

L'ordenació territorial de Catalunya: visió geogràfica del període legislatiu 1979-1990

Jaume BUSQUÉ i BARCELÓ

Introducció. El marc legislatiu

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en el seu article 5, determina que la Generalitat estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques i determina que també podrà crear demarcacions supracomarçals. En l'article 9.9 del mateix Estatut d'Autonomia s'atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de règim local i ordenació del territori.

Les entitats provincials són previstes als articles 137 i 141 de la Constitució espanyola, en els quals s'estableix que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin i s'especifica que la província és un ens local format per l'agrupació de municipis pel compliment de les activitats de l'Estat. Es determina, també, que qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals per mitjà d'una Llei orgànica.

El Tribunal Constitucional, en la Sentència 32/1981, de 28 de juliol contra la Llei de Catalunya 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les Diputacions catalanes a la Generalitat, assegura a la província la seva existència pel fet que es tracta d'un òrgan que ja és previst a la Constitució. La Sentència entén que l'organització comarçal no pot ser considerada com una alternativa a l'estructura provincial. I el mateix Estatut d'Autonomia, en l'article 5.4, reconeix la divisió territorial en províncies i considera que aquestes entitats locals tenen assignades les funcions pròpies de les activitats de l'Estat, d'acord amb el que preveuen els preceptes constitucionals ja esmentats (articles 137 i 149).

Conseqüentment, la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local (art. 31) i, posteriorment, la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya defineixen la província (art. 84) i atorguen a les Diputacions, com a òrgans de govern i administració de la província, les funcions i competències que els correspon de dur a terme (art. 88).

No obstant això, la Llei municipal i de règim local de Catalunya, en l'article 84.2, preveu el fet que, en el futur, Catalunya es constitueixi com a Comunitat Autònoma uniprovincial i determina que quan això es produïxi «la Generalitat haurà d'assumir el govern i l'administració de les Diputacions i també les competències, els mitjans i els recursos que els corresponguin».

I una altra Llei de les que formen el plec de les anomenades lleis territorials —la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les Diputacions provincials—establia, en la seva disposició addicional primera, un termini de tres mesos perquè el govern de la Generalitat, un cop constituïts els Consells Comarcals, presentés al Parlament de Catalunya una proposta de Llei per tal d'obtenir, amb l'aprovació de les Corts Generals, la integració del territori de Catalunya en una sola província, denominada Catalunya.

En les mateixes disposicions addicionals es preveia que, en el moment d'exercir la iniciativa legislativa que hem indicat, el govern de la Generalitat presentaria, també, al Parlament de Catalunya un projecte de Llei de divisió del territori de Catalunya en regions, agrupant les comarques d'acord amb la seva realitat geogràfica, social, econòmica i històrica. Eren previstes un nombre de regions no inferior a cinc.

Observem que la possibilitat, en termes condicionals, de crear ens supracomarcals que es determinava en l'article 5 de l'Estatut d'Autonomia es tradueix i es concreta en la Llei 5/1987, del règim provisional de les competències de les Diputacions provincials en una determinació real, amb un caràcter afirmatiu rotund i en la qual s'estableixen, fins i tot, terminis concrets d'execució.

Molt abans, però, com ja hem deixat apuntat, havia estat aprovada pel Parlament de Catalunya la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les Diputacions catalanes a la Generalitat, la qual, tal com ja hem dit, fou objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat per part del govern de l'Estat.

La proposta legislativa fou iniciativa del Grup parlamentari socialista.

La Llei, basant-se en la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local que li atribueix l'Estatut d'Autonomia, posava en relleu la necessitat de fer desaparèixer les Diputacions provincials i substituir-les per entitats supracomarcals que s'adaptessin millor que les províncies a les necessitats de la societat actual. La supressió de les Diputacions provincials com a conseqüència de l'aplicació de la Llei havia de comportar la constitució d'uns Consells Territorials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, l'àmbit territorial dels quals havia de ser el de les comarques compreses en les províncies de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona.

Els Consells Territorials havien de ser formats per representants de cadascuna de les comarques establertes en la divisió territorial aprovada l'agost de 1936, amb el benentès que l'estructura territorial d'aquests nous àmbits havia de ser provisional mentre no s'aproves una Llei d'ordenació territorial de Catalunya.

En el preàmbul de la Llei s'afirmava que la desaparició de les Diputacions i la transferència a la Generalitat dels seus serveis i competències havia de comportar una transformació notable de l'Administració local i havia de permetre superar un dels obstacles que s'interposaven a la nova ordenació territorial (és a dir: l'existència dels òrgans i de l'estructura provincials).

Tot seguit, el mateix text introductori especifica que la transformació de l'Administració local s'establiria en base a:

1. l'enfortiment de la vida municipal,
2. la institucionalització administrativa de les comarques i
3. l'establiment d'entitats supracomarçals.

És, doncs, sobre aquests tres pilars, exposats en el text introductori de la Llei, que la Generalitat volia sustentar la futura organització territorial de Catalunya.

Recordem, novament, que la Llei de què parlem fou recorreguda pel govern de l'Estat (governava a l'Estat la Unió de Centro Democrático) davant el Tribunal Constitucional, que dictà Sentència en la qual s'especificava que l'estructura provincial no podia ser ignorada. Amb aquesta Sentència, doncs, quedava invalidada i sense efecte una part molt important del contingut de la Llei: en concret, els articles, 1, 2, 3, 5, 9, la disposició transitòria 1a. i la disposició transitòria 2a. No pas així, els punts programàtics de l'organització administrativa del territori de Catalunya que hem assenyalat més amunt.

