

# La fragmentada fesomia del mapa municipal de la província de Girona

**ABEL ALBET I MAS**

**E**ls orígens de l'actual tram municipal es podrien remuntar a l'edat mitjana o a èpoques on cada comunitat local sostenia un règim jurídic diferent, fruit de pactes singulars amb la Corona. Malgrat aquest fet, en encetar-se el segle XIX aquella estructura es demostrà ja del tot incompatible amb la concepció racionalista pròpia dels nous grups

socials influents, de manera que ben aviat, una nova legislació institucionalitzaria arreu del país la figura del municipi tal com avui l'entendem.

El principi d'igualtat importat des de la França revolucionària (que havia creat més de 40.000 entitats municipals arreu d'aquell país, a partir del principi d'equiparació de tots els ciutadans davant la llei) fou copsat com un clar exponent de la tendència liberal de centralització i, alhora, d'abolició de tota mena de privilegis i avantatges comparatius per a les loca-

litats del país (independentment de la seva població o el seu anterior rang). Tot plegat menà a considerar que tot nucli (afegint-hi, en tot cas, la seva rodalia més immediata), a partir de 1.000 habitants, hauria de constituir-se en ajuntament, si bé agrupacions menors reberen igualment tot tipus de facilitats per tal de poder fer-ho (fins i tot nuclis de 100 habitants, i de més petits encara, quan «altres raons de bé públic» així semblaven aconsellar-ho). És així com des del primer moment del municipi «constitucional» decimo-

nònic, la gran fragmentació esdevé una de les característiques més notables en què es configura el mapa municipal que, malgrat ésser revisat en acabar la primera meitat del XIX i en altres ocasions, perdura sense grans canvis fins als nostres dies.

TAULA 1

(1986)	Nombre de municipis	Mitjana superfície municipal	Municipis < 5 km <sup>2</sup>	%	Municipis < 10 km <sup>2</sup>	%
ALT EMPORDÀ	68	18,82	5	7,35	23	33,82
BAIXA CERDANYA	16	34,15	0	0	1	6,25
BAIX EMPORDÀ	36	19,46	2	5,56	14	38,89
L'ESTANY	11	23,88	0	0	0	0
LA GARROTXA	21	40,29	2	9,52	4	19,05
GIRONÈS	27	21,31	2	7,41	10	37,04
RIPOLLÈS	24	40,92	1	4,17	3	12,50
LA SELVA	26	38,29	1	3,85	3	11,54
PROVÍNCIA DE GIRONA	219	26,89	11	5,02	55	25,11
CATALUNYA	940	33,97	41	4,36	178	18,94
ESPANYA	8.022	62,93	n.d.	—	n.d.	—

### «Petits» municipis, municipis «petits»

No hi ha cap criteri preestablert que estableixi a partir de quina superfície hom pot qualificar de «petit» o «gran» un determinat municipi. En general hom considera com a punt de referència l'àrea mitjana dels municipis d'una regió determinada<sup>1</sup>; tanmateix, aquesta mitjana és, com totes, força enganyosa ja que inclou dins el mateix sac diversos condicionants històrics, geogràfics, econòmics, polítics i socials que han anat configurant la xarxa municipal a cada part del país, a vegades de forma ben diferenciada<sup>2</sup>.

Atenent la definició i classificació de municipis en funció del seu nombre d'habitants i no pas de la seva extensió territorial<sup>3</sup>, a nivell de tot l'Estat espanyol, la qüestió adquireix ja un caire més problemàtic ja que a la tradicional feblesa dels municipis rurals s'afegí, en els darrers temps, el corrent migratori cap a les més dinàmiques i industrioses ciutats que han anat «buidant» demogràficament molts dels municipis que han restat al marge dels processos de desenvolupament. L'any 1975, arreu de l'Estat, quasi bé el 64% dels municipis tenien menys de 1.000 habitants. Aquest percentatge (en augment, malgrat el continuat ritme de desaparició de molts municipis minúsculs en població) juntament amb la xifra dels 570 municipis de menys de 100 habitants (també el 1975) cal, de nou, que sigui matissat segons l'indret de l'estat a què hom faci referència, depenent de l'estructura interna dels assentaments humans dins cada municipi, ja que el nivell de nuclearització o dispersió de la població dins el terme i l'existència o no d'entitats locals descentralitzades, poden ser elements que incideixin decisivament en les característiques i problemàtica municipal més que no pas la genèrica definició de municipi gran o petit.

