

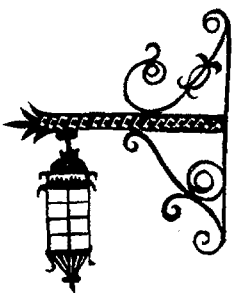


L'ORDENACIÓ TERRITORIAL DEL PAÍS VALENCIÀ: EVOLUCIÓ I PERSPECTIVES ACTUALS. EL CAS DEL BAIX VINALOPÓ

JOAN CARLES MEMBRANO I TENA

Introducció

Oficialment el territori valencià es divideix en l'actualitat en *províncies* (tres) i en municipis (més de 540, xifra que va en augment a causa de les contínues segregacions). Tot i que aquesta divisió territorial en dos nivells ha estat majoritàriament assumida per la societat valenciana, no hi manquen les crítiques per part de certs sectors minoritaris. Els detractors de l'actual sistema territorial apunten, en primer lloc, que la majoria dels municipis han començat a mostrar indicis d'inadequació a les realitats del present: d'un costat, se suposa que els servicis que han de prestar els municipis als ciutadans són cada vegada majors; de l'altre, la forta despoblació patida per la majoria d'aquests al País Valencià n'ha deixat molts amb tan pocs habitants que a penes poden atendre aquestes necessitats de modernització. En segon lloc, els crítics a l'actual organització territorial valenciana consideren les províncies com un factor de desvertebració d'una realitat històrica i present de nivell superior: la Comunitat Autònoma Valenciana (corresponent a l'antic Regne de València). Aquesta denuncia es basa, d'una banda, en el fet que aquestes unitats territorials creades i impulsades des de Madrid fa segle i mig fomenten entre els seus habitants un sentiment de pertinença i identitat estrictament *provincials*, que és totalment inconciliable amb un sentiment genuïnament valencià: l'oposició *castellonenc/ valencià/ alacantí* que resulta de la divisió provincial exclou de la valencianitat estricta els habitants de les províncies del nord i del sud, i els de la del centre acaben per creure que el territori *valencià* s'estén únicament fins als límits de la seua província. D'altra banda, s'afeg que les províncies s'han mostrat totalment ineficaces a l'hora d'ordenar racionalment el país a causa del



seu centripetisme (en l'actualitat un 30% dels valencians resideix en una de les tres ciutats capitals de província i un 54% ho fa en les àrees metropolitanes d'aquestes). Les províncies han concentrat des de la seua creació tota mena d'activitats en les seues respectives capitals en detriment de les altres zones i han estat la causa que les primeres experimentaren un creixement superior al de les segones; Alacant, per exemple, és hui cinc vegades més gran que Oriola (l'antiga capital del sud), quan cap a la darrerria del XVIII, poc abans que es consagrara la nova divisió territorial, aquestes dues ciutats comptaven, segons Cabanilles (1795, 315 i 319), amb uns 5.000 veïns (poc més de 20.000 habitants) cadascuna. El cas d'Elx és excepcional, ja que el seu extraordinari dinamisme industrial ha permés que aquesta ciutat, malgrat no ser capital provincial i ubicar-se tan a prop d'Alacant, siga la tercera de tot el país pel que fa a la població, per davant de Castelló i no gaire allunyada d'Alacant.

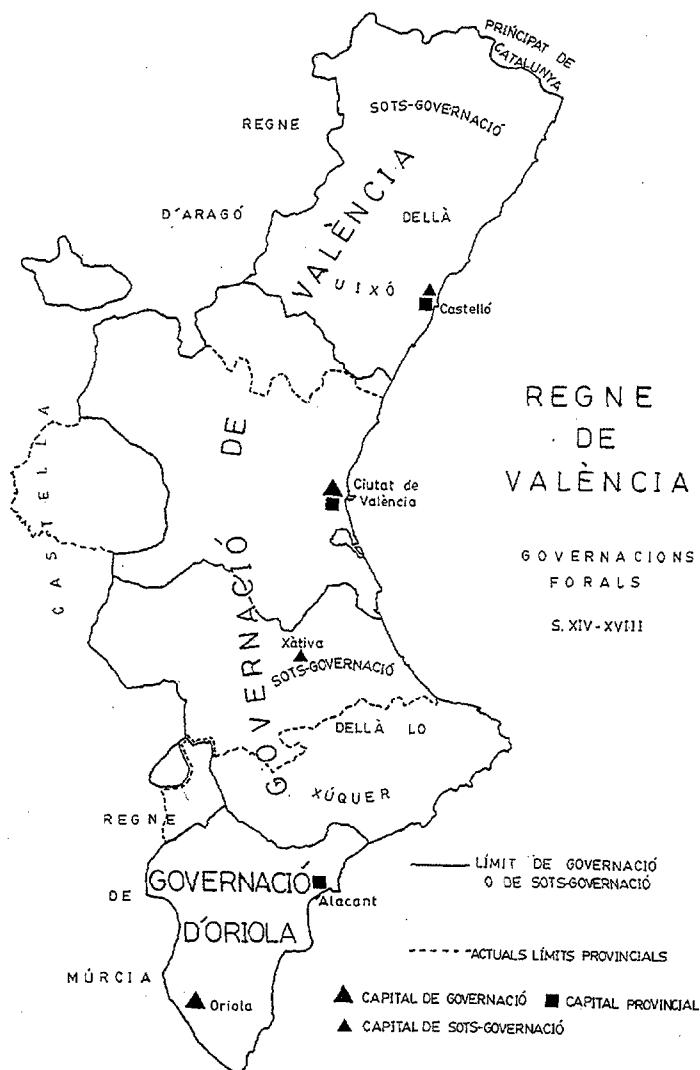
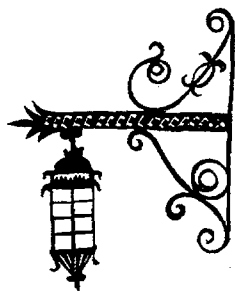
És per totes aquestes raons que acabem d'exposar que els crítics de l'actual organització territorial valenciana han insistit en la conveniència de crear una unitat intermèdia entre la província i el municipi, allò que habitualment anomenem *comarques*. Moltes han estat les propostes de comarcalització que s'han realitzat fins al moment a València, i pràcticament cap no trenca l'actual divisió provincial ni molt menys la municipal. Així doncs, un nou sistema territorial basat en les realitats comarcals no hauria de ser necessàriament incompatible amb les actuals províncies i municipis (els espectadors de la nostra televisió autonòmica poden comprovar això cada dia quan escolten, per exemple, que a les Coves de Vinromà, la *Plana Alta*, *Castelló*, el termòmetre arribà anit als 0° C, o que a Castalla, l' *Alcoià*, *Alacant*, la humitat ambiental era d'un 65%, o que a la Font de la Figuera, la *Cos-tera*, *València*, les ràfegues de vent assoliren una velocitat que depassava els 80 km per hora). El debat sobre la divisió comarcal del País Valencià, que s'havia iniciat al si dels cercles valencianistes en l'època de la Segona República espanyola, decaigué força durant la passada dècada, a partir del moment en què les noves institucions d'autogovern consagraren amb la seua utilització -sense oficialitzar-la mai, però, i fent-hi a més alguns retocs- la proposta de comarcalització signada per Joan Soler, que fou elaborada amb la col·laboració de destacades figures històriques del nacionalisme al País Valencià, com ara Joan Fuster i Max Cahner. Aquesta proposta, que ja s'havia imposat en els cercles intel·lectuals i acadèmics -no sense discrepàncies per part d'algunes autoritats- durant els darrers anys del franquisme i els primers de la transició, s'ha beneficiat de llavors ençà d'una intensa difusió (especialment gràcies a la *Gran Enciclopedia de la Región Valenciana* i de la *Gran Enciclopèdia Catalana*) que ha aconseguit d'implantar-la, fins i tot, en la consciència d'amples capes populars.