La divisió territorial en comarques ja era tractada, d'una manera genèrica per a totes les Comunitats Autònomes, a la Llei estatal de 1985, reguladora de les bases de règim local, que les defineix com entitats locals territorials (art. 3.2.b), juntament amb els municipis, les províncies, les illes Balears i les Canàries, les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis.

Voldríem, per cloure aquesta introducció, destacar tres punts a tall de recordatori:

1. El govern de la Generalitat es donava un termini de tres mesos, un cop constituïts els Consells Comarçals (els Consells Comarçals es van constituir el 9 de març de 1988) per iniciar els tràmits corresponents per tal d'integrar en una sola província les províncies de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona.

2. Al mateix temps («simultàniament», diu el text de la llei) es deia que es presentaria al Parlament un projecte de Llei de divisió del territori de Catalunya en regions.

3. De la lectura dels textos jurídics es dedueix que es condicionava una determinada organització territorial amb una sola opció, seguint el precedent històric de 1936. Quedava allunyada, així, amb expressa voluntat, la possibilitat d'integrar aportacions recents en aquest terreny i de conèixer l'estat actual de la percepció col·lectiva del territori.

Les lleis territorials

A principis de 1986, el govern de la Generalitat presentava al Parlament de Catalunya un esborrany de text legislatiu sobre l'organització comarcal de Catalunya i s'obria un dels períodes de més crispació de la història recent de Catalunya.

El dilema que es planteja en la introducció de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya —«iniciar un procés d'estudi (...) o adoptar l'antecedent que constitueix la divisió decretada l'any 1936»— es resol traslladant a l'actualitat aquella divisió territorial.

La Llei d'organització comarcal d'abril de 1987 prenia com a base la mateixa divisió i la mateixa denominació comarcal dels Decrets de 27 d'agost i 23 de desembre de 1936. La finalitat, però, del que s'establia en aquells dos Decrets era «facilitar les tasques encomanades al Consell d'Economia» i per assolir aquest objectiu —segons el que s'afirma en el text introductori del Decret de l'agost de 1936— es feia «necessari procedir a una divisió del territori en regions, a fi d'establir en llurs capitalitats Consells delegats que creïn el necessari nexa de relació que permeti portar a la pràctica totes aquelles disposicions de caràcter econòmic que, proposades pel Consell d'Economia, siguin sancionades pel Govern de la Generalitat».

Ni el procés d'elaboració de les lleis d'ordenació territorial ni tampoc la consulta posterior als municipis no significaren obrir una porta a la participació de la societat civil (científics i tècnics, l'administració local, i entitats i organitzacions ciutadanes i partits polítics), sinó que, ben al contrari, es requeria únicament una resposta afirmativa o negativa, sense més matisacions, talment com si es tractés de refrendar amb el vot una determinada opció política.

El Decret 216/1987, de 19 de maig, de convocatòria de la consulta municipal per a l'establiment de la divisió comarcal de Catalunya era previst a l'article 4 de la Llei d'organització comarcal i es considerava el mecanisme de participació més idoni per superar els desajustaments que el pas dels anys hauria produït. Amb els resultats de la consulta als municipis s'establiria la definitiva divisió territorial.

Deixem, però, l'anàlisi que hem iniciat i comentem, primer, una altra Llei, aprovada igualment l'abril de 1987. Es tracta de la Llei que dissolia la Corporació Metropolitana de Barcelona, creada per Decret-llei de l'agost de 1974.

La Generalitat basava la legitimitat de la seva decisió en l'article 9.9 de l'Estatut d'Autonomia que li atorga competència exclusiva sobre ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge; i en el que estableix l'article 43.1 de la Llei de Bases de Règim local que dona a les Comunitats Autònomes la potestat de «crear, modificar i suprimir, per mitjà d'una Llei, Àrees Metropolitanas, d'acord amb el que disposin els seus Estatuts». En efecte: a l'article 5.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya es diu que la Generalitat «podrà crear agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics».

Els municipis compresos a l'àrea d'influència de Barcelona són un fet urbanístic indiscutible, interrelacionat per interessos i necessitats comuns. I així s'expressava en l'exposició de motius del Decret-Llei 5/1974 de 24 d'agost, de constitució de la Corporació Me-

tropolitana com a òrgan gestor dels interessos dels 27 municipis del territori de l'Àrea Metropolitana. En la part expositiva s'assenyalava que «el fenomen de desenvolupament de la ciutat de Barcelona ha determinat la formació d'una zona d'influència que progressivament ha superat els límits del seu terme municipal tot incidint a l'espai comarcal adjacent (...). Esdevé, per tant, ineludible abordar l'ordenació d'aquesta realitat metropolitana des d'una perspectiva unitària i amb una clara visió del futur, configurant el corresponent marc institucional per al seu planejament i gestió urbanística».

La 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 defensa i determina:

—La «devolució de competències als municipis afectats pel Decret Llei 5/1974, de 24 d'agost, de creació de la CMB».

—Amplia l'àmbit territorial de la seva actuació a les comarques del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental «als efectes de la planificació i la coordinació en l'àmbit regional» i estableix en el seu article 6 que la Generalitat elaborarà per aquest territori un Pla Territorial Parcial d'acord amb la Llei de Política Territorial que, en concret, en els seus articles 12 al 16 es refereix als plans territorials parcials. El Pla Territorial de les comarques de la Regió I, delimitada per Decret de 25 de desembre de 1936, s'ha d'adaptar, segons ho determina l'article 12.3 de la Llei de Política Territorial, al Pla Territorial General de Catalunya que, naturalment, és tractat en la mateixa Llei de Política Territorial. El Pla Territorial General de Catalunya es troba en fase d'elaboració.

—I determina tres àmbits territorials d'actuació: el primer, corresponent a les comarques que s'han esmentat en el paràgraf anterior; el segon, corresponent als municipis compresos en l'entitat metropolitana del transport integrada per 18 municipis; i, finalment, el tercer corresponent al territori d'actuació de l'entitat metropolitana de serveis hidràulics i tractament de residus o entitat del medi ambient que comprèn 32 municipis.

Amb tot, a iniciativa de l'Ajuntament de Barcelona i 22 municipis del seu entorn fou constituïda, l'abril de 1988, una Mancomunitat de municipis amb la finalitat d'assegurar la prestació dels serveis que la Llei 7/1987, de 4 d'abril, no assignava a les entitats metropolitanes del transport i del medi ambient i amb la intenció de coordinar les actuacions que haurien de dur a terme els tres ens metropolitans per separat en un territori pràcticament coincident.

Durant la discussió d'aquesta Llei fou plantejada la seva possible inconstitucionalitat per part de les corporacions locals i grups polítics que se sentien perjudicats. El professor Entrena Cuesta en la seva anàlisi de l'article 43.2 de la Llei de bases de règim local a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* refusa la pretesa inconstitucionalitat de la Llei 7/1987, però reconeix, en canvi, que «la subsistència de l'Entitat Municipal Metropolitana adequadament actualitzada hauria resultat compatible amb el marc constitucional i les bases estatals».

La consulta als municipis

Reprenem el comentari sobre la Llei d'organització comarcal i les disposicions posteriors que se'n derivaren amb el qual hem iniciat aquest apartat.

Ja hem deixat apuntat el caràcter d'inducció a l'afirmació que tenia el Decret 216/1987, de 19 de maig, pel qual es demanava l'acceptació o el refús a l'adscripció dels municipis a unes unitats territorials pre-determinades.

Les respostes, si bé majoritàriament inclinades a favor de l'adscripció comarcal que s'establia a l'annex de la Llei, contenien, en certs casos, elements dignes de menció pel fet que s'apartaven de l'afirmació o la negació estricta.

D'entre les respostes presentades pels Ajuntaments, fruit del debat i de la polèmica d'aquells mesos, volem destacar les següents:

—La voluntat d'alguns municipis de l'Alt i el Baix Penedès d'unificar el territori d'aquestes dues comarques en una sola demarcació que englobés els municipis d'aquesta depressió.

—Alguns municipis compresos en la controvertida comarca de la Segarra pretenien redefinir els seus límits dividint el territori comarcal en una Alta Segarra i en una Baixa Segarra.

—Els municipis de l'entorn de Mojà consideraven que calia reconèixer la unitat territorial del Moianès.

—Es produeix aquesta mateixa reclamació per part dels municipis de l'altiplà del Lluçanès.

—Sant Hilari Sacalm creia que calia prendre en consideració la unitat de les Guilleries.

—Els municipis del Delta de l'Ebre consideraven que formen una unitat diferenciada dels municipis de les comarques on ara es troben vinculats.

—El municipi de Vallclara suggerí d'integrar en una sola unitat els municipis de l'entorn de les muntanyes de Prades.

—Els municipis d'Abrera, Esparreguera i Olesa de Montserrat creien que reunien característiques i necessitats comunes per formar una unitat territorial que comprengués el sector nord del Baix Llobregat.

—Els municipis costaners de la Selva —Lloret de Mar, Tossa de Mar i Blanes— consideraven que la dinàmica comuna que genera sobretot l'activitat turística els diferenciava notablement de la resta de municipis de la Selva.

—Calella creia que la zona nord del Maresme forma una unitat territorial definida i així ho posen en relleu, entre d'altres, alguns serveis hospitalaris que tenen aquest àmbit territorial com a zona de la seva actuació.

—La ciutat de Girona demanava de reconèixer el fet metropolità de la seva àrea d'influència.

—Un conjunt força ampli de municipis de la falda del Montseny i de la plana immediata creien veure-hi una unitat territorial homogènia.

—Barcelona considerava que el Barcelonès és una comarca fictícia i que, per tant, calia reestructurar-la.

—Palafugell proposà que en el territori del Baix Empordà es creessin tres o quatre unitats territorials basant-se en les relacions diàries que existeixen entre determinats municipis d'aquesta contrada.

—Terrassa defensava el projecte de constituir una unitat territorial pròpia amb els municipis de la seva influència, o que, en tot cas, es reconegués la doble capitalitat del Vallès Occidental compartida amb Sabadell.

—Diversos municipis de la rodalia de Ponts situats al marge dret i esquerre del Segre proposaven la creació de la unitat territorial del Segre Mitjà.

—Els municipis de Preixens, Ossó de Sió, Puigverd d'Agramunt i Agramunt, de la ribera del Sió, reclamaven, amb aquest nom, el reconeixement de la seva homogeneïtat territorial.