En qualsevol cas la problemàtica és palesa ja que, evidentment, en un municipi de menys de 100 habitants difícilment pot ser viable una administració i economia autònomes, així com és impensable que termes amb

menys de 5 km<sup>2</sup> no requereixin la instal·lació d'alguns serveis fonamentals per a la comunitat fora dels propis límits i, per tant, en coordinació amb altres municipis.

### La província de Girona: un mapa municipal fragmentat

Tot i que repassant l'evolució soferta en els darrers 60 anys apareix un saldo clarament decreixent en el nombre total d'entitats locals, una de les característiques més evidents del mapa municipal de la província de Girona és que segueix mantenint un aspecte força fragmentat. Malgrat que es tracta d'unes dades que, com s'ha dit, cal mediatitzar, la comparació amb altres realitats provincials de l'Estat Espanyol demostra com, donades les dimensions de la província de Girona, el nombre de municipis és relativament elevat (222). La mitjana de superfície municipal és força reduïda (26,53 km<sup>2</sup>), el que no pot considerar-se un element negatiu en si mateix, però cal reconèixer que és causa de nombroses disfuncionalitats.

L'Alt i Baix Empordà així com algunes àrees del Gironès són les zones (encara que no exclusivament) on es concentren més gran nombre de «petits municipis», alguns d'ells amb dimensions realment minúscules com pot ser el cas de Castellfollit de la Roca (0,68 km<sup>2</sup>), Santa Llogaia d'Àlguema (1,97 km<sup>2</sup>), Vilabertran (2,29 km<sup>2</sup>), Hostalric (3,39 km<sup>2</sup>), per citar els més petits. En el cas de Camprodon (0,72 km<sup>2</sup>) i Palamós (1,01 km<sup>2</sup>) els seus reduïts termes foren ampliat per agregació de municipis

veïns. Els municipis més extensos de la província de Girona no són, en realitat, «grans municipis» (només Camprodon supera els 100 km<sup>2</sup>) i més en comparació amb altres zones de l'Estat.

Demogràficament la qüestió es presenta encara més problemàtica, ja que en 6 municipis el cens no arriba a 100 habitants<sup>4</sup>, a la gran majoria està per sota els 500 per la qual cosa els que superen els 1.000 habitants (tot i que els escrits teòrics els considerarien «petits municipis») semblarien ostentar una més gran transcendència dins el context global provincial<sup>5</sup>.