El nostre propòsit en aquest article és de reprendre el debat sobre l'ordenació territorial valenciana, ja que creiem que hi ha raons de pes que aconsellen la implantació d'una nova organització del nostre territori i cap dels models proposats fins al moment no resulta plenament satisfactori. El marc geogràfic d'aquest treball serà tot el país, però com que es publica en la revista de l'*Institut d'Estudis Comarcals del Baix Vinalopó* ens centrarem especialment en la comarca que té Elx com a capital. En primer lloc farem esment de les diferents ordenacions del territori valencià que han estat institucionalitzades al llarg de la història, fins a arribar a l'actual; en un segon apartat ens ocuparem de l'exposició i la crítica de les diferents divisions comarcals que han estat elaborades durant aquest segle, i per acabar apuntarem quines han estat les actuacions que les institucions autonòmiques valencianes han portat a terme pel que fa a l'organització del territori valencià.

II. Les ordenacions institucionalitzades en el passat.

Després de la consolidació del Regne de València, amb la incorporació dels territoris situats al sud de la línia Biar-Xixona-Busot a la primeria del XIV, el nostre territori va quedar dividit administrativament en dues governacions: les anomenades (sempre des del punt de vista del Cap i Casal) *deçà (lo riu de) Xixona*, amb capital a la pròpia Ciutat de València (que també era la capital del Regne), i *dellà (lo riu de) Xixona*, amb capital a Oriola. Alhora, a causa de les seues dimensions (més d'un 85 % de tot el Regne) la primera governació esmentada estava dividida en tres *sots-governacions*, amb capitals al Cap i Casal, a Castelló i a Xàtiva. Les dues darreres, encara que pertanyien oficialment a la *Governació deçà Xixona*, en la pràctica exercien les mateixes funcions que les governacions, de manera que hi eren equiparables (Piqueras & Sanchis, 1992, 39). La més septentrional de les demarcacions del vell Regne era la *Sots-governació dellà (lo riu d') Uixó* (amb capital a Castelló de la Plana), que abraçava un territori que s'estenia des de la frontera amb Aragó i Catalunya fins a la Serra d'Espadà i el riu d'Uixó (hui més conegut com Belcaire). El sector central del Regne era ocupat per la *Governació deçà Xixona*, si n'excloem les sots-governacions de Castelló o *dellà Uixó* i de Xàtiva o *dellà Xúquer*; i abraçava el territori comprés entre la Serra d'Espadà i el riu d'Uixó, al nord, i el Riu Xúquer al sud. La *Sots-governació dellà (lo) Xúquer* (amb capital a Xàtiva) quedava delimitada al nord pel riu homònim i al sud pel riu de Xixona (o Montnegre) i per les serres del Maigmo, de Castalla i de Biar: és a dir, per la històrica línia Biar-Xixona-Busot, que marcà la frontera meridional del país fins a l'any 1304, en què una part de l'antic Regne de Múrcia passà al de València, tot esdevenint la *Governació dellà Xixona*, amb capital a Oriola (Furió, 1992, 88), a la qual s'adcrivien la ciutat i la comarca d'Elx.