Algunes d'aquestes respostes-propostes cal prendre-les amb certes reserves. En alguns casos s'observa precipitació, i algunes propostes trasllueixen l'apassionament característic d'aquella època, que la premsa i els mitjans de comunicació recollien amb pèls i senyals moltes vegades sense el rigor necessari.

Amb tot, cal valorar que tot i que la pregunta del Decret no requeria als Ajuntaments que es manifestessin sobre l'àmbit territorial al qual consideraven més idoni d'integrar-se, ni tampoc els demanava el seu parer sobre quina estructuració calia donar al territori de Catalunya de l'any 2000, determinats municipis i entitats ciutadanes expressaren punts de vista oposats a la qüestió plantejada i aprofitaren aquella avinentesa per exposar i formular propostes diverses d'acord amb necessitats i situacions noves i diferents.

L'establiment de la divisió territorial

La Llei 22/1987, de 16 de desembre, tancava el procés per establir la divisió i l'organització comarcals de Catalunya. Amb aquesta Llei es complia el que disposava l'article 4 de la Llei d'organització comarcal de l'abril de 1987 que fixava un termini de 6 mesos per procedir a l'establiment de la divisió comarcal.

En aquest període de temps calia efectuar la consulta als municipis que ja hem comentat i aprovar, el Parlament de Catalunya, la Llei a què ens referim. El desembre de 1987 aquests dos requisits s'havien complert.

Amb tot, la disposició addicional primera de la Llei d'organització comarcal fixava, encara, un termini d'un any perquè fossin estudiades les respostes negatives d'alguns ajuntaments que s'oposaven a la comarca que se'ls havia assignat. I el març de 1988 es creaven, per Llei, les comarques del Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça. Els municipis del Pla de l'Estany i els de l'Alta Ribagorça havien constituït, anteriorment, sengles Mancomunitats amb la finalitat de gestionar serveis de caràcter municipal i supramunicipal. A part, doncs, d'un centre director i del sentiment i el desig de pertinença popular a un territori, existia un òrgan de gestió de necessitats administratives que també els donava una certa cohesió.

Al Pla d'Urgell, la construcció del Canal d'Urgell el 1862 és un fet determinant que crea condicions econòmiques i socials configuradores d'una nova realitat territorial.

La divisió territorial en comarques queda definitivament estructurada i consolidada amb l'aprovació de la Llei 3/1990, de 8 de gener, de modificació de la divisió comarcal. En aquesta nova Llei es recullen les peticions d'alguns municipis —19 en concret— de canviar la seva adscripció comarcal.

En l'exposició de motius de la Llei es fa referència a l'adopció per la Llei d'organització comarcal de l'abril de 1987 del model territorial de 1936 i s'afirma que «aquesta divisió, en alguns supòsits, ha esdevingut anacrònica ja que les condicions socials i, fonamentalment, les condicions econòmiques han experimentat grans variacions des de l'any 1936». Amb aquesta afirmació sembla que hom vulgui reconèixer un dels raonaments que des d'altres instàncies polítiques i socials s'havien expressat amb més èmfasi durant el període immediatament anterior. Igualment, el text introductori de la Llei dóna a entendre que amb la creació de les comarques del Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça i amb l'adscripció de determinats municipis a comarques amb les quals se sentien més identificats es corregien suficientment les situacions d'inadequació a la realitat actual que altres sectors de la política i de la societat havien denunciat.

Aquesta mateixa Llei es decideix i s'inclina per una de les dues peticions de la ciutat de Terrassa amb relació al fet de constituir una comarca pròpia juntament amb municipis del seu entorn o de compartir amb Sabadell la capitalitat del Vallès Occidental. La Llei pren aquesta segona opció i estableix que les dues ciutats vallesanes tindran el mateix rang de capital comarcal. I no obstant això, aquesta determinació no ha estat mai desenvolupada en el sentit de repartir funcions i competències entre Terrassa i Sabadell per mitjà d'altres disposicions o de protocols i acords entre les dues ciutats.

Conclusions

—El procés legislatiu per establir una divisió del territori es dugué a terme apressadament segons es dedueix de la cronologia del que s'ha exposat.

—Per contra, en determinats moments del període que comprèn aquesta comunicació s'observa recessió o retrocés en l'aplicació de tot el que s'havia establert.

—Sectors plurals de la societat catalana havien fet aportacions generals sobre l'ordenació del territori o sobre parts del territori o sobre fenòmens concrets que s'hi observen

que van tenir una manifestació i una divulgació notables durant el Congrés de Cultura Catalana. I, malgrat això, per establir les bases del que havia de ser la futura divisió del territori no es tingueren en compte les múltiples i diverses aportacions que havien estat elaborades per sectors de la societat tècnicament qualificats.

—La consulta als municipis, convocada per Decret 216/1987 en la qual es demanava als Ajuntaments que es manifestessin afirmativament o negativament sobre la comarca a què havien estat adscrits, representà, en molts casos, una nova ocasió per aplegar i expressar opinions oposades al model d'ordenament territorial que s'havia aprovat.

—Com a resultat d'aquella consulta foren creades tres unitats territorials d'àmbit més reduït que responen a realitats econòmiques i socials més evidents.