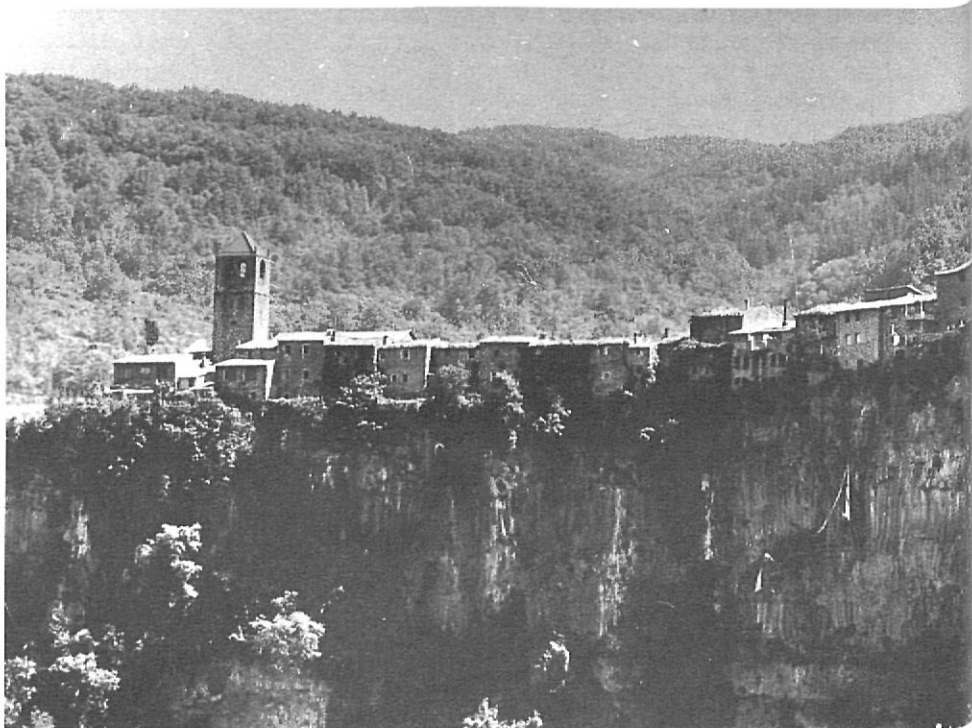
### Les funcions del municipi

Evidentment el paper del municipi és primordial en l'organització, no només territorial sinó política i social (a més d'altres nivells), ja que desenvolupa dues funcions bàsiques com són la prestació de serveis i la representació política de la població, ambdues a l'escala més elemental i directa. En aquest sentit una fragmentació territorial com l'esmentada i en la qual cada unitat, cada municipi, és integrat per un nombre tan reduït de persones, la consciència municipal hi és molt arrelada i la representativitat i participació ciutadanes poden desenvolupar-se a un nivell òptim<sup>6</sup> ja que suposa una delimitació territorial «propera» i perfectament assumida per la població<sup>7</sup>. Malgrat la pobresa de mitjans, el municipi no deixa de ser per als veïns l'expressió institucional del seu nivell de relació més immediata i l'instrument de defensa de les seves pretensions col·lectives i, per tant, és una eina fonamental d'integra-

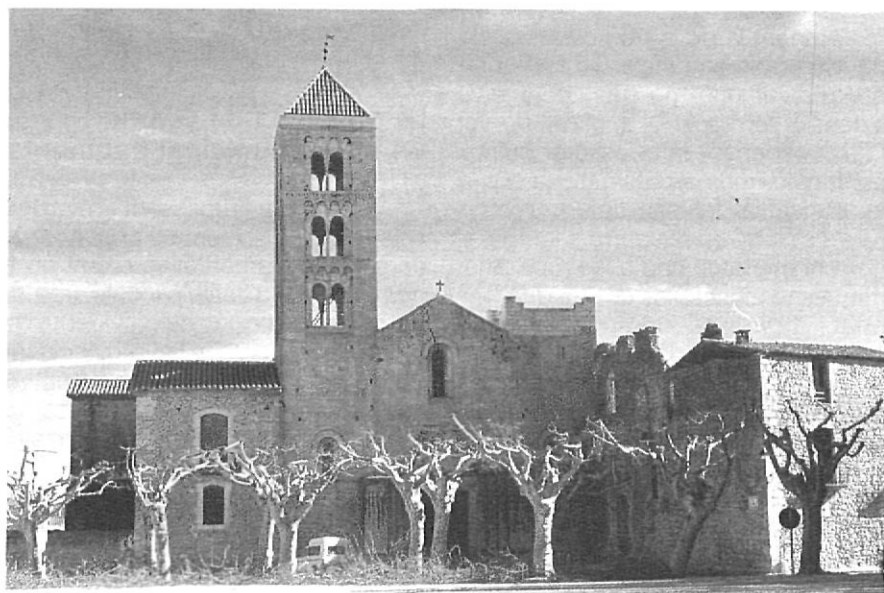
ció, cohesió social i també de participació democràtica i de govern.

Tanmateix, considerat el municipi únicament per la seva faceta de proveïdor de serveis com administració, (i oblidant o subvalorant el caràcter representatiu i participatiu de l'ens local) un municipi que no és capaç d'oferir els serveis socialment considerats imprescindibles (que segons la legislació són cada vegada més nombrosos i més difícils de mantenir) està condemnat a la desaparició ja que no té justificació de ser. En aquest sentit, el mapa municipal gironí (tot i haver subsistit sense excessius retocs fins l'actualitat) es demostra molt poc operatiu, ja que la gran majoria dels petits municipis rurals no tenen capacitat suficient com per desenvolupar totes les funcions que la llei els atribueix i que la societat contemporània els exigeix, tal com la migradesa de molts dels seus pressupostos municipals fa pensar. L'elevat cost de molts d'aquests serveis i el progressiu empobriment de molts municipis rurals (degut als ritmes demogràfics i econòmics que provoquen la decadència d'aquestes zones) incideixen encara més negativament en molts municipis d'escassa població i mancats de recursos. Amb això els veïns queden desatesos d'uns serveis, benestar i oportunitats que hom suposa que són un dret de tots els ciutadans sense importar el seu lloc de residència, però, que a la pràctica, esdevenen avantatges comparatius per als qui viuen en municipis grans o en àrees urbanes.

