muy moderada en relación con las que en otros momentos históricos se han barajado, y es igualmente moderada en el contexto de las reformas municipales del norte y centro de Europa.

2) El legislativo catalán, si bien fundamentalmente apuesta por la vía de la comarcalización, también se manifiesta moderadamente partidario de una política de reordenación del mapa municipal dirigida a paliar el minifundismo actual. En este sentido se aprobó la reforma de la Ley municipal para impedir nuevas segregaciones de pueblos con menos de 2.000 habitantes. En este nuevo contexto, resulta tanto más contradictorio el mantenimiento a ultranza de todos los municipios actuales, con independencia de su número de habitantes. Si se afirma que sin un determinado mínimo de población la gestión municipal resulta ineficiente y falta de recursos, algún tipo de medida debe adoptarse con los municipios que se encuentran en una situación demográfica mucho más precaria.

3) Si se defiende la viabilidad y eficiencia de los pequeños ayuntamientos, para ser consecuentes deberían suprimirse las limitaciones a las segregaciones. En particular resulta un agravio inaceptable que a un municipio de 200 habitantes que fue anexionado bajo la dictadura se le diga que no es viable y no puede recuperar su independencia y en cambio se afirme que un municipio actual con 80 habitantes es perfectamente eficaz. Hay una contradicción excesiva entre el trato dado a las segregaciones y la ausencia de una política de fusiones.

4) Existe un gran temor de todos los grupos políticos ante la reacción que pueda generar en los pequeños municipios una tentativa de reforma, pese a que se reconozca como ideal un mapa municipal mucho más simplificado. Valga como ejemplo de este sentimiento dual y dividido la intervención de Antoni Farrés en ocasión del debate del Pla Territorial General de Catalunya, en 1995. Este plan contempla unas 300 áreas básicas territoriales y el diputado de Iniciativa per Catalunya las consideraba una propuesta sugerente para paliar el minifundismo municipal:

I amb això no vull dir que s'hagin d'eliminar municipis, sinó que es determinin uns possibles àmbits que podrien acabar sent municipis. Perquè és evident que si per decret s'eliminen municipis, aquí organitzem la guerra de no sé què, però una guerra absolutament sense quarter. Els campanars són importants, els campanars tiren molt, els campanars són senyals d'identitat (DSPC, 1-III-1995).

5) El régimen local español sufre todavía el lastre del uniformismo. Una vía de reforma indirecta del mapa municipal podría consistir en un estricto reparto competencial

según la dimensión demográfica, causando en definitiva un cierto desapoderamiento de los entes más pequeños. Se mantendría nombre y esencia representativa de los pequeños municipios pero sin las amplias potestades que el régimen actual les concede de forma homogénea y universal. Pero el margen de maniobra autonómico para seguir esta vía resulta en la práctica muy limitado, a causa de la prevalencia de la legislación de bases estatal. En el marco legal vigente en España, el vaciado competencial de los pequeños municipios no resulta viable. Esto no justifica la ausencia de búsqueda de alternativas y de decisión reformadora. No faltan figuras de entes locales (diputaciones, consejos comarcales, mancomunidades, ayuntamientos, comunidades de municipios, entidades municipales descentralizadas y otras) que, convenientemente usadas, podrían dar salida a la grave y compleja problemática de la organización local catalana. Es necesario llenar de contenido cada una de estas fórmulas, adaptándolas a la realidad geográfica, histórica, socioeconómica y poblacional del país.

6) Un aspecto muy negativo de las anexiones municipales del pasado fue que no siempre incorporaron mecanismos para evitar que la agregación significase una pérdida de la representación política, resultando traumáticas para las colectividades afectadas. En palabras de Lluís Casassas:

L'annexió ha fet desaparèixer la personalitat i la representació política de moltes col·lectivitats humanes, i això, en una via oberta cap a una societat més democràtica, no és convenient. En no tenir aquesta representació, els col·lectius exigeixen la solució traumàtica de la segregació, amb què creix el nombre de municipis i el dels problemes. La realitat actual posa de relleu la urgent necessitat de crear òrgans que coordinin les actuacions dels municipis, que planifiquin i que gestionin ensems i que respectin, però, la personalitat política de cadascun d'ells (citado por J. Vicente, 1998: 462).

7) Existe un enfrentamiento reiterado a lo largo de la historia entre los objetivos de racionalización del mapa municipal (la eficiencia administrativa) y la exigencia de mantener vivos los órganos de representación local. Una hipotética intervención reformista en el mapa municipal exige, como mínimo, la aplicación de dos criterios políticos: moderación de las propuestas y consenso. Existe un posicionamiento social bastante unánime en contra de una reforma radical y traumática del mapa municipal catalán, entendiendo como tal la desaparición de un 70 u 80% de los actuales municipios. En cambio, una racionalización moderada podría encontrar un apoyo suficiente que la hiciera viable, ya que todos los expertos coinciden en señalar la existencia de casos extremos que exigen la intervención gubernamental. Esta opción posibilista precisa, sin embargo, de un acuerdo parlamentario amplio que evite que la cuestión municipal se convierta en demagógica arma arrojadiza. Es preciso que en la reforma se implique:

el mayor número de fuerzas políticas [...] para no echar sobre las espaldas de quien gobierna el peso de unas medidas que, al exigir operaciones de cirugía, resultan a menudo impopulares, por lo que sólo pueden ser aplicadas desde acuerdos amplios (Sosa-Miguel: 1987: 136).

Bibliografía

Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya (1984), "La reforma de l'administració local de Catalunya", en E. LLUCH y O. NEL·LO, *El debat de la divisió territorial de Catalunya*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 345-376, original de 1978.

- ALBI, F. (1966a), *La crisis del municipalismo*, Madrid: IEAL.
- (1966b), “Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 150, 801-869.
- ARQUE, M., Á. GARCIA y X. MATEU (1979), “Las agregaciones de municipios en las áreas de montaña: el caso del Alto Pirineo catalán”, *Ciudad y Territorio*, 4, 65-74.
- Associació Catalana de Municipis [1986], *Congrés per la defensa del petit municipi. Ponències, conferències, comunicacions i conclusions. No fem de Catalunya un desert*, [Barcelona].
- BARRANCO VELA, R. (1993), *Creación y segregación de municipios*, Madrid: Marcial Pons.
- BURGUEÑO, J. (1993), “La frustrada reforma del mapa municipal de 1867 a Lleida”, *Professor Lluís Casassas i Simó. Geografia i territori* (Homenajes, 9), Barcelona: Universitat de Barcelona, 73-94.
- BURGUEÑO, J. (dir.) (2001), *Atles de les viles, ciutats i territoris de Lleida*, Lleida: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Lleida-Diputació de Lleida.
- (2003): *Història de la divisió comarcal*, Barcelona: Rafael Dalmau.
- BURGUEÑO, J. y M. GRAS i CASANOVAS (1992), “La formació del mapa municipal contemporani a Catalunya. El cas de la Segarra”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 33-34, 115-144.
- BURGUEÑO, J. y F. LASSO DE LA VEGA (2002), *Història del mapa municipal de Catalunya*, Barcelona: Direcció General d'Administració Local.
- CARRERAS i PUIGDENGOLAS, J. M. (1989), “L'actualitat de la divisió territorial”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 17, 85-87.
- CARRERAS i VERDAGUER, C. (1984), “Planejament intermunicipal i territori”, en E. LLUCH y O. NEL·LO, *El debat de la divisió territorial de Catalunya*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 608-617, original de 1980.
- CASASSAS, L. (1986), “Un debat nou sobre la divisió territorial de Catalunya: els municipis, les comarques i el poder”, *Quaderns d'alliberament*, 12 (*La divisió territorial de Catalunya. Reflexions i propostes per un debat*), 39-50.
- CASASSAS, L. y J. CLUSA (1981), *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (1991), *El término municipal. Extensión y alteraciones*, Madrid: Comunidad de Madrid.
- Comissió d'Experts creada per acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instàncies dels diferents grups del Parlament de Catalunya (2000), *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Departament de Governació i Relacions Institucionals.
- CORDERO TORRES, J. M. (1962), “La redistribución geográfica de la administración española”, *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Madrid: IEP, III-2, 11-21.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y E. ORDUÑA REBOLLO (1981), *Legislación de administración local, 1900-1975*, Madrid: IEAL.
- DÍEZ GONZÁLEZ, F. A. (1966), “El desarrollo económico-social y el municipio-comarca”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 145, 22-30.

- Federació de Municipis de Catalunya (1987), *10 anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989)*, Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans-FMC.
- (1999), *Vint anys d'ajuntaments democràtics 1979-1999*, Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona - FMC.
- FERNÁNDEZ i GUTIÉRREZ, À. (1999), “Proposta d'organització territorial de l'ACM”, *20 anys de democràcia als ajuntaments, 1979-1999*, Associació Catalana de Municipis i Comarques, 159-165.
- GALLEGRO Y BURÍN, A. (1955), *Municipios grandes, medianos y pequeños*, Madrid: IEAL.
- GARCÍA PASCUAL, P. (1960), “El problema de los pequeños municipios en España”, *Documentación Administrativa*, 27, 39-44.
- IGLÉSIES, J. (1933), *Les comarques meridionals de Catalunya i la futura divisió territorial*, Reus: Revista del Centre de Lectura.
- JORDANA DE POZAS, L. (dir.) (1961), “Revisión de las ideas básicas de la división territorial”, *Problemas políticos de la vida local*, Madrid: IEP.
- (1961), “Problemas de los pequeños municipios”, *Estudios de administración local y general*, Madrid: IEAL, 603-621.
- (1967), “La previsible alteración de nuestra división territorial”, *Revista de estudios de la vida local*, 155, 641-660.
- LARA POL, J. A. (1966), “Administración local y reforma de la administración”, *Documentación Administrativa*, 100, 415-421.
- LIESA RIVEROLA, C. (1972), *Reestructuración de términos municipales*, Barcelona: Bayer.
- LÓPEZ VILA, C. (1969), “La fusión e incorporación de municipios en España”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 162, 266-267.
- MARTÍN MATEO, R. (1964), *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1961), “Problemas de los municipios rurales”, *Problemas políticos de la vida local*, Madrid: IEP, 273-308.
- (1973), *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid: Alfaguara.
- MATEU I LLEVADOT, X. (1989), “El marc administratiu”, *10 anys d'ajuntaments democràtics*, Federació de Municipis de Catalunya, 71-102.
- MENDIZÁBAL, E. y F. NADAL (1994), “Assaigs d'organització de l'administració local a l'estranger”, en L. CASASSAS (dir.), *L'organització territorial de l'administració pública de Catalunya*, informe multicopiado realizado para la Diputació de Barcelona, 431-477.
- MIR I BAGÓ, J. (1991), *La reforma del règim local a Catalunya*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- MORIS MARRODÁN, J. L. (1961), “Consideraciones sobre la división geográfica de los municipios españoles”, *Problemas políticos de la vida local*, Madrid: IEP, 311-328.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2003), *Municipios y provincias*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- (2003), “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, *Revista de Estudios de Administración Local*, 291, 779-826.

- ROVIRA I GÓMEZ, S. (1980), *Guia d'Altafulla*, Tarragona: Diputació Provincial de Tarragona.
- ROWAT, D. C. (ed.) (1980), *International Handbook on Local Government Reorganization*, Londres: Aldwyck Press.
- RUEDA, I., J. M. CAMARASA y X. MATEU (1987), "Diagnòstic del mapa municipal de Catalunya", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 10-11, 129-152.
- SALANOVA ALCALDE, R. (1999), *La comarcalización de Aragón*, Zaragoza: Cortes de Aragón.
- Societat Catalana d'Ordenació del Territori (1993), *Informe sobre la segregació de municipis*, Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- SOSA WAGNER, F. y P. DE MIGUEL GARCÍA (1987), *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid: IEAL.
- TUSELL GÓMEZ, J. y D. CHACÓN ORTIZ (1973), *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- VELASCO, L. F. (1995), "L'experiència espanyola en relació a la reforma del mapa municipal a Europa", *Municipis amb nuclis agregats*, Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 153-221.
- VICENTE i RUFÍ, J. (1998), *El procés de construcció de l'àrea urbana de Girona. Plans, discursos i realitat*, tesi doctoral presentada en el Departament de Geografia de la UAB, dirigida por Margarita Castañer.

Abreviaturas

- ACM: Associació Catalana de Municipis
- AGA: Archivo General de la Administración
- AHL: Arxiu Històric de Lleida
- DSC: *Diario de las Sesiones de Cortes*
- DSPC: *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*

Resum

L'etern debat sobre la reforma del mapa municipal. El cas de Catalunya

En diversos moments històrics hi ha hagut a Espanya temptatives de reforma del mapa municipal, principalment en el sentit d'establir una xifra mínima de població per a tenir ajuntament. Durant els anys seixanta i setanta, diversos països de l'Europa central i septentrional van adoptar importants reformes del seu mapa administratiu. En paral·lel, també a Espanya hi hagué un important debat tècnic sobre la necessitat que els municipis tinguessin una dimensió demogràfica suficient. Aquest debat té continuïtat amb la democràcia. L'article recull un gran nombre de posicionaments favorables a l'adopció d'alguna mesura de racionalització del mapa municipal. La legislació catalana contempla la viabilitat de reformes d'aquest tipus. Un informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, elaborat l'any 2000 per una comissió d'experts, propugnava igualment una moderada reducció del nombre de municipis: de 946 a 758.

PARAULES CLAU: *administració local, Catalunya, geografia política, municipi.*

Abstract

The endless discussion on the reform of the municipalities map in Spain. The catalan case

Along different historical moments, attempts to reform the municipalities map have been considered in Spain, mainly to establish the minimum population threshold in order to obtain a council. In the decades of 1960 and 1970, several different countries of Central and Northern Europe adopted important changes in their administrative maps. Also, the debate came into Spain about the need of a sufficient demographic size in order to obtain the municipality status. That discussion continues along the present democratic period. This paper presents a good number of favorable opinions to the adoption of some type of rational criterion on the municipalities division. In fact, Catalan laws considers the possibility of applying such reforms. A recent report by a commission of experts about the review of the territorial organization in Catalonia, made at the year 2000, has proposed a moderate reduction of the number of municipalities, from 946 to 758.

KEY WORDS: *local administration, Catalonia, political geography, municipality.*