—Els municipis que respongueren la qüestió que es plantejava al Decret 216/1987 amb aportacions i propostes que s'apartaven de l'acceptació o el rebuig estricte poden dividir-se en:

a) Municipis que reclamen el reconeixement d'unitats subterritorials que són percebudes popularment com a tals unitats, que tenen una arrel històrica o un eix físic vertebrador.

b) Municipis que proposaven una estructura en àmbits territorials més reduïts en els quals es reflecteixen les activitats diàries de caràcter econòmic, laboral, social, mèdic o escolar.

c) Municipis que manifestaren la seva preocupació per la possibilitat que l'adscripció a la comarca que els assignava la Llei pogués modificar o canviar el lloc d'on rebien els serveis de sanitat o ensenyament, entre d'altres. Aquesta preocupació fa palesa, doncs, la inadequació o la manca de correspondència entre l'organització territorial en les comarques que estableix la Llei i la divisió territorial d'altres serveis de la pròpia administració.

d) Municipis que proposaven una divisió del territori prenent com a base les mancomunitats de municipis.

e) Municipis que demanaven el reconeixement legal de la realitat metropolitana del seu entorn que s'havia desenvolupat arran de les transformacions econòmiques dels darrers anys.

—En la societat catalana s'han reduït i han minvat, de manera notable, no solament les opinions crítiques i les propostes alternatives sobre l'actual divisió del territori, sinó també les aportacions, idees i propostes sobre la manera més adequada d'estructurar els nivells territorials que encara són pendents d'execució.

Bibliografia

- PARLAMENT DE CATALUNYA (1986): *Constitució Espanyola. Estatut d'Autonomia de Catalunya, Reglament del Parlament de Catalunya. Barcelona.*
- BOE: núm. 80, de 3 d'abril, *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.*

- DOGC: núm. 2, de 3 de juliol de 1980, *Proposició sobre transferència urgent i plena de les Diputacions a la Generalitat* (presentada pel Grup Socialista).
- núm. 3 de 8 de juliol de 1980, *Proposició de Llei sobre transferència urgent i plena de les Diputacions a la Generalitat* (presentada pel Grup Socialista), *esmenes presentades pels Grups*.
 - núm. 104, de 30-31 de desembre de 1980, *Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les Diputacions catalanes a la Generalitat*.
 - de 13 d'agost de 1981, *Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juliol de 1981, per la qual es declara inconstitucional la Llei 6/1980, de 17 de desembre*.
 - núm. 253, de 9 de setembre de 1936 i DOGC núm. 360, de 25 de desembre de 1936, *Decrets pels quals s'estableix la divisió territorial de Catalunya*.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1987): *La nova organització territorial de Catalunya. Text de les Lleis i comentaris*, Barcelona.
- (1987): *La consulta municipal*, Barcelona.
- DOGC: núm. 992, de 16 de maig de 1988, *Llei 5/1988, de 28 de març, de creació de les comarques del Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça*.
- núm. 1.243, de 17 de gener de 1990, *Llei 3/1990, de 8 de gener, de modificació de la divisió comarcal de Catalunya*.
- CASASSAS, LI. i CLUSA, J. (1980): *L'organització territorial de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- ENTRENA CUESTA, R. (1988): «Organització territorial», a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- ARGULLOL, E. (1986): *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Ed. Empúries, Barcelona.
- LLUCH, E. i NEL·LO, O. (1984): *El debat de la divisió territorial de Catalunya*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- NADAL, J. (1988): *Municipi i ciutat. Girona com a exemple*, Ed. Plataforma, Girona.
- BUSQUÉ, J., TORT, J. i NOGUEIRA, G. (1987): «Estudi dels mercats de treball a la comarca del Vallès», publicat al recull de *Ponències de la XXXIII Assemblea Intercomarcal d'Estudiosos*, Granollers, octubre.
- CALERO AMOR, A. (1987): *La divisió provincial de 1833. Bases y antecedentes*, IEAL, Madrid.

El material cartogràfic en l'ensenyament

Jaume BUSQUETS i FÀBREGAS*

La present comunicació exposa els resultats d'un treball d'anàlisi didàctica de material cartogràfic realitzat pels alumnes del mòdul «Aprofitament de material cartogràfic a l'ensenyament», impartit per Jaume Busquets. Aquest mòdul està inclòs dins el postgrau *Formació d'especialistes en Ciències Socials a la Secundària obligatòria a Catalunya* que el Departament de Didàctica de les Ciències Socials organitza des del curs acadèmic 1989-1990.

La idea és fruit d'un debat inicial entorn de l'aprofitament del material cartogràfic als centres d'ensenyament (EGB i BUP). A partir de l'experiència dels alumnes del postgrau com a ensenyants, es van constatar un seguit de problemes i mancances al respecte, que han servit de pauta per elaborar unes propostes metodològiques orientades a l'organització i el manteniment del material cartogràfic. Aquestes propostes s'han aplicat experimentalment a la classificació i valoració dels mapes murals del conjunt de Catalunya.

Un tret comú actualment a la majoria dels nostres centres d'ensenyament és la manca d'un lloc específic per guardar, classificar i utilitzar el material cartogràfic. Falta un lloc equivalent a la biblioteca, el laboratori de ciències experimentals o la sala d'àudiovisuals. Conseqüentment, falta també el mobiliari i equipament apropiats per a la conservació dels mapes. Aquestes mancances són fruit tant del propi disseny dels centres escolars —que no contempen l'existència d'unes dependències per a la cartografia— com del fet que les escoles no atorguen als recursos cartogràfics la importància que es dona a altres tipus de material didàctic. La inexistència d'un espai físic on guardar el material cartogràfic comporta, en general, una dispersió d'aquest material per les diverses dependències del centre d'ensenyament. Aquesta falta de centralització s'agreuja perquè normalment el material cartogràfic no està inventariat, ni catalogat, cosa que, sovint, dificulta la seva utilització. Es fa difícil, per exemple, en un moment determinat trobar el mapa que es necessita, perquè senzillament es desconeix on és i hom no pot interrompre el treball a la classe per dedicar una estona a buscar-lo.

La dispersió del material cartogràfic i la manca d'uns equipaments mínims per guardar-lo comporten també que les condicions de conservació dels mapes siguin molt precàries. La majoria de mapes es guarden enrotllats en algun armari, paperera cilíndrica, o simplement deixats a terra i recolzats contra la paret. En altres ocasions, es guarden dins de calaixos o armaris i, segons la mida, fins i tot al seu damunt. Evidentment, tot això comporta un deteriorament prematur, pèrdues injustificades, manca d'atractiu com a eina pedagògica, etc.

A tots aquests problemes s'hi afegeix, en la majoria de centres, la inexistència d'un professor responsable de la cartoteca, la figura equivalent al bibliotecari o responsable d'àudio-visuals, per exemple, que existeixen a pràcticament totes les escoles i instituts. Una conseqüència directa d'aquesta situació és que no s'actualitzen els mapes, ni tan sols es reposen els que s'han deteriorat o perdut. Alguns dels centres, per exemple, no disposen de mapes tan essencials en l'ensenyament com el mapa comarcal de Catalunya actualitzat ni del mapa dels territoris autònoms de l'estat espanyol.

No deixa de sorprendre la importància que s'atribueix per una banda als treballs de representació de l'espai en els primers cicles educatius i l'important paper que assignen els actuals currícula de Ciències Socials al treball cartogràfic a tots els cicles, i el tractament de què és objecte actualment el material cartogràfic en els centres d'ensenyament per l'altra. El fet que poques vegades es contempli en el pressupost dels centres una part específica per a l'adquisició i manteniment de mapes, posa en evidència que no hi ha la sensibilització adequada envers el tema. Generalment, no s'està a l'aguait de les novetats cartogràfiques, reedicions, etc., i no hi ha establerta una progressió de mapes a utilitzar segons les edats dels alumnes, tal com succeeix amb els llibres. Potser en aquesta qüestió la llarga tradició d'utilització de mapes en l'ensenyament ha jugat una mala passada als ensenyants, que consideren com a normalitzada una situació que de fet és força deficitària.

D'altra banda, ja en el *Mètode per a l'ensenyament de la Geografia* de la Unesco,¹ editat l'any 1966, es donen unes pautes per a la instal·lació d'una aula de geografia on es puguin realitzar treballs pràctics amb mapes i s'emmagatzemi i arxivi el material cartogràfic. Aquí no entrarem en la discussió de la conveniència o no d'una aula específica per a la geografia o les ciències socials, però el que sembla indispensable és disposar d'un espai i un mobiliari adequats per a la conservació, classificació i consulta del material cartogràfic i d'unes taules de mida apropiada per poder-hi treballar. El mateix manual de la Unesco dóna algunes idees pràctiques i poc costoses al respecte. Tinguem en compte que un armari vertical, un bastidor per penjar els mapes murals enrotllables i un moble de calaixos per a mapes més petits satisfarien les necessitats bàsiques i que es tracta a més d'un material que, ben conservat, és de llarga durada.

Amb el convenciment que és urgent millorar la situació actual i que els centres d'ensenyament han d'estar dotats d'una cartoteca o espai específic per a la conservació i consulta del material cartogràfic, hem elaborat dues propostes metodològiques que poden contribuir a la organització i manteniment de la cartoteca escolar: una fitxa per a la catalogació dels mapes i un guió per a la seva anàlisi didàctica. Aquestes eines poden contribuir a optimitzar els recursos cartogràfics, tant en la seva adquisició com en el seu ús.

La fitxa de catalogació està pensada fonamentalment per als mapes i plànols, però pot emprar-se també per a catalogar els ortofotomapes i imatges satèl·lit amb informació cartogràfica. En canvi, considerem que per a la classificació de la resta de material cartogràfic (fotos aèries, gravats, etc.) és preferible obrir un fitxer particular i elaborar una fitxa amb criteris específics que facilitin l'eficàcia de les consultes.

Per a l'elaboració de la fitxa de catalogació s'han tingut en compte els models utilitzats en diverses cartoteques i s'han considerat les orientacions derivades de l'*Estudi sobre la classificació de la cartografia*,² prenent com a guia, però, els criteris de la funcionalitat didàctica.

La fitxa ha estat confeccionada pensant s'hi pugui anotar tota la informació sobre l'espai de les mides estàndard de fitxes existents al mercat (21,5 cm×16 cm en el nostre cas). La informació de la fitxa es divideix en tres apartats diferenciats, seguint el model següent:

Nº Registre		Codi	
Nom del mapa			
Àrea geogràfica			
Escala Numèrica		Escala Gràfica	Llegenda
Any	Editor		
Autor		Localitat	
Tipus		Localitat	
Sistema de representació:	Corbes de nivell <input type="checkbox"/>	Equidistància <input type="checkbox"/>	
	Ombrejat <input type="checkbox"/>	Coloració altimètrica <input type="checkbox"/>	
Altres	<input type="text"/>		Projecció <input type="text"/>
Format: Mides	<input type="text"/>	Material	<input type="text"/>
			Presentació <input type="text"/>
Col·lecció		Total fulls col.	Nº full
Descripció			
Observacions			

(Format original 21,5 cm×16 cm)

Aquest repartiment de l'espai a la fitxa permet distingir clarament els tres grups principals d'informació: 1r, la relativa a la seva catalogació (nº de registre i codi), 2n., la informació explícita que conté o hauria de contenir tot mapa i 3r., la informació que es pot obtenir a partir d'una primera lectura del mapa per part de la persona que ha procedit a arxivar-lo.