Per tal de resoldre aquest tipus de problemàtica sovint s'ha optat per atribuir a l'estat o a les diputacions moltes de les competències pròpiament municipals, buidant de continguts els governs locals degut a la forta centralització implícita. Sovint també hom ha optat per concedir ajuts econòmics que no han fet sinó hipotecar l'existència autònoma dels municipis i augmentar-ne la dependència exterior. La fórmula de les mancomunitats i les agrupacions de municipis tradicionalment ha estat poc incentivada sostenint grans dificultats per mantenir una tasca eficaç. La supressió de municipis per fusió o agregació de molts pobles, la pèrdua dels seus òrgans d'autogovern i, fet i fet, no gaires avantatges ja que molt sovint les problemàtiques no han fet sinó projectar-se damunt el nou municipi resultant. Tenint en compte que aquesta ha estat una política que mai s'ha dut a terme de forma planificada, en ocasions s'han realitzat veritables aberracions que no han fet altra cosa



Castellfolit de la Roca (Garrotxa).



Vilabertran (Alt Empordà).

que aixecar totes les possibles reticències dels municipis petits i/o rurals davant qualsevol proposta d'alteració de la situació vigent; evidentment, en aquestes reticències sovint hi ha una gran càrrega de sentimentalisme localista que, en el fons, és una clara resistència a perdre senyals d'identitat i, sobretot, a perdre vies de participació i representativitat.

### Evolució i característiques

Els municipis de la província de Girona no s'han escapat ni d'aquesta problemàtica ni de l'aplicació

d'aquests mètodes per tal de solventar-la. Efectivament, la major part dels municipis de l'interior es caracteritzen per uns esquemes socials i econòmics de base netament rural que, com a tants d'altres indrets d'arreu del país, han observat una sistemàtica pèrdua del seu potencial demogràfic lligat, en bona part, a les pautes canviants de localització de l'activitat econòmica predominant. Tot plegat no ha fet sinó agreujar la posició de feblesa de molts dels citats municipis rurals al Ripollès, la Garrotxa, l'Alt Empordà o la Selva, ja que el buidatge poblacional ha coincidit amb l'increment de les exigències de

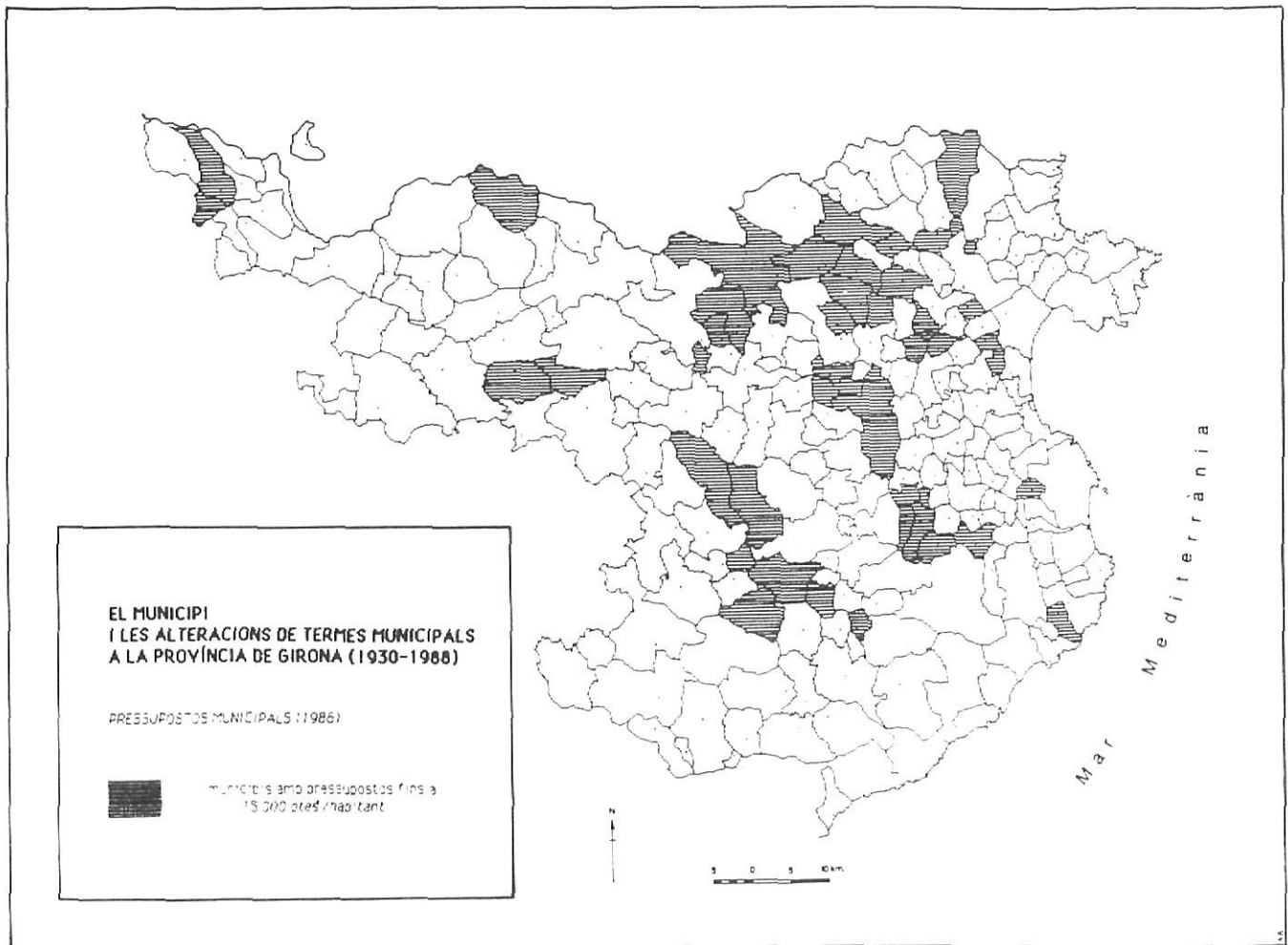


prestació de serveis per part de les administracions, i disminuint, doncs, la rendabilitat de la seva aplicació. Ja sigui degut als ajuts prestats pels Serveis de Cooperació Municipal de la Diputació<sup>6</sup>, a la formació de nombroses mancomunitats de serveis, a una política agregacionista menys ferotge o a altres motius (l'estructura interna dels municipis, el paper cohesionador dels caps comarcals, etc.) el cert és que, tot i l'elevat nombre de municipis existents a la província, pocs han estat els casos (en comparació als processos seguits a altres indrets) en què degut a la manca real de població o a la impossibilitat pràctica de proveir els serveis més imprescindibles, ha calgut la solució radical de fer desaparèixer un municipi.

Tanmateix, així com l'agregació i fusió de municipis no garanteix, necessàriament, una òptima administració (tal com semblaria demostrar l'experiència d'alguns municipis de la Garrotxa o el Baix Empordà, per citar uns exemples), tampoc l'esmentat manteniment de bona part del tramut municipal significa una millor administració o una més òptima distribució dels serveis. La població a la província



Les Planes (Garrotxa).



## GEOGRAFIA



Figueres (Alt Empordà).



Olot (Garrotxa).

TAULA 2

(1986)	Mitjana habitants/ municipi	Municipis < 100 hab.	%	Municipis < 250 hab.	%
ALT EMPORDÀ	1.255,85	2	2,94	17	25,00
BAIXA Cerdanya	770,63	2	12,50	7	43,75
BAIX EMPORDÀ	2.330,86	0	0	9	25,00
L'ESTANY	1.946,91	0	0	2	18,18
LA GARROTXA	2.160,38	1	4,76	3	14,29
GIRONÈS	6.211,78	0	0	4	14,81
RIPOLLÈS	1.320,58	2	8,33	9	37,50
LA SELVA	3.442,50	0	0	1	3,84
PROVÍNCIA DE GIRONA	2.199,68	6	2,70	47	21,17

cia de Girona es troba repartida en moltíssims nuclis poc distanciat entre ells i amb un caràcter marcadament rural (per a molts «petits municipis») que els fa estructurar entorn un mercat comarcal<sup>8</sup>. Quan el buidatge demogràfic s'ha fet més evident i quan ha augmentat l'especialització o l'exigència de nous serveis mínims radicats a cada municipi, aquella fragmentació esdevé realment problemàtica pels alts costos implícits.

Es, doncs, perfectament lògic l'aparent contradicció que existeix en fer esment de la urgent, necessària i àmpliament assumida reforma del mapa municipal: per una racionalització dels serveis i l'administració, en general hom accepta que la situació actual és insostenible (proposant molt sovint mesures dràstiques de reducció de municipis i potenciant la col·laboració intermunicipal) però també és ben clar el paper rellevant

de les actuals delimitacions pel que fa a l'arrelament i identitat dels habitants. Davant de tot això, una possible via alternativa d'anàlisi podria ser la redefinició de les funcions que estrictament hom atribueix als municipis i es reparteix la resta entre altres estaments administratius (mancomunitats, comarques, govern central) tot evitant, però, destruir l'entitat política i corporativa de representació que el municipi duu implícita. Només així s'aconseguiria un mapa polític estable. «a la mida» de la participació i representativitat dels ciutadans i alhora un mapa supramunicipal (fet de mancomunitats, consorcis o comarques) de caràcter funcional, que assegurés la rendibilitat en el proveïment de serveis i l'administració, amb possibilitats de variacions segons els tipus de serveis i segons la mateixa evolució de les exigències tècniques, socials, econòmiques, etc.

I és que, de fet, les funcions tradicionals del municipi de servir d'element articulador del poder de l'estat (administració central, ordre públic, burocràcia, serveis, etc.), en l'actualitat ja no tenen raó de ser en tant que el desenvolupament tècnic i econòmic permet a l'estat centralitzar moltes d'aquelles activitats (tot i que en nom de l'estat els ajuntaments encara duen a terme alguna tasca costosa i poc gratificadora). Tanmateix, avui en dia, a efectes legals, d'atribucions i funcions, i també per seva la configuració territorial, els municipis mantenen la mateixa estructura que en el segle passat, tot i que la societat, l'economia, i la tècnica han evolucionat radicalment; és en aquest sentit que hom gosa afirmar que res ha canviat i que, tan sols per la racionalitat administrativa que una situació democràtica exigeix, cal que aquesta situació sigui modificada.



## La revisió del mapa municipal

L'article 11.2 de la Llei Municipal de Catalunya parla de la necessitat de traçar una delimitació que confereixi al municipi les «dimensions idònies» per tal d'exercir les funcions que li són encomanades i conforme als criteris de representació d'un col·lectiu que té consciència de tal, els valors històrics i tradicionals, i la capacitat per a la gestió dels serveis públics que li són atribuïts. Ben mirat, és realment molt difícil arribar a obtenir la «dimensió òptima» del municipi català si hom ha de tenir en compte el llegat històric conjuntament amb un territori que asseguri una gestió rendible dels serveis, i més considerant la diversitat i heterogeneïtat dels municipis catalans. Si per qualsevol actuació a nivell municipal cal procedir a partir del mapa avui existent (degut al llegat històric implícit i, sobretot, a la identificació ciutadana que l'apropia com àmbit de participació i representació de més òptimes dimensions) i si al municipi (segons la legislació vigent) hom segueix atribuint-hi la responsabilitat sobre un munt de funcions a les quals la mateixa Llei Municipal preveu dispenses per als municipis que no puguin oferir-les, les conseqüències immediates seran la desaparició d'un bon nombre de municipis. El Reglament de Demarcació Territorial preveu aquest extrem en cas que la majoria de serveis mínims siguin prestats per ens supramunicipals, quan hi hagi insuficiència de mitjans econòmics, materials i personals o quan la població municipal no arribi a 250 habitants, (entre altres motius); només per

aquest darrer cas a la província de Girona ja han de desaparèixer 'de facto' una cinquantena de municipis mentre que deu més tenien entre 250 i 265 habitants el 1986, i minvant (en conjunt vindria a ser entorn el 25% del total de municipis).

Cal, fins allà on sigui possible, resoldre totes les situacions de conflictivitat i les que provoquen disfuncionalitats, sense cap recança a alterar límits, quan calgui, però també sense modificar atermenaments de forma gratuïta i innecessària. Cal recollir tots els elements positius del fragmentat i complex mapa municipal gironí (com a valuos llegat històric que és) tot modificant-lo allí on s'escaigui (per part de qui li correspongui, com a elements actius configuradors de la història local). Cal, en qualsevol cas, racionalitzar l'administració i el proveïment de serveis a escala local creant, allí on calgui, un tram supramunicipal que ho rendabilitzi i eviti càrregues feixugues al desenvolupament de la vida política local. S'ha de procurar també que els límits no trenquin les comunicacions, que no entorpeixin el moviment espontani de la gent, que no siguin anacrònics convencionalismes, que no esdevinguin fronteres<sup>9</sup>.

Abel Albet és becar del Departament de Geografia de la U.A.B.

## NOTES

1. L'any 1981 els 8022 municipis existents arreu d'Espanya oferien una mitjana de superfície de 62,92 km<sup>2</sup>, mentre que a Catalunya la xifra era de 34,15 km<sup>2</sup>, en base a 935 municipis.

2. En aquest sentit, cal interpretar sota òptiques ben distintes l'existència d'una gran quantitat de municipis minúsculs a la Meseta i Vall del Duero davant els petits municipis de la Conca de l'Ebre, de Catalunya o d'Euskadi; contrastant amb tots ells, els extensíssims termes arreu de Múrcia, Andalusia o Extremadura es corresponen amb un procés històric concret (l'etapa final de la Reconquesta) i un tipus d'assentament concentrat, condicionat a les característiques de l'activitat econòmica allí desenvolupada. A Catalunya, l'homogeneïtat és més remarcable però, tot i així, els nombrosos i minúsculs municipis de l'Alt i Baix Empordà, la Depressió Central, Camp de Tarragona i comarques entorn Barcelona, sobten davant municipis més extensos a la Noguera i Solsonès o a les comarques més meridionals.

3. Hi ha també discrepàncies en els llistats poblacionals a l'hora de definir un municipi com a «petit»: L'I.E.A.L. parla de menys de 15.000 habitants, el Servicio Sindical de Estadística considerava els menors de 3.000, la Llei de Bases estableix un règim especial per als municipis menors de 5.000 habitants, encara que molt sovint es consideren els 1.000 habitants com a xifra límit.

4. Es tracta de Palmerola (20), Sales de Llierca (54), la Vajol (60), Meranges (64), Palau de Santa Eulàlia (84) i Urús (99), segons el padró de 1986.

5. Els municipis que superen els 5.000 habitants són, a part dels caps comarcals, Anglès, Cassà de la Selva, Llagostera, Salt, i els municipis costaners de Roses, Torroella de Montgrí, Palafrugell, Palamós, Lloret de Mar, Blanes, Sant Feliu de Guíxols.

6. És «òptim» en tant que hi ha un accés i una implicació quasi directes de la població en les problemàtiques locals i en els seus òrgans de decisió; tanmateix, en municipis amb mínima població poden aparèixer problemes de governabilitat i voluntat de dedicació a les tasques municipals.

7. Pel que fa a la participació i representativitat, el sentiment de pertinença és fonamental i, en aquest sentit, la fragmentació d'aquest mapa municipal ni pot ajudar.

8. És el cas de Figueres i l'Alt Empordà, on els petits i nombrosos municipis mantenen una doble estructura, d'aquesta manera cada municipi ha anat subsistint autònomament, pel seu caràcter rural tancat i per l'existència d'un únic pol d'atracció i centralització exterior, malgrat que la gran proximitat entre les localitats crea un ampli tram de relacions, sovint condicionades a termes municipals de formes rebuscades o vies de comunicació poc racionals.

9. Aquest article fa referència a un dels temes exposats en l'estudi «El municipi i les alteracions de termes municipals a la província de Girona (1930-1988)», elaborat pel mateix autor i patrocinat per la Diputació de Girona.