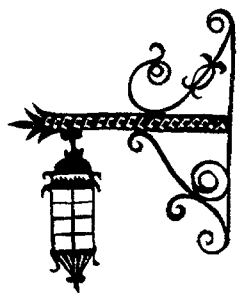
A l'Edat Mitjana es remunta el que podem considerar com el més antic precedent històric de divisió comarcal: els districtes de recaptació, o *quarters*, en què s'organitzà el Regne des de l'any 1404 per tal de recaptar l'impost conegut com *tall de drap* (Muñoz, 1986, 530-534). Els quarters, que duïen el nom de la seua capital, eren vint-i-sis i coincidien aproximadament amb les actuals comarques (són els casos dels Ports, l'Alt Millars, l'Alcalatén, el Racó d'Ademús, els Serrans, la Vall d'Aiora, la Safor, la Marina, el Comtat, l'Alacantí i el Baix Segura). Tanmateix, moltes de les comarques de major tradició històrica restaven dividides en diferents quarters: la Plana es repartia entre els de Borriana,



Onda i Sagunt, la Ribera entre els de la Ciutat de València, Cullera, Alzira i Xàtiva, la Vall («Albaida entre els de Xàtiva, Gandia i Ontinyent, i la *Muntanya Valenciana* (aquest és el nom tradicional de la zona muntanyenca poblada majoritàriament per moriscs -fins a la seua expulsió el 1609- que abraçava les actuals comarques de l'Alcoià-Comtat i l'interior de la Marina) entre els d'Ontinyent, Alcoi, Cocentaina, Dénia i Gandia. Pel que fa a l'actual comarca del Baix Vinalopó, el *quarter d'Elx* incloïa, a més de la capital (el terme de la qual comprenia també el de Santa Pola), Crevillent i tots els municipis valencians de la Vall del Vinalopó (recordem que Villena i Sax encara no n'eren, de valencians; així el quarter il·licità englobava, a banda de l'actual Baix Vinalopó (sense Guardamar, que pertanyia al quarter d'Oriola), els actuals municipis d'Asp, Monfort, Petrer, Elda, les Salines, Monòver, el Pinós, l'Alguenya, la Romana i el Fondó de les Neus.

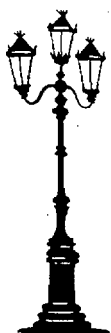
La Guerra de Successió, que com és sabut acabà amb la instal·lació de la nova dinastia borbònica al tron hispànic i amb l'abolició dels Furs de València, tingué també com a conseqüència una forta reforma de l'organització històrica del territori valencià. La nova divisió, que es fonamentava tant en criteris militars com en la voluntat de castigar les localitats austriacistes i premiar les *fidels* al rei Borbó, fou també la més irracional de totes les que s'han fet al nostre país des del punt de vista de l'ordenació de l'espai (Piqueras & Sanchis, 1992,45-46). El vell Regne va quedar *organitzat* en tretze governacions: al nord se'n crearen tres, amb capitals a Morella, Peníscola i Castelló; al centre, dues, les de la Ciutat de València i Alzira; al centre-sud (coincidint aproximadament amb l'antiga Sots-governació de Xàtiva) se'n feren no menys de sis -hi era evident la intenció de fer pagar als xativins la seua *rebel·lia*-: les capitals en foren Cofrents, Montesa, *San Felipe* (és a dir, Xàtiva), Dénia, Alcoi i Xixona; finalment, al sud s'establiren dues governacions amb capitals a Oriola i Alacant. Es dona la paradoxa que Elx (amb Santa Pola, que encara formava part del municipi il·licità) no pertanyia a cap d'aquestes dues governacions meridionals, sinó que formava una illa dependent de la nova governació de Xixona, ciutat que sempre ha estat bastant més menuda que l'actual capital del Baix Vinalopó, però que fou premiada per haver pres partit per la causa borbònica durant la Guerra de Successió. Crevillent i Guardamar, d'altra banda, pertanyien a la governació oriolana.

Entre la primera divisió borbònica i l'establiment de les tres províncies existents en l'actualitat al nostre país es produïren dos intents més d'organització del territori, la vigència dels quals fou efímera. El primer d'aquests dos intents, realitzat el 1810 pel règim *afrancesat* del rei Josep I Bonapart, pretenia d'aplicar a l'Estat espanyol el model dels departaments francesos, tot creant unes antihistòriques *prefectures* que, al nostre país, barrejaven els territoris valencians amb altres de catalans, aragonesos, castellans i murcians. La comarca il·licitana formà part,