El **guió per a l'anàlisi didàctica dels mapes** consta dels següents apartats: identificació del mapa, facilitat de manipulació, eficàcia, aplicacions didàctiques, transmissió de valors ideològics i valoració global del mapa.

El primer bloc conté la informació relativa a la identificació del mapa que correspon al segon grup d'informació de la fitxa de catàleg. El segon bloc analitza el **format** (mides), el **material** i el tipus de **suport** del mapa. Aquestes dades són essencials per a un tipus de material com el que tractem, donat que convé que no presenti dificultats de manipulació i que s'ha de sotmetre a un ús freqüent.

El tercer bloc analitza dades relatives a l'**eficàcia** del mapa, entesa tal com la defineix Fernand Joly,³ «un mapa ha de ser *útil*; capaç de respondre a totes les preguntes que el lector pugui fer-se sobre el tema tractat; *concís*; és a dir, que contingui totes les dades necessàries per les investigacions, excloent tots els elements estranys o superflus, *complet*, és a dir, que cobreixi la totalitat de la superfície estudiada sense interrupcions ni talls, *veraç*, que tota la informació que proporciona es mantingui en els límits de l'observació [...] L'eficàcia d'un mapa és una qualitat que es comprova amb l'ús, segons la seva comoditat d'utilització i el valor de les seves prestacions [...] El valor d'un mapa depèn en definitiva del temps mínim necessari per extreure'n la màxima quantitat de bona informació». Específicament, s'analitzen la **legibilitat** o facilitat en la percepció i l'adquisició de la informació, la **veracitat**, o correspondència entre la imatge que proporciona el mapa i la realitat, la **coherència**, o sistematització lògica dels elements formals i llur jerarquia i l'**expressivitat**, o adequació de la informació cartografiada i la seva representació formal a la finalitat del mapa.

El quart bloc analitza les **aplicacions** que permet el mapa en funció del seu contingut, per quins cicles educatius és apropiat i altres observacions sobre la seva utilització didàctica.

En el cinquè bloc s'analitzen els **valors ideològics** que poden transmetre els mapes, com per exemple l'emfasització de les fronteres polítiques, el tipus de projecció, la llengua en els topònims, etc.

Finalment, el darrer bloc es reserva per a una **valoració global** del mapa analitzat, tot i que a cadascun dels blocs anteriors hi ha un espai per a una valoració més concreta de cada grup d'aspectes.

Així doncs, l'esquema del guió d'anàlisi queda tal com segueix:

I. Identificació del mapa

Codi

Nº de registre

Nom

Àrea geogràfica

Escala numèrica

Escala gràfica

Any

Editor

Autor

Localitat

Dades complementàries

Valoració

II. Facilitat de manipulació

Format

Material

Suport

Valoració

III. Eficàcia

Legibilitat: facilitat en la percepció i l'adquisició de la informació

Veracitat: correspondència entre la imatge que proporciona el mapa i la realitat

Coherència: sistematització lògica dels elements formals i llur jerarquia

Expressivitat: adequació de la informació cartografiada a la finalitat del mapa

Valoració:

IV. Aplicacions

Cicles educatius pels quals resulta apropiat:

Temes que permet tractar:

Principal qualitat didàctica del mapa:

Valoració:

V. Transmissió de valors ideològics

VI. Valoració global

Finalment, tal com s'ha anunciat al principi de l'escrit, volem exposar els resultats que, seguint el guió precedent, s'han obtingut de l'anàlisi de 18 mapes murals del conjunt de Catalunya, segons la relació que s'adjunta al final de la comunicació. Hem escollit aquest tipus de mapes per la seva gran difusió i utilització en els Centres educatius i perquè són imprescindibles en l'ensenyament.

En primer lloc, en un cinquanta per cent dels mapes analitzats s'han observat deficiències en les dades d'identificació: escala numèrica i llegenda principalment. També en algunes ocasions hi manquen l'any i l'editor (un 15% dels casos). D'altra banda, el nom de l'autor rarament hi figura. Aquestes deficiències en la identificació, que tothom trobaria intolerables en altres casos com en els llibres, creen dificultats tant en la seva utilització com en la seva catalogació.

En segon lloc, més d'una tercera part dels mapes presenta un format poc pràctic per al seu ús didàctic, bé perquè són excessivament grans o estan mancats d'un suport convenient o bé perquè el material de què estan fets és poc resistent. No deixa de ser sorprenent aquesta fragilitat i poca adequació pràctica en un tipus de material destinat a un ús freqüent, com és el cas de l'ensenyament.

Quant a la tipologia dels mapes murals analitzats, la meitat d'aquests són mapes topogràfics. Una quarta part del total són mapes sobre la divisió territorial —fonamentalment comarcals— i la quarta part restant correspon a mapes d'altres aspectes físics —vegetació, clima...— o d'economia, població, etc. Malgrat la indubtable utilitat dels mapes dedicats a aspectes de geografia física, hi ha un dèficit de cartografia mural dedicada a temes de geografia humana. Trobem a faltar en especial, mapes dedicats a les activitats econòmiques, l'energia, les comunicacions, etc.

Pel que fa a l'eficàcia dels mapes (vegeu definició més amunt), el grup d'anàlisi va aplicar la següent escala de valors: molt eficaç, suficientment eficaç, poc eficaç. Un 25% dels mapes han estat avaluats com a molt eficaços, un 65% d'eficàcia suficient i un 10% poc eficaços. Els mapes de major eficàcia corresponen a mapes de relleu i comarcals. Els que han estat avaluats com a poc eficaços corresponen als mapes d'aspectes temàtics, que sovint són deficients pel que fa a la seva llegibilitat i expressivitat. Enllaçant amb el punt dedicat a la tipologia, ja comentat, sembla clar que en el cas dels mapes d'aspectes concrets de la geografia humana no hi ha una producció suficient, tant pel que fa a la varietat com a la seva qualitat. Si la producció de mapes murals respon a una hipotètica demanda del mercat de l'ensenyament, això significa que encara avui s'incideix més en l'estudi dels aspectes de geografia física que en la geografia humana.

En la nostra anàlisi de les aplicacions didàctiques dels mapes, s'ha detectat que la majoria d'aquests són aplicables al cicle de 12 a 16 anys; per sota d'aquestes edats hi ha molt pocs mapes adequats, fet especialment greu si hom té en compte que les programacions actuals contempnen l'estudi del propi país a cinquè i sisè curs de l'EGB.

Finalment, s'han analitzat també els factors ideològics reflectits en els mapes. D'aquesta anàlisi se'n desprenen els fets següents: en primer lloc, les fronteres administratives i polítiques s'emfasitzen fins al punt de sacrificar la pròpia lectura i comprensió geogràfica; d'altres vegades existeix una confusió deliberada dels límits territorials, identificant, per

exemple, els límits fronterers amb els límits comarcals: Andorra, per exemple, en alguns casos apareix més com una comarca de Catalunya que com un estat propi. D'altra banda, també s'han detectat omissions deliberades d'aspectes polítics, com per exemple la divisió provincial en mapes de divisió territorial.

Encara que la mostra estudiada no és del tot completa, és significativa, donat que conté la major part de mapes murals de Catalunya utilitzats actualment. En aquest sentit veiem que les observacions apuntades tenen un valor significatiu i podem afirmar que actualment hom disposa d'un ventall prou ampli de mapes murals, especialment per a l'estudi del medi físic, alguns d'ells de bona qualitat; l'oferta també recull algunes de les novetats cartogràfiques dels últims anys, com són la cartografia sobre imatge satèl·lit, mapes tridimensionals, etc. D'altra banda, però, hi ha aspectes deficitaris, tant pel que fa als temes tractats com als aspectes d'utilització pràctica i didàctica.

Relació de la mostra analitzada

- Catalunya. La vegetació i el clima. 1985, Vic, EUMO.
- Mapa de Catalunya d'imatge satèl·lit, 1:500.000. 1987, Barcelona, ICC.
- Catalunya, 1:350.000. 1990, Barcelona, Tritmap.
- Mapa panoràmic de Catalunya. 1980, Barcelona, Ferré-Alzina.
- Catalunya, 1:450.000. 1990, Barcelona, Grup Promotor Santillana.
- Catalunya política. 1981, Barcelona, Vicens Vives.
- Mapa comarcal de Catalunya, 1:500.000. Barcelona, 1988, ICC.
- Catalunya física. 1981, Barcelona, Vicens Vives.
- Mapa de Catalunya, 1:200.000. 1974, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- Mapa topogràfic de Catalunya, 1:200.000. 1982, Maber, Barcelona.
- Catalunya: la població. 1985, Vic, EUMO.
- Catalunya: l'economia. 1985, Vic, EUMO.
- Catalunya: les comarques. 1985, Vic, EUMO.
- Catalunya: el relleu, les aigües. 1985, Vic, EUMO.
- Catalunya: mapa turístic, 1:350.000. 1985, Barcelona, Enciclopèdia Catalana.
- Mapa geològic de Catalunya, 1:250.000. 1989, Barcelona, ICC.
- Mapa Telstar de Catalunya, 1:280.000, 1980, Barcelona, Telstar.
- Catalunya econòmic, 1:300.000. 1990, Barcelona, Edigol.

* Jaume BUSQUETS és el coordinador de l'Equip d'Anàlisi Cartogràfica —del Departament de Didàctica de les Ciències de la Universitat de Barcelona—, format per Neus BAÑÓN, Enric BERTRAN, Joan CANELA, Josefa CASAS, Jaume FONSECA, Fèlix GALBETE, M. Dolors LÓPEZ, Rosa MIRANDA, Esperança MORA, Carme ORTÍ, Alfred PAREDES i Assumpta SANÉ.

Notes

- ¹ UNESCO, *Método para la enseñanza de la Geografía*, 1966, Barcelona, Teide.
- ² Massó, Jaume. *Estudi sobre la classificació de la cartografia*. 1985, Barcelona, ICC.
- ³ Joly, Fernand. *La cartographie*. 1976, París, PUF.