

# Política y ordenación territorial en Cataluña durante la transición y la autonomía<sup>1</sup>

CARLES SANTACANA TORRES\*  
*Universitat de Barcelona*

## Resumen

La promulgación de la división provincial en España fue vista siempre desde las diferentes sensibilidades del catalanismo como una agresión a la organización territorial tradicional. En consecuencia, el catalanismo persiguió superar esa división y sus dos órganos políticos: gobiernos civiles y diputaciones provinciales. En la transición la mayoría de partidos políticos apostaba por hacer desaparecer las diputaciones, y sustituirlas por la división territorial de la Generalitat republicana. La Constitución lo hizo imposible, y el debate sobre la organización del territorio experimentó un cambio copernicano. Así, el debate sobre las Leyes de Ordenación Territorial en 1987 fue uno de los momentos de mayor tensión política de la Cataluña autónoma.

**Palabras claves:** transición democrática, diputaciones provinciales, división territorial, Cataluña, nacionalismo, Constitución española, comarcas.

## Abstract

The provincial division of Spain was always seen from different sensibilities of catalanism as an aggression to the traditional territorial organisation. Consequently, catalanism wanted to change this division and their

---

Fecha de recepción: 2 junio 2004.

<sup>1</sup> Este artículo forma parte del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología BHA2002-01500

\* Profesor Titular de Historia Contemporánea. Departamento de Historia Contemporánea. C/Baldri Reixac, s/n. 08028 Barcelona. Tf. 933333466. E-mail: carles.santacana@ub.edu

political organisations: civil governments («gobiernos civiles») and provincial diputations («diputaciones provinciales»). During the «Transición», the majority of the political parties wanted to eliminate the diputations and change them for the territorial division that Catalonia had had in the times of the republican «Generalitat». The Constitution made it imposible, and the debate about the Laws of Territorial Ordenation («Leyes de Ordenación Territorial») in 1987 was one of the moments of highest political and tension of the autonomous Catalonia.

La construcción de la actual autonomía catalana, hegemonizada por Convergència i Unió, que ha ocupado el gobierno en solitario desde 1980 hasta el 2003, se ha realizado en gran medida con un notable consenso en las cuestiones fundamentales y constituyentes entre la coalición gobernante y amplios sectores de la oposición parlamentaria. Consenso básico en cuestiones decisivas como por ejemplo la política lingüística, que no desmiente en ningún caso importantes desencuentros en otros temas. Si resaltamos estas circunstancias es precisamente para poner de relieve que el mayor conflicto vivido en la vida política catalana derivado de una iniciativa legislativa se produjo en relación a las leyes de ordenación territorial aprobadas por el Parlamento de Cataluña en 1987. Y eso fue así por dos tipos de motivos: de un lado, la propia importancia política del control de una institución como la Corporación Metropolitana de Barcelona. De otro, por la importancia simbólica que tiene en el mundo cultural-político catalán todo aquello relacionado con la ordenación territorial. El objetivo de este artículo es mostrar las claves que permiten analizar y comprender el papel que han tenido las discusiones sobre la organización del territorio en la Cataluña de la transición y de la consolidación de la democracia y la autonomía. Se trata de una explicación fundamentalmente política, que deja voluntariamente al margen la gran cantidad de estudios técnicos que geógrafos, urbanistas, economistas y otros expertos han elaborado durante este período. Naturalmente que estas aportaciones son muy importantes, y que se han concretado en distintas propuestas de organización territorial, algunas muy novedosas, como las municipalías propuestas por el geógrafo Lluís Casassas en 1980-1981, pero en este momento no pueden ser el hilo conductor de nuestra explicación, ya que desbordarían el objetivo y las posibilidades de este artículo, y merecen un tratamiento singularizado, que han avanzado ya diversos especialistas<sup>2</sup>.

2 Existe una amplia literatura técnica, y también política, sobre la división territorial. Para empezar, los dos compendios documentales obra de los geógrafos LLUCH, Enric y NEL.LO, Oriol. El primero, sobre la etapa republicana, *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya (1931-1936). Edició dels documents de l'arxiu de la Ponència*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1983, 2 vols. El segundo, que abarca el período franquista y la transición, *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1984. Y también, de los mismos autores, *Recull de materials del debat sobre l'organització territorial de Catalunya (1987-1997)*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1997. Además de estos monumentales compendios documentales, una visión sintética de estos debates en NEL.LO, Oriol, «L'organització territorial de l'administració pública a Catalunya (1931-1975). Crònica d'un debat», en *Actes del V Congrés Internacional d'Història Local de Catalunya. L'estructuració territorial de Catalunya. Els eixos cohesionadors de l'espai*, Barcelona, L'Avenç, 2000. En un sentido diferente pero complementario, algunas obras de Jesús BURGUEÑO, especialmente *Història de la divisió comarcal*, Barcelona, Dalmau, 2003, y *Geografia política de la España constitucional. La divisió provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

## Unos antecedentes: de la Mancomunitat al franquismo

La división provincial instaurada por el estado liberal español en 1833 ha sido considerada tradicionalmente por el catalanismo como una división territorial ajena a la realidad territorial catalana<sup>3</sup>, y como un elemento más del centralismo con que se construía el estado español. Además, la división provincial suponía la fragmentación de Cataluña en cuatro entes independientes, que no tenían ninguna conexión jurídica entre sí. Así las cosas, el catalanismo, ya fuese conservador o progresista, se oponía a una división territorial que negaba una unidad del territorio catalán, y que se suponía alejada de la realidad interna del territorio. La instauración de la Mancomunidad de Cataluña en 1914 consiguió unificar el territorio catalán por la vía de mancomunar las cuatro diputaciones provinciales, pero sin poder plantearse un plan territorial interior.

La proclamación de la II República y la instauración de la Generalitat en 1931 hizo posible llevar a la práctica esos ideales catalanistas. De entrada, con la desaparición de las diputaciones provinciales y la puesta en marcha inmediata de la Ponencia de la división territorial, dirigida por el geógrafo Pau Vila. La suspensión de la autonomía en el bienio negro pospuso la aprobación de la división territorial, que no fue efectiva hasta 1936, y que contemplaba un doble nivel, con 38 comarcas y 9 regiones o veguerías, que eran agrupaciones de comarcas, y que tenían como función básica la descentralización de la administración de la Generalitat. Su aprobación en plena Guerra Civil limitó mucho su aplicación administrativa, pero fue tomada como punto de referencia en los numerosos estudios de planificación llevados a cabo por la Generalitat republicana. Más todavía, y a pesar de desacuerdos puntuales en el establecimiento de algunos límites territoriales, la división en comarcas y regiones de 1936 se convirtió en una referencia política innegable, que el fin de la Guerra Civil convirtió en uno de los elementos de la obra de gobierno de la Generalitat considerados incontestables y modélicos.

La instauración del franquismo supuso la anulación del estatuto de autonomía, y con ésta, la de la división territorial en comarcas y veguerías. El mismo texto oficial que proscibía la autonomía catalana, el famoso decreto de 5 de abril de 1938, se refería a la necesidad de «restablecer un régimen de derecho público que, de acuerdo con el principio de unidad de la Patria, devuelva a aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España». De esta forma, el régimen franquista ponía el énfasis en la contraposición entre el uniformismo y centralización políticos, que tenía su correlato en la política territorial en la institución provincial; frente a la proscrita autonomía, que se veía vinculada a una distribución territorial que se vivía como propia,

---

3 Con la *Renaixença* encontramos a estudiosos que dibujaban diversos mapas comarcales de Cataluña. En un sentido más político, el *Projecte de Constitució de l'Estat Català* (1883) y las *Bases de Manresa* (1892) otorgaban un papel fundamental a las comarcas en el futuro autogobierno catalán. De otro lado, el proceso de transformación de las *veguerías* y la irrupción de las provincias queda muy bien explicado en BURGUEÑO, Jesús, *De la vegueria a la provincia. La formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans, 1790-1850*, Barcelona, Dalmau editor, 1995.

y que la Generalitat republicana había sancionado con la división territorial de base comarcal. Así las cosas, el largo período franquista supuso una revitalización del ámbito provincial, un espacio en el que ejercían su poder dos ámbitos de poder claramente diferenciados: los gobiernos civiles, como delegación del poder central, y verdadero eje de poder; y las diputaciones provinciales, instituciones de poder local absolutamente subsidiarias de los gobiernos civiles. A lo largo de este período, el mundo político oficial prescindió radicalmente de referencias a las comarcas. O, a lo sumo, las consideraba dentro de una tradición naturalista o como elementos de trabajo técnico<sup>4</sup>. De hecho, la defensa a ultranza de las provincias llegó a plantearse incluso como una forma de desintegración de la unidad de Cataluña. Eso ocurrió especialmente en el caso de la provincia de Lérida, donde parte de las jerarquías locales impulsaron un «leridanismo» particular que establecía una vinculación directa entre la provincia y España, prescindiendo del ámbito catalán. En esta línea se llegó a plantear la pertenencia de Lérida a una zona territorial llamada Valle del Ebro<sup>5</sup>. En honor a la verdad cabe decir que la línea impulsada por la minoría dirigente de la Lérida franquista no tuvo emuladores en las otras provincias catalanas. De la misma manera, también se debe tener en cuenta que la diputación provincial barcelonesa mantuvo durante el franquismo un papel superior al que le correspondería. Su preeminencia respecto del resto de diputaciones catalanas debido a su potencial demográfico y económico, y el hecho de que se hiciera cargo de algunos servicios que habían sido creados por la Mancomunitat, eran elementos no negligibles en esta situación *de facto*, pero que difícilmente se planteaba abiertamente, tanto por la debilidad política de los presidentes de la institución como también por su forzada sumisión a los respectivos gobernadores civiles<sup>6</sup>. En esta dinámica se ha de poner de relieve, además, el papel de José María de Porcioles<sup>7</sup>, alcalde de Barcelona y que intentó asumir un papel de representante de los intereses del conjunto de franquistas catalanes, y que superaba en protagonismo a los presidentes de diputación de la época, y que utilizaba dos nuevos instrumentos para reforzar su influencia: la Carta municipal de Barcelona y la puesta en marcha de su estrategia metropolitana. Así pues, y volviendo a la presidencia de la diputación, es posible que el único presidente provincial con un perfil más marcado fue Juan Antonio Samaranch, en el cargo entre 1973 y 1977, que intentó realzar la presencia

---

4 Sobre los diversos usos del concepto y sus plasmaciones véase BURGUEÑO, Jesús, *Història de la divisió comarcal*, Barcelona, Dalmau editor, 2003, en especial el capítulo «Les comarques sota el franquisme», pp. 114-121.

5 En referencia a la cuestión del «leridanismo» es imprescindible la obra de PUEYO, Miquel, *Lleida, ni blancs ni negres, però espanyols*, Barcelona, Edicions 62, 1984. Para conocer los planteamientos en un texto de época, ver HERNÁNDEZ PALMÉS, Antonio, *Lérida entre Aragón y Cataluña*, Lérida, Instituto de Estudios Ilerdenses, 1963.

6 Sobre el papel de la diputación de Barcelona, véase DE RIQUER, Borja, *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1988, vol. III.

7 A falta de la imprescindible biografía de Porcioles, algunos aspectos de su papel en la alcaldía en MARÍN, Martí, *Catalanisme, clientelisme i franquisme. Josep Maria de Porcioles*, Barcelona, Societat Catalana d'Estudis Històrics, 2000.

de la institución. Desde las instituciones oficiales se dio carta de naturaleza a otras divisiones territoriales, con un carácter especialmente técnico, como los municipios que se incluían en el Plan comarcal barcelonés de 1953, los que años después formaban parte de la Corporación Metropolitana de Barcelona, o las agrupaciones comarcales que servían de base a los planes económico-sociales promovidos por el sindicalismo vertical.

Sin embargo, y a pesar de la clara apuesta del mundo oficial por la provincia, geógrafos, economistas, historiadores y otros científicos sociales, utilizaron la división comarcal de 1936. En algunos casos, de forma claramente militante; en otros, en un sentido más instrumental. Algunos nombres propios, como el del geógrafo e historiador Josep Iglésias, son fundamentales en esta dirección. Secretario de la ponencia que elaboró la división comarcal, tuvo un papel esencial en el movimiento de les «assemblees intercomarcals d'estudiosos». En un sentido similar, la *Geografia de Catalunya* publicada por la editorial Aedos, a partir de 1958, dirigida per Lluís Solé Sabarís, suponía una reivindicación de las comarcas. Y en el mismo sentido operó la *Gran Enciclopèdia Catalana*, que empezó a editarse en 1969. En este sentido, es importante destacar que la división comarcal de 1936, con todos sus problemas e imperfecciones, se benefició durante el franquismo de la mitificación de las realizaciones de la Generalitat republicana, de manera que su reivindicación alcanzó a la propia organización de la máxima instancia de lucha política clandestina. La Asamblea de Catalunya, creada en 1971 y que agrupaba la mayoría de partidos políticos de la oposición en la clandestinidad, pero también asociaciones profesionales, vecinales y ciudadanas, organizó su estructura precisamente siguiendo la división comarcal de 1936.

Cabe añadir en este marco una cuestión que sobrepasaba la organización de este territorio interior, pero que se vinculaba en muchas ocasiones. Nos referimos al ámbito de los Països Catalans, que se utilizaba de manera muy frecuente en las postrimerías del franquismo y la transición en los medios culturales y políticos antifranquistas, y que la consolidación democrática convirtió en un ámbito social y cultural absolutamente secundario.

### **La cuestión territorial en la transición**

Al iniciarse la transición, la irrupción pública de los partidos clandestinos compartió protagonismo con una iniciativa cívico-política de gran calado, que tomó el nombre de Congrés de Cultura Catalana, y que se prolongó desde inicios de 1975 hasta el otoño de 1977. Se trataba de una propuesta que superaba ampliamente lo que parecía anunciar su nombre, y era en realidad una especie de estados generales de la cultura catalana, tomando esa cultura en un sentido amplísimo, y que en realidad se proponía poner en común todo el bagaje acumulado por la cultura catalana antifranquista, y conectarla con las experiencias anteriores a la Guerra Civil. El listado de temas a debatir, organizado en veinticinco ámbitos, era amplísimo, e iba desde la lengua y las tradiciones populares a la música, la ciencia o el deporte. Ese sentido amplio del concepto cultura hizo posible

programar un ámbito específico bajo el epígrafe de ordenación del territorio, que debatió ampliamente sobre las posibilidades de corregir los desequilibrios territoriales internos y la necesidad de una división territorial que actuase en esa dirección. La resolución final de los trabajos, presentados en Tortosa el 25 de septiembre de 1977, abogaba por la autonomía de municipios y comarcas<sup>8</sup>. En el mismo sentido se pronunció el ámbito de instituciones.

Sin embargo, el *Congrés de Cultura Catalana* tuvo otro tipo de intervención en la cuestión territorial. Al margen de los ámbitos de trabajo, el *Congrés* organizó cuatro grandes campañas de divulgación y sensibilización. Una de esas campañas era la denominada campaña por las instituciones, que se encargaba de difundir entre la población el significado de la autonomía catalana de la etapa republicana. Se pretendía familiarizar al conjunto de ciudadanos –no sólo a los más politizados– con el papel y la acción de la *Generalitat* republicana. En esta campaña se explicaba, entre otras cosas, las características del Estatuto de 1932, y se enfatizaban los logros de la *Generalitat*, entre los que se hacía incapié en la división territorial de 1936, que había dado sanción legal a comarcas y regiones o veguerías.

Si tenemos en cuenta que en el *Congrés* participaban todos los sectores culturales, sociales y políticos democráticos y antifranquistas, se deducirá fácilmente que la reivindicación política de las comarcas, y el rechazo al mantenimiento de las provincias se mantenía con enorme vigorosidad en la cultura política catalana de aquellos años. Más todavía, que era un mínimo común denominador ampliamente compartido por las fuerzas políticas emergentes<sup>9</sup>, con la excepción de *Alianza Popular*.

La instauración de la *Generalitat* en octubre de 1977, con el retorno del presidente en el exilio, Josep Tarradellas, abría una nueva etapa política, en que el poder político autónomo era muy limitado y provisional, pero cargado de simbolismo. En esa etapa de autogobierno provisional se creó un órgano territorial excepcional, el *Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre* (1978), al tiempo que la *Generalitat* provisional intentaba controlar las acciones de las diputaciones provinciales, a través de la *Comisión Mixta Generalitat-diputaciones*, constituida en enero de 1978, en que confluían los representantes de los partidos democráticos con dirigentes políticos franquistas. En ese período provisional, los partidos integrados en el gobierno de unidad prefirieron aplazar decisiones sobre la división territorial hasta que pudiera reunirse el *Parlamento de Cataluña*.

El resultado de las elecciones de junio de 1977 abrió paso a unas cortes constituyentes, que habían de ser decisivas para la organización territorial del estado, con el nuevo estado de las autonomías, y que tomó importantes decisiones en relación a otros niveles,

---

8 Véase *Congrés de Cultura Catalana*, Barcelona, 1978. Vol. IV. *Manifest i documents*, pp. 89-90. De otro lado, los trabajos previos de los ámbitos de instituciones (VII) y de ordenación del territorio (VIII) se encuentran en el volumen primero.

9 Véase, a modo de resumen, CULLA, Joan B., «L'evolució ideològica dels partits», en *DD.AA., Catalunya 77-88*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, pp. 250-253.

como el municipal y provincial. Paralelamente, la discusión del Estatuto de autonomía de Cataluña tuvo dos fases bien marcadas. La primera, en la que la llamada *Comissió dels Vint*, formada por parlamentarios de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en las elecciones del 15 de junio de 1977, elaboraron un proyecto de estatuto. La segunda, cuando este proyecto fue discutido y enmendado en la comisión constitucional del Congreso de los Diputados. Como es lógico, el texto del Estatuto no podía regular la futura organización territorial de Cataluña, pero sí apuntaba la dirección en que el Parlamento de Cataluña podría abordar esta cuestión. El proyecto de Estatuto elaborado por los parlamentarios catalanes, conocido como *Estatut de Sau*, porque fue redactado en el parador de Sau, cerca de la ciudad de Vic, incluía un artículo quinto concreto pero claro en su definición:

«Art. 5.

1. La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques. També es podran crear demarcacions supracomarcales.
2. Així mateix podran ser creades agrupacions basades en el fet geogràfic, urbanístic i metropolità o en algun altre caràcter específic.
3. Una llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya d'acord amb el present Estatut, tot garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials.»

Con este texto, los parlamentarios manifestaban la doctrina clásica del catalanismo en el sentido de considerar a municipios y comarcas como los ámbitos territoriales básicos, dejando la puerta abierta a demarcaciones supracomarcales, con las *vegueries* o regiones de 1936. Además, esa doctrina tradicional no era obstáculo a reconocer la existencia de situaciones nuevas, como el hecho metropolitano, que sería necesario reconocer. Vale la pena poner de relieve la omisión total en referencia al ámbito provincial, que será el eje de importantes discusiones posteriores. Pero no avancemos acontecimientos, porque el proyecto de estatuto daba otra pista más sobre el carácter preeminente que se quería dar a las comarcas. Así, la disposición transitoria cuarta, que disponía la forma en que debían organizarse las primeras elecciones al Parlamento de Cataluña, indicaba claramente que las circunscripciones electorales serían las regiones de la división territorial de la Generalitat republicana, a razón de un diputado por cada 40.000 habitantes o fracción.

Esta cuestión había provocado un vivo debate público en el proceso de elaboración del estatuto, ya que el primer proyecto de *Sau* reconocía la provincia como circunscripción electoral. Al conocerse esta decisión fueron muchos los grupos que la impugnaron, en una importante campaña que se desarrolló en los meses de noviembre y diciembre de 1978. La campaña, surgida de grupos comarcalistas, solicitaba que la circunscripción electoral fuese la comarca, y se tiñó con argumentos de desconfianza al poder de la metrópolis barcelonesa. Uno de los primeros toques de atención fue el llamado «Manifest de Balaguer», de 18 de noviembre, que expresaba que «totes i cada una de les comarques,

segons la divisió establerta per la Generalitat l'any 1936, hauran de ser directament representades al proper Parlament de Catalunya, adequant les circumstàncies electorals perquè això sigui possible»<sup>10</sup>, y que advertía que la consecución de ese objetivo era una condición básica para una aprobación consensuada del Estatuto. Dicho de otra forma, que la presión quería ser fuerte y contundente. Uno de los hitos de esa campaña fue la constitución de la llamada Asamblea del Poder Comarcal, constituida el 17 de diciembre en Santa Coloma de Queralt, que se manifestaba totalmente opuesta a la disposición transitoria del Estatuto<sup>11</sup>. Lógicamente, y tratándose de la definición de una norma electoral, el debate estaba también muy mediatizado por las expectativas electorales de los diferentes grupos políticos. Dicho de manera muy rápida, la Unión de Centro Democrático (UCD), Unió Democràtica de Catalunya (UDC), Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) eran los más decididos adalides de la representación comarcal, precisamente aquéllos que habían conseguido sus mejores resultados en las comarcas poco pobladas en las elecciones de 1977. Por el contrario, los socialistas y comunistas, con mejores resultados en las zonas más densas, eran los más reacios a la utilización de las comarcas como circunscripción electoral.

Al final, la necesidad de alcanzar un pacto hizo que la Asamblea de Parlamentaris decidiese cambiar esa disposición del proyecto de Sau e introducir la veguería como circunscripción electoral. No obstante, como indica Jaume Sobrequés, miembro de la Asamblea y redactor del Estatut, «la polémica sobre la representació parlamentària comarcal no cessà, i es convertí en un dels punts més debatuts de l'Estatut d'Autonomia»<sup>12</sup>.

Así las cosas, el Estatut de Sau fue aprobado reconociendo el papel de las comarcas en la futura organización territorial, y utilizando otra figura de la división territorial de 1936, la veguería, para utilizarla como circunscripción electoral. Pero el Estatut debía ser aprobado en el Congreso de los Diputados, y debía tener en cuenta la Constitución que se había aprobado en paralelo. Con la Constitución ratificada en referéndum en diciembre de 1978 podía comenzar esa última fase, que se vio interrumpida por la convocatoria de elecciones generales para marzo de 1979. El Congreso de los diputados constituido en abril, y el ratificado gobierno de UCD, pudo culminar esa última fase, que se concretó en la comisión constitucional, que discutió el proyecto de estatuto con una delegación de l'Assemblea de Parlamentaris. Esas discusiones afectaron de forma muy substancial a la temática que estamos abordando, ya que la Constitución que entraba en vigencia había establecido que la provincia era una entidad territorial básica del Estado. En virtud de esa servitud, el artículo quinto del estatuto tuvo que añadir un cuarto epígrafe, que decía. «Allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les

10 *Avui*, 19 de noviembre de 1978.

11 Los acuerdos de l'Assemblea, en *Avui*, 19 de diciembre de 1978.

12 SOBREQUÉS, Jaume; RIERA, Sebastià Riera, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, Edicions 62, vol. I, página 191.

activitats de l'Estat, de conformitat amb allò que preveuen els articles 137 i 141 de la Constitució». Con este epígrafe la província irrumpía en el estatuto, y se posponía para más adelante los posibles conflictos entre la provincia y los otros ámbitos territoriales, especialmente las comarcas. Pero ésa no era la única novedad, sino que tuvo su correlato en la disposición transitoria relativa a las primeras elecciones al Parlament, que sustituyó la veguería como circunscripción, e impuso las provincias.

En definitiva, el marco regulado por la Constitución y el Estatuto puso de manifiesto la tensión entre la división territorial de la Generalitat republicana (comarcas y veguerías o regiones) y la necesidad por imperativo constitucional de mantener las provincias. Una tensión que continuaría en cuanto se empezó a poner en marcha la autonomía.

### Los límites de la autonomía y la decepción de 1981

En la campaña electoral de 1980, para constituir el primer Parlamento de Cataluña acorde con el nuevo Estatuto de 1979, la mayoría de partidos postulaba la desaparición de las diputaciones y la instauración de las comarcas. Era, simplemente, reproducir la lógica histórica del catalanismo. Era evidente que las provincias no podían desaparecer, pero sí se podía intentar el vaciado de competencias de las diputaciones.

En la sesión de investidura de Jordi Pujol como presidente de la Generalitat, el candidato hizo una referencia explícita que vinculaba la desaparición de las diputaciones a la instauración de las comarcas, además de afirmar que la división comarcal seguiría básicamente la que se propuso en 1936. No obstante, el primer paso era el traspaso de competencias de la diputaciones a la Generalitat, a través de la Comissió Mixta Generalitat-Diputacions. Jordi Pujol también se comprometió a presentar una Llei de Règim Local i d'Organització Territorial de Catalunya, a partir de los siguientes criterios: «És evident que ens trobem en la necessitat d'una autèntica redistribució de competències en el marc nacional català. Moltes competències atribuïdes a la Generalitat hauran de ser redistribuïdes, hauran de ser assumides en un fort procés de descentralització pels òrgans locals i comarcals. En canvi, molts serveis locals requeriran una nova escala de gestió i planificació, que comportarà potenciar i agilitzar la mancomunació de municipis. Les comarques es configuraran com a unitats administrativo-polítiques de gran responsabilitat, ja que damunt d'elles haurà de descansar la política, precisament, la política de coordinació de municipis. Però aquesta organització no s'acaba aquí, i haurà de contemplar altres unitats i formes d'actuació que potencïin l'eficàcia de la vida local. M'estic referint a la necessitat de donar un tractament globalitzador al fet metropolità, que és un fet creador d'específiques necessitats i que la mancomunitat no sempre resol»<sup>13</sup>. Es decir, que el carácter político debía reservarse a las futuras comarcas, mientras que otros organismos, como mancomunidades, tendrían un carácter más técnico. Y además, Pujol apuntaba una cuestión que

---

13 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, 4 (22 d'abril de 1980), pp. 18-22, citado por LLUCH, Enric; NELLO, Oriol, ob. cit. (1984), p. 1318-1319.

devendría un gran conflicto político pocos años después, el hecho metropolitano y su institucionalización. Como se sabe, Jordi Pujol fue elegido presidente de un gobierno en minoría con el apoyo de los grupos parlamentarios Centristes de Catalunya (CC-UCD) y Esquerra Republicana, que tenían posiciones bastante diferentes en esta cuestión. No obstante, se debe tener en cuenta que esa primera legislatura autonómica tenía mucho de constituyente, y que la derrota contra pronóstico del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) no tiró por tierra la necesidad del consenso en temas fundamentales, como el Estatut Interior o la Llei de Normalització Lingüística.

En esa misma línea debían inscribirse los debates sobre la ordenación territorial, que dieron un primer paso para establecer las relaciones que debían existir entre la nueva Generalitat y las diputaciones, una dinámica que ya se había iniciado por la vía de los hechos en la etapa de la Generalitat provisional presidida por Josep Tarradellas. En cualquier caso, el nuevo Parlament de Catalunya comenzó a discutir sobre el vaciado de competencias de las diputaciones en junio de 1980, a partir de una proposición de ley del grupo socialista. El dictamen que se trabajó a partir de entonces se convirtió, en el mes de diciembre, en la Llei de Transferència Urgent i Plena de les Diputacions catalanes a la Generalitat, debatida en el plenario del 10 de diciembre, y que contaba con un preámbulo en que se manifestaba con toda claridad el deseo de acabar con las diputaciones, y la vinculación entre esta decisión y la posibilidad de desarrollar una política de ordenación territorial: «El manteniment de les funcions actuals de les Diputacions provincials és un obstacle a la nova ordenació territorial catalana que el Parlament de Catalunya haurà d'establir tot basant-se en l'enfortiment de la vida municipal, la institucionalització administrativa de les comarques i l'establiment d'entitats supracomarçals que s'adaptin millor que les províncies a les necessitats de la societat catalana actual. Assolir aquest objectiu significarà una transformació profunda de l'Administració Local de Catalunya, l'etapa prèvia i necessàriament provisional de la qual ha d'ésser, evident, la transferència a la Generalitat, per part de les Diputacions, de les competències i els serveis que els són propis, fent-les desaparèixer i prenent les disposicions necessàries perquè això no disminueixi la participació dels ens locals en les decisions administratives de la Generalitat. Tot això és possible en virtut de l'apartat 8 de l'article 9 de l'Estatut de Catalunya, el qual atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local. En conseqüència, i mentre no es desenvolupi per llei el contingut de l'article 5 de l'Estatut de Catalunya, el Parlament estableix la Llei següent sobre Transferència Urgent i Plena de les Diputacions a la Generalitat»<sup>14</sup>. La ley fue aprobada con los votos favorables de Convergència i Unió (CiU), PSC y Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), la abstención de CC-UCD y los votos en contra de ERC, que creía insuficiente el proyecto. La ley fue impugnada por el presidente del gobierno, Adolfo Suárez ante el Tribunal Constitucional. La sentencia del Tribunal declaró inconstitucional la ley en julio de 1981, con lo que liquidó las esperanzas de acabar, si no con las provincias, sí con las

---

14 *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 30-31 de diciembre de 1980.

diputaciones. La sentencia del Tribunal Constitucional fue un duro golpe a una visión política ampliamente compartida respecto de una cuestión que se consideraba fundamental para encarrilar la autonomía catalana. De otra parte, los cambios que había experimentado el proyecto de estatuto en las Cortes ya podían hacer preveer dificultades, que ahora se revelaron como insalvables. Fruto de esta situación, la primera legislatura del Parlament ya no dio nuevos frutos en la cuestión territorial, que se reemprendió con otros presupuestos en la segunda.

No obstante, la imposibilidad de hacer desaparecer las diputaciones, obligó a azuzar el ingenio de los detractores de esa institución. Poco antes de la sentencia del Tribunal Constitucional, el PSUC puso en circulación, a finales de 1980, la propuesta de convertir Cataluña en provincia única, una línea política seguida también por ERC desde 1984, pero que no consiguió que se sumasen las fuerzas políticas mayoritarias.

### **La batalla de las LOT**

Es muy posible que todos los actores políticos se pongan de acuerdo en que la discusión de las Leyes de Ordenación Territorial, en 1987, fueron el eje de la fase política de mayor encrespamiento en las relaciones entre el gobierno de CiU y la oposición en los veintitrés años de presidencia de Jordi Pujol<sup>15</sup>. El paso de una reivindicación ampliamente compartida a lo que se ha llamado «la batalla por el territorio» merece una explicación, que difícilmente podemos encontrar en la esencia de lo que se debía discutir, y sí en cambio en la consolidación de una escena política de dicotomía entre CiU y el PSC. Superada la sorpresa socialista por no haber alcanzado la presidencia de la Generalitat en 1980, y ante la consolidación de Jordi Pujol con un gobierno en minoría que era apoyado por dos grupos parlamentarios de carácter opuesto (CC-UCD y ERC), la política catalana de amplio consenso de las fuerzas provenientes del antifranquismo se rompió en 1981. Como es bien sabido, el intento de golpe de estado de aquel año tuvo, entre otras consecuencias, la promulgación de la LOAPA, con el acuerdo de UCD y PSOE. Los socialistas catalanes se encontraron en una posición muy incómoda, y el frente catalanista se rompió por primera vez, debido al apoyo final del PSC a la posición del PSOE, que se acentuó enormemente a raíz del acceso de Felipe González a la presidencia del gobierno español. En este contexto, y ante las segundas elecciones al Parlament en 1984 estalló el «caso Banca Catalana», en el que figuraba como imputado Jordi Pujol, y que fue percibido en amplios sectores como una maniobra política. Pujol salió reforzado, al ganar las elecciones con mayoría absoluta, y desde entonces la confrontación entre CiU, que controlaba la Generalitat, y el PSC, que gobernaba los ayuntamientos más grandes y participaba del gobierno español, fue una confrontación total, que no podían compensar

---

15 Una sintética valoración de la situación política en que situar la polémica política por las LOT, en SANTACANA, Carles, «El sistema autonómico de Catalunya», en SERRA, Sebastià (ed.), *Autogovern i democràcia a la Mediterrània occidental a final del segle XX*, Eivissa, Res Publica Edicions, 2003, pp. 75-87.

otros partidos, como ERC o el PSUC, que habían perdido posiciones hasta comprometer su supervivencia.

En este clima, la cuestión territorial seguía abierta, y estaba enormemente condicionada. De una parte, porque la imposibilidad de hacer desaparecer las diputaciones había invalidado la opción que compartía la mayoría de fuerzas políticas, y no existía ningún proyecto alternativo que tuviese el mismo consenso. De la otra, porque los ayuntamientos controlados por el PSC, que fagocitaron buena parte del electorado del PSUC en las municipales de 1983, reforzaron sus posiciones, y además dieron un papel preponderante a la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), presidida desde 1983 por Pasqual Maragall. Como explica el periodista Lluís Uría «La CMB empezó a asumir nuevas competencias y servicios con inagotable voracidad, mientras se convertía en una plataforma privilegiada desde la que el alcalde de Barcelona extendía su influencia sobre tres millones de habitantes, la mitad de la población de Cataluña»<sup>16</sup>. Más todavía, la CMB llegó a dotarse incluso de una bandera, con lo que entraba en un terreno político evidente<sup>17</sup>. Así las cosas, el 1985 el Congreso de los Diputados aprobó la Ley de Bases de Régimen Local, que suponía el marco legal posible en el cual podría legislar el Parlament de Catalunya. Entonces empezaron las negociaciones entre los dos partidos mayoritarios, aunque sin resultado. Las Leyes de Organización Territorial<sup>18</sup> eran un corpus formado por cuatro leyes, que en sustancia significaban la disolución de la CMB y la organización de las comarcas. La disolución de la CMB fue el objeto de todas las discordias, con una importante campaña a favor de su mantenimiento por parte de los ayuntamientos socialistas, que al fin constituyeron una mancomunidad de municipios, pero que perdieron la mayor parte de las atribuciones que había ido consolidando la CMB. Por lo que se refiere a las comarcas, la ley partía de dos premisas. La primera dependía de la Ley de Bases estatal, y era el carácter de ente local que tendrían las comarcas, que las diferenciaba del papel asignado por la Generalitat republicana. La segunda premisa se refería al mapa comarcal, para el cual el gobierno de CiU partía de la idea inicial de mantener la división de 1936. Esta opción tenía en su contra las grandes transformaciones económicas y sociales que había experimentado el territorio catalán en los cincuenta años que separaban las dos divisiones territoriales. Pero tenía en su favor que suponía un primer freno a los peligros de mayor fragmentación del mapa comarcal, ya que las reivindicaciones que surgían promovían la creación de comarcas más pequeñas. Al fin, sólo se consideraron

16 URÍA, Lluís: «La batalla por el territorio», *Memoria de Catalunya*, Barcelona, El País, 1997, página 227.

17 Sobre el papel político de la CMB, las dimensiones dentro del PSC, las negociaciones entre CiU y PSC, y el enfrentamiento final entre Jordi Pujol y Pasqual Maragall véase MAURI, Luis; URÍA, Lluís, *La gota malaia. Una biografía de Pasqual Maragall*, Barcelona, Edicions 62, 1998 (existe versión castellana en Ediciones Península). En concreto el capítulo «La desfeta metropolitana», pp. 135-161.

18 Se trata de: Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de competències de les diputacions provincials; Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya; Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa; y Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

tres nuevas comarcas (Alta Ribagorça, Pla de l'Estany, i Pla d'Urgell), de manera que las 38 de la división republicana se convirtieron en 41.

Por último, el paquete de las LOT comprendía también la «Llei de règim provisional de competències de les diputacions provincials», que a pesar de su denominación en realidad pretendía la conversión de todo el territorio catalán en una sola provincia. Conectaba, por lo tanto, con la vieja aspiración frustrada en 1981 por el Tribunal Constitucional. Si no se podían eliminar las provincias ni las diputaciones, la única opción era unificarlas. Además, el gobierno autónomo se comprometía a presentar un proyecto de división territorial en regiones, en número mínimo de cinco, que agruparían a las comarcas. Como puede observarse, la Ley era ambiciosa, especialmente porque se proponía acabar con la división provincial interna, que era una de las aspiraciones históricas del catalanismo. No obstante, el gobierno autónomo no hizo nada por llevarlo a la práctica, a pesar de las reiteradas peticiones de Iniciativa per Catalunya, grupo surgido del PSUC y de sectores nacionalistas de izquierda.

El resultado tangible de las LOT fue la supresión de la CMB, la instauración de unos consejos comarcales débiles, y el mantenimiento de las diputaciones. Pero lo más importante es que la falta de consenso en su elaboración hizo de la ordenación territorial un arma de lucha partidista. Más todavía, de identificación de las instituciones con los grupos políticos que las gobernaban. Lo más curioso de todo fue lo sucedido en relación a las diputaciones. Si todos querían que desaparecieran en 1980, nadie hacía nada efectivo en ese sentido una década después. CiU, que seguía oponiéndose retóricamente a estas instituciones, no desarrolló la ley que había hecho aprobar, pero además utilizó a fondo las tres diputaciones que controlaba, en Lleida, Girona y Tarragona. Los socialistas fueron modificando su discurso respecto a esa institución, y además de aprovechar los recursos de la potentísima diputación de Barcelona, en la década de 1990 empezaron a subtítular a la institución como «xarxa de municipis» (red de municipios) y a reivindicar un supuesto pasado histórico progresista de la institución, remontándose al Sexenio Revolucionario, una tesis que hubiera causado hilaridad en 1980<sup>19</sup>.

Del repaso de esta dinámica se sigue que la cuestión territorial siga siendo en Cataluña una cuestión abierta, tanto desde el punto de vista de los planes territoriales que intenten poner límites a la dualización del espacio catalán, como también respecto de una división territorial que no se considera definitiva, y debe ser revisada. Fruto de esta sensación de provisionalidad, en los últimos años se llevaron a cabo algunas iniciativas de envergadura, como el llamado «Informe Roca» (2001), coordinado por Miquel Roca i Junyent, y que abordaba también el problema del mapa municipal, pero fracasó en cuanto a resultados prácticos. Se trata, pues, de una temática que debe figurar en la agenda política del nuevo gobierno de la Generalitat presidido por Pasqual Maragall desde diciembre de 2003, teniendo en cuenta el extenso bagaje al que sintéticamente nos hemos referido.

---

19 Véase, en este sentido, *Xarxa de municipis. Model i accions de la Diputació de Barcelona 2000-2003*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2003, que cuenta con un repaso histórico muy significativo.