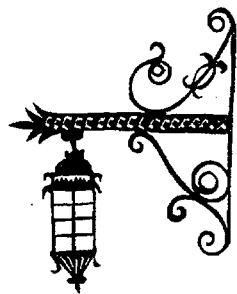
llavors, de la *prefectura del Cabo de la Nao*, que tenia la capital a Alacant i que abraçava els territoris ubicats entre el Riu Xúquer, al nord, i el Segura al sud (de manera que Guardamar ja no formava part d'aquesta, sinó de la de la *prefectura del Bajo Segura*, amb capital a Múrcia) i per ponent s'estenia per les terres orientals de l'antic Regne de Múrcia. La segona divisió borbònica es va promulgar durant el Trienni liberal, i no es mantingué en vigor una vegada enderrocats aquest govern; aquesta divisió en *províncies* funcionà, doncs, durant els anys 1822 i 1823, i establia, a imatge de les antigues governacions i sots-governacions forals, quatre unitats: Castelló, València, Xàtiva i Alacant (observem que aquesta darrera ciutat substituïa Oriola en les seues funcions de capital del sud). Cal dir, però, que els límits de les noves províncies no coincidien pas exactament amb els de les unitats de l'època foral: a la de Castelló (coincident amb l'antiga *Sots-governació dellà Uixó*) es van incorporar cinc municipis aragonesos limítrofs (Mirambell, Cantavella, l'Anglesola, Mosquerola i Puertomingalvo), mentre que la del Cap i Casal perdia el Racó d'Ademús (que passà a la província de Terol) però en compensació guanyava la comarca de Requena-Utiel; pel que fa a les províncies de Xàtiva i Alacant, que es on tingueren lloc els canvis més flagrants, la frontera meridional de la primera es traslladava una trentena de quilòmetres al nord de la línia Biar-Xixona-Busot, de manera que ciutats com Cabdet, Bocairent, Alcoi, Ibi, Xixona, Xàbia, Benidorm o la Vila-Joiosa, que havien pertangut a l'antiga *Sots-governació dellà Xúquer* o de Xàtiva, passaven a dependre de la nova província d'Alacant, a la qual al seu torn s'unien els territoris castellans de Villena i Sax; mentrestant, la major incongruència històrica es produïa en el límit meridional de l'antic Regne, ja que l'actual Baix Segura (sense Guardamar, però amb Oriola, la tradicional capital valenciana de les terres del sud) passava a formar part de la nova província de Múrcia. L'actual Baix Vinalopó restava íntegre, doncs, dins de la *província d'Alacant*.

La divisió administrativa vigent al nostre país en l'actualitat (la tercera divisió borbònica) té el seu origen en l'any 1833, quan es va aprovar la proposta elaborada pel liberal Javier de Burgos. Aquesta divisió va prendre com a base, de manera escurpulosa, els límits històrics del Regne de València, però en contrapartida va passar per damunt de la tradició i la realitat del país en partir-lo en tres unitats (*províncies*) en lloc de quatre. Es va suprimir, doncs, la de Xàtiva, que primer es dividí a parts iguals entre les de València i Alacant i més avant, després d'alguns retocs efectuats els anys 1836 i 1847 (que esmentarem tot seguit) va quedar majoritàriament inclosa en la primera. Amb, amb el fi d'equilibrar tant com fos possible les dimensions d'una i altra, es va fer un absurd reajustament dels límits de les províncies de Castelló i València, en incorporar a la primera la comarca de l'Alt Palància. Més tard es desvir-



tuaria també la coincidència originària amb els límits del Regne a causa de dues modificacions -que tenien ja el seu precedent, d'altra banda, en la divisió del Trienni liberal-: el 1836 es va tornar a afegir a la província d'Alacant les localitats de Villena i Sax (i es va *cedir* Cabdet, com a compensació, a Albacete), i el 1851 es decidí que l'altiplà de Requena havia de formar part novament de la província de València.

Arran de la divisió provincial es crearen, l'any 1833, els partits judicials, les capçaleres dels quals van esdevindre petites capitals administratives i de serveis. En total foren quaranta-un els partits creats al nostre país, als quals s'afegirien més tard el de Villena, el 1836, i el de Requena, el 1851. Al llarg de la segona meitat del segle passat dos partits quedaren suprimits, el de Vila-real -que es repartí entre el de Nules i el de Castelló- i el de Montcada -que passà a dependre del de Torrent-, mentre que la capitalitat del de Xarafull (Jaratuel) passà a Aiora. En el decurs del segle passat es van produir també alguns reajustaments en els límits dels partits, sobretot arran de l'adjudicació a la província de València d'algunes localitats que durant uns anys havien format part de la d'Alacant (la Font de la Figuera i tots els municipis de la Vall d'Albaida i de l'Horta de Gandia, el 1836, i Oliva, Vilallonga, la Font d'en Carrós i Potries el 1847). Els partits judicials, que tenien unes dimensions majors cap al nord i cap a ponent, i menors cap al centre i el sud del país (on la densitat de població ja era llavors molt superior), rarament coincidien amb les actuals comarques, a excepció d'alguns de l'interior (el de Morella, el de Requena i el d'Aiora, que a grans trets es corresponien amb els Ports, la Meseta de Requena i la Vall d'Aiora), del centre i centre-sud (on reconeixem en els partits judicials de Lliria, Xiva, Gandia i Cocentaina els límits aproximats del Camp de Túria, la Foia de Bunyol, la Safor i el Comtat) i del sud (on Alacant i Elx eren caps de partit d'unes demarcacions molt similars a les actuals comarques de l'Alacantí i el Baix Vinalopó- el partit judicial il·licità abraçava Elx, Santa Pola i Crevillent, però no Guardamar, que pertanyia al partit de Dolores-). Mentrestant, les comarques de gran tradició històrica, com ara la Plana, l'Horta, la Ribera i la Vall d'Albaida restaven dividides en diferents partits judicials. Durant l'actual centúria s'han portat a terme una sèrie de reformes en els límits dels partits judicials, la més recent de les quals és la del 1988-89, en què el territori valencià ha restat dividit en trenta-quatre demarcacions judicials, gràcies a la supressió de la major part dels partits en les zones deshabitades de l'interior. D'aquesta manera, al costat dels nou minúsculs partits en què s'ha dividit l'Horta, apareixen enormes demarcacions judicials que superen amb escreix els 2.000 km², com ara les de Requena, Vinarós, Castelló i Lliria. El partit judicial d'Elx ha estat l'únic, junt amb el de Gandia, que no ha variat gens ni mica els seus límits pel que fa a l'administració de justícia, és a dir, segueix conformat pels municipis de Santa Pola, Crevillent i la capital il·licitana.

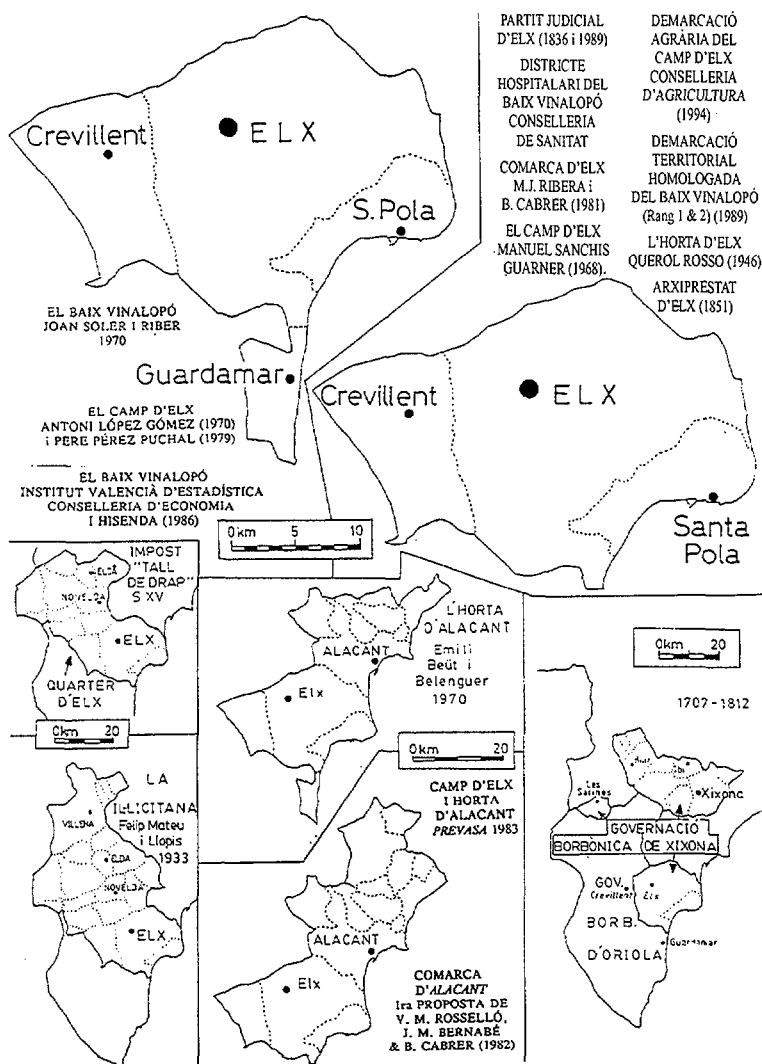


També a partir de la centúria passada -des que el 1851 es firmà el Concordat entre Espanya i la Santa Seu perquè els bisbes pogueren delegar en els arxiprestes part de la seua autoritat- començaren a adquirir importància administrativa, dins de l'organització eclesiàstica, les ciutats que posseïen església arxiprestal. Aquestes solien coincidir amb els caps de partit judicial: en el cas d'Elx, per exemple, els territoris que depenien del seu arxiprestat l'any 1900 eren els mateixos que integraven el partit judicial il·licità. Pel que fa a les diòcesis, fins a la reforma del 1957-60 Elx i la seua comarca pertangeren a la d'Oriola (igual que tots els territoris situats al sud de la línia Biar-Xixona-Busot, llevat de Villena i Sax, que formaven part de la de Cartagena en haver pertangut aquestes dues ciutats al Regne de Múrcia fins al 1836). A partir de la dita reforma, que pretenia aconseguir una major coincidència entre els límits dicocesans i els provincials, l'actual comarca del Baix Vinalopó s'emmarcà en la nova diòcesi d'Oriola-Alacant, igual que Villena i Sax (que com hem dit abans formaven part de la de Cartagena) i que la Foia de Castalla i la Marina Baixa (que històricament pertanyien a la diòcesi de la Ciutat de València). Les actuals comarques *solerianes* de l'Alcoià (sense la Foia de Castalla), el Comtat i la Marina Alta continuaven integrades en la seua diòcesi tradicional, la del Cap i Casal.

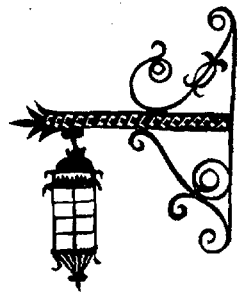
Per tot el que acabem d'exposar, és clar que la ciutat d'Elx posseeix des de l'Edat Mitjana la condició de centre d'una comarca bastant definida, que coincideix quasi sempre amb l'actual *Baix Vinalopó*. El cas de Guardamar, que hui molt autors inclouen, per raons lingüístiques, en la comarca il·licitana, és el que menys precedents històrics de vinculació amb aquesta presenta: excepte en la divisió provincial de l'any 1822 (en què tot el Baix Segura fou incorporat a la província de Múrcia i Guardamar, en canvi, es mantingué en la d'Alacant), aquest municipi sempre ha estat lligat administrativament a la comarca d'Oriola.

III. Les diferents propostes d'ordenació territorial valenciana.

Al nostre parer, una proposta d'ordenació territorial pot obeir a dos grans objectius diferents: d'una banda, es pot pretendre mostrar quines són les *partícules constitutives del país* -per dir-ho en paraules d'Emili Beüt- per tal de facilitar la integració de les persones amb la seua *partícula* corresponent, amb el seu *espai viscut*; de l'altra, es pot tractar també de proposar una ordenació més racional del territori de cara a la prestació d'uns millors serveis als ciutadans de tot el país, de cara a la correcció dels desequilibris demogràfics, econòmics, etc. existents entre les diverses comarques i, finalment, de cara a la canalització del poder democràtic. La primera d'aquestes dues concepcions de la comarca es basa en criteris fisiogràfics, històrics, lingüístics i culturals, complementats amb dades



sobre la població, l'economia, els centres d'atracció i les seues àrees d'influència, etc. Com que el que es pretén és establir les unitats mínimes -excloent els municipis- que integren la realitat global del país, anomenarem *ordenació bàsica* aquesta concepció de l'ordenació territorial, orientada, com ja hem assenyalat, a la potenciació d'un sentiment d'identitat i pertinença que s'emmarque en el territori que, després de la pròpia localitat, ens és més tangible i immediat. Aquest sentiment és fonamenta en uns trets culturals peculiars que, al seu torn, són efecte de la interacció entre els factors fisiogràfics, els històrics i els econòmics; és per això que aquestes darreres característiques, però sobretot les



relacionades amb la cultura i la identitat, són les que defineixen fonamentalment les comarques de tipus *bàsic*. En resum, la comarca és vista, així, com un *espai viscut*, com una *petita pàtria*, i el conjunt de les comarques integra la *pàtria més gran*. La segona concepció, en canvi, es fonamenta únicament en la voluntat d'aconseguir la màxima eficàcia en la prestació dels serveis, en la planificació territorial o en la canalització del poder; els criteris que es tinguen en compte, per tant, estaran completament en consonància amb els objectius concrets que es persegueixen: així, de cara a la prestació de serveis resultarà essencial que aquests s'oferisquen a un contingent de població que no siga ni inferior a un mínim determinat -ja que en tal cas aquesta prestació resultaria antieconòmica- ni superior a un cert màxim- o, contràriament, la prestació resultaria insatisfactòria. Aquesta forma d'ordenació territorial l'anomenarem *funcional*. Al llarg d'aquest apartat estudiarem les diferents propostes de comarcalització que s'han presentat fins al moment, analitzant si aquestes responen de manera coherent a alguna d'aquestes dues concepcions (bàsica o funcional).

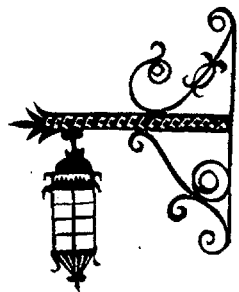
Tot i que des dels mateixos orígens del Regne de València diversos autors (Jaume I, al seu *Llibre dels Feits*, Eiximenis al *Regiment de la cosa pública*, Viciano, Escolano, Cabanilles, etc...) ja havien fet esment d'un bon nombre de comarques, la primera de les divisions comarcals que abraça la totalitat del territori valencià data del període de la Segona República (1933) i el seu autor es Felip Mateu i Llopis. Aquesta primera comarcalització *sistemàtica* del País Valencià no es plenament coherent amb cap de les dues concepcions de l'ordenació territorial, si bé és clar que els criteris que fa sevir són preferentment de tipus *bàsic*. La majoria de les comarques que defineix Mateu i Llopis -que s'inspirà, sens dubte, en la divisió comarcal de Cabanilles, fonamentada en la fisiografia i en les antigues demarcacions senyorials- posseeixen uns trets fisiogràfics, històrics, lingüístics i culturals bastant homogenis: *Morella*, *la Plana*, *Morvedre*, *l'Horta de València*, *la Ribera*, *la Vall d'Albaida*, *l'Horta d'Alacant*, *l'Horta d'Oriola*, etc. El municipi de Guardamar era adscrit en aquesta darrera comarca esmentada, amb la qual comparteix uns mateixos trets fisiogràfics; tanmateix, pel que fa a la llengua, mentre que a la majoria de l'Horta d'Oriola es parla el castellà (per bé que amb un lèxic molt valencianitzat), el municipi guardamenc, com és sabut, és el més meridional del domini lingüístic català-valencià. En alguns casos, l'homogeneïtat *geogràfica* (ço és, tant fisiogràfica com humana) que caracteritza les comarques creades per Mateu i Llopis brilla per la seua absència: la *Il·licitana* n'és l'exemple més escandalós. No sabem exactament en què s'inspirà Felip Mateu i Llopis a l'hora de crear aquesta macrounitat on conviuen terres de llengua, cultura i tradició històrica ben diferents. És possible que prenguera com a referència la divisió en *quartiers* de l'època medieval, moment en què les comarques del Vinalopó



formaven una unitat cultural molt més cohesionada que no en l'actualitat: el valencià es parlava arreu de les terres que s'estenen entre Elda i Elx, i també a la comarca oriolana (Montoya, 1989, 28) i, fins i tot, més al sud dels habitants del Regne de Múrcia, tot i que formaven part de la Corona de Castella, en diu Ramon Muntaner cap a la primeria del segle XIV que «són vers catalans e parlen del bell catalanesc del món» (Fuster, 1962, 31). És més probable, tanmateix, que Mateu i Llopis creara la *Il·licitana* a partir d'un criteri merament fisiogràfic: la comarca hauria d'aplegar els municipis ubicats al llarg de la conca del Vinalopó. El fet és que Elx, segons aquesta primera proposta de comarcalització, era capital d'una comarca que abraçava 1.800 km² i 21 municipis (tots els de la conca del Vinalopó, llevat de Banyeres, on precisament naix aquest riu i Biar. Malgrat que cap més autor no ha tornat a considerar la *Il·licitana* de Felip Mateu i Llopis com a comarca unitària, és innegable que, en línies generals, la comarcalització d'aquest va esdevindre una referència importantíssima per a tots els posteriors assajos d'ordenació comarcal valenciana. Efectivament, en la seua comarcalització apareixen ja totes aquelles comarques que trobarem després reproduïdes de manera gairebé unànime en les propostes dels diversos autors, salvant alguns retocs més o menys importants en els seus límits -retocs que poden consistir en la incorporació o en l'alienació de municipis o de subcomarques senceres, i en algun cas en la subdivisió d'alguna comarca en dues o més unitats (com ara la *Il·licitana*).

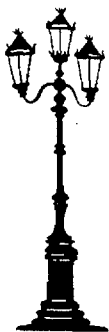
El 1946, l'estudiós Lluís Querol Rosso publicà una divisió comarcal que seguia en línies generals la de Mateu i Llopis, tot i que donava prou més importància al criteri fisiogràfic i en algunes comarques presentava diferències significatives amb aquesta: per exemple, separava Xiva i Xest de la Foja de Bunyol per formar una comarca que anomenà Pla de Quart; dins del Maestrat (que incloïa *Morella*, o siga, els Ports) distingia quatre subcomarques: *Morella*, l'*Alt Maestrat*, el *Baix Maestrat* i els *Plans de Vinarós i Benicarló* (Mateu i Llopis només definia dues comarques sobre aquest espai: *Morella* i el *Maestrat*); unia el sud de la Canal de Navarrés amb la Vall de Montesa per formar una insòlita comarca bilingüe anomenada *Comarca d'Énguera i Montesa*, i finalment, cal dir que partia en dues la gran comarca il·licitana de Mateu i Llopis, en definir l'*Horta d'Elx*: (Elx, Santa Pola i Crevillent), d'un costat, i el *Camp de Villena, Monòver i Novelda*, de l'altre. Guardamar, d'altra banda, era part integrant de la comarca oriolana. Els criteris històric i lingüístic, tan importants per al sentiment d'identitat comarcal, són sovint postergats per Querol, com ho palesen la majoria dels exemples que acabem d'esmentar.

Manuel Sanchis Guarnier (1950, 1968) definí trenta comarques i gairebé un centenar de subcomarques dins del territori valencià, cosa que evidència prou la formidable labor d'investigació i de treball de



camp arreu del país que realitzà aquest filòleg i erudit valentí. Ara bé: la seua comarcalització no es decideix a ser ni carn ni peix, ni bàsica ni funcional; la barreja de criteris hi és omnipresent, i el resultat no és gens satisfactori des de cap dels dos possibles punts de vista. En contradicció amb el que caldria esperar d'una comarcalització bàsica, la proposta de Sanchis Guarner trenca l'homogeneïtat física, humana i econòmica d'algunes de les comarques més ben definides i uniformes del país: són els casos de la Ribera que divideix en *Alta*, *Mitjana* i *Baixa*- i la Plana -on distingeix unes artificials *Plana de Bair* i *Plana de Dalt*, incloent a més en aquesta darrera, sense cap justificació des d'una concepció bàsica, els territoris del Pla de l'Arc i el Prat de Torreblanca. A més aplega en una sola unitat -l'Alt Millars- territoris heterogenis pel que fa a la llengua, la cultura i la tradició històrica, i nega la categoria de comarca a unitats amb una personalitat tan marcada com la Valldigna, la Foia de Castalla, la Vall de Montesa, etc. La comarcalització de Guarner també resulta insatisfactòria des d'un punt de vista funcional, per tal com inclou comarques despoblades com la de *Morella* i la *Tinença de Benifassà*, la dels Serrans i la de l'*Alt Xúquer* i la *Vall d'Aiora* al costat d'espais d'una altíssima densitat com ho són els de l'Horta de València, l'Horta d'Alacant i el Camp d'Elx. Aquesta darrera comarca la integrarien els municipis d'Elx, Santa Pola i Crevillent; Guardamar, en la divisió de Sanchis Guarner (com en les de Mateu i Llopi i Querol Rosso), s'adscribia a l'Horta d'Oriola.

Per a Emili Beüt i Belenguer, que no publicà la seua comarcalització fins al 1970 -tot i que venia preparant-la des que el 1934- pronuncià una conferència sobre aquest tema, patrocinada pel *Centre d'Actuació Valencianista* (Costa, 1991, 844)-, la comarca és «la *partícula constitutiva del país*. *El Regne de València no és ni més ni menys que un conjunt de comarques*» (Beüt, 1970, 11). És per això que aquest autor prefereix parlar de *distribució*, més que no de *divisió*, comarcal: «no es tracta de «dividir» el Regne en comarques sinó de reconèixer la personalitat de les ja existents» (pág. 11). La seua comarcalització, per tant, és concebuda com un estudi que ha de revelar unes realitats objectives i homogènies; tanmateix, n'hi ha prou de considerar l'enorme complexitat de les dades que permeten de definir les unitats de tipus bàsic per a adonar-se que aquesta visió «objectivista» peca d'ingènua. No sempre és clar quin criteri, o quina barreja de criteris, ha de primar sobre els altres a l'hora de definir una comarca, i en conseqüència, tota ordenació bàsica del territori és fins a cert punt subjectiva i arbitrària. D'altra banda, si bé és cert que la *distribució* comarcal de Beüt és la que més clarament respon a una concepció bàsica de totes les que s'han presentat fins ara -sobretot pel fet que no té pretensions de ser, alhora, funcional-, també ho és que no acaba de ser coherent amb els criteris bàsics: Beüt pretén, per exemple, que les comarques posseïsquen un màxim de cohesió interna, encara

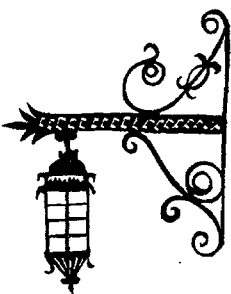


que siga a costa de definir comarques molt menudes (és per això que el nombre d'unitats de la seua comarcalització resulta inusualment alt: quaranta-una) i amb escassa diferenciació respecte de les veïnes, és a dir, amb escassa personalitat, cosa que resulta desaconsellable per a una ordenació bàsica. Així, anteposa els criteris fisiogràfics a la tradició històrica i a les àrees d'influència de les capçaleres comarcals per trencar algunes comarques ben definides des d'aquests darrers punts de vista, tot donant lloc a una proliferació de petites comarques amb poca personalitat: és el cas, per exemple, del Baix Maestrat, d'on separa els Plans de Vinarós, de la Plana, de la qual extrau el *Baix Espadà*, de la comarca xativina, on distingeix entre l'Horta de Xàtiva i la Costera de Ranes, etc. Una altra opció de la qual no costa gaire de discrepar és la comarca que Beüt anomena *els Plans de Villena*, i que es formada pels municipis castellanoparlants de les terres del Vinalopó (Villena, Sax, Elda, les Salines, Asp i Montfort) i pel municipi valencianoparlant de Petrer, la inclusió del qual sembla que s'ha d'explicar pel fet que connecta Elda amb l'illa castellanoparlant d'Asp i Montfort; és evident que aquesta comarca de forma capritxosa, heterogènia des del punt de vista històric, i que de cap manera es correspon, com podria suggerir el seu nom, ni amb una realitat fisiogràfica ni amb l'àrea d'influència de la ciutat de Villena- és només producte de la voluntat de separar els territoris castellanoparlants dels valencianoparlants, fins i tot allà on la història i la fisiografia ho han fet inviable, com ho demostra prou la forçosa incorporació de Petrer. Pel que fa a la comarca que té com a centre Elx, Beüt i Belenguer segueix sent incoherent però per una altra raó: ací el que fa és fondre dos espais comarcals, com són el d'Alacant i el d'Elx, per crear-ne l'*Horta d'Alacant*. Si precisament aquest autor es caracteritza sobretot per crear unitats comarcals petites, poc pràctiques i poc diferenciades de les veïnes, en aquest cas en defineix una formada per dos conjunts que, des del punt de vista bàsic, són ben diferents i diferenciables. Beüt a més és el primer que, basant-se en criteris lingüístics, inclou Guardamar en la mateixa comarca que Elx, l'*Horta d'Alacant*.

Encara que venia forjant-se almenys des del 1964, al si de la Fundació Patxot, no fou fins al 1970 que es publicà la proposta de comarcalització signada per Joan Soler. Gràcies a la difusió que hi proporcionaren diverses publicacions, notablement la *Gran Enciclopèdia Catalana* i la *Gran Enciclopèdia de la Región Valenciana*, aquesta proposta no tardaria a aconseguir el recolzament dels nostres intel·lectuals i de les nostres institucions, tant públiques com privades, cal dir que cap de les altres propostes no s'havia pogut beneficiar d'una difusió comparable. En l'actualitat la divisió comarcal de Soler és coneguda arreu del país, fins i tot ha arribat a assolir un cert grau d'implantació en la consciència popular, aquesta implantació, tanmateix, varia molt d'unes comarques a



Potser una de les claus de l'èxit de la proposta de divisió territorial de Soler consistí a previndre possibles reaccions localistes tot evitant que en cap cas el nom de les comarques es basara en el de la seua capital. Per a resoldre aquest problema Soler buscà un nom -gairebé sempre de caire fisiogràfic- que no fera referència a la capital comarcal, encunyant així *el Baix Segura* (en comptes de *l'Horta d'Oriola*), la *Safor* (per *l'Horta de Gandia*), *l'Alt Palància* (en lloc de *la Vall de Sogorb*), *el Camp de Túria* (en lloc del *Camp de Llíria*) o *el Baix Vinalopó*, en compte dels tradicionals *Camp d'Elx* o *Horta d'Elx* (en efecte, Soler va ser qui va encunyar el nom amb què hui dia es coneix arreu la comarca il·licitana, en la qual tenien cabuda els tres municipis tradicionals -Elx, Santa Pola i Crevillent- i a més Guardamar, inclosa seguint un estricte criteri lingüístic, criteri que en aquest cas no deixa de tindre la seua coherència, però que en d'altres, com veurem més avant, resultava del tot absurd). Quan la denominació de la comarca difícilment podia fer referència a un fet geogràfic, Soler recorregué bé a la recuperació de noms que havien caigut en desús -batejant com *el Camp de Morvedre* la comarca de Sagunt i com *el Comtat* la comarca que s'inventa per a Cocentaina-, bé a la substitució del nom de la capital comarcal pel del segon centre més important, de manera que *la Plana de Requena* i *la Vall d'Aiora* esdevingueren *la Plana d'Utiel* i *la Vall de Cofrents*; si el pes del centre comarcal era aclaparador i no hi havia cap més solució, s'optà per adoptar el gentilici de la seua capital: són els casos de *l'Alcoià* i de *l'Alacantí* (originàriament batejat com *l'Alacantés*, seguint el model català). Soler cometé una greu incongruència geogràfica, tanmateix, en la nomenclatura de les comarques de la Marina i de la Plana, que dividí (d'una manera totalment injustificada en el segon cas) en dues meitats, batejades amb l'afegiment al topònim tradicional dels adjectius *Alta* i *Baixa*, no segons la seua altitud (com s'esdeve amb el Baix i l'Alt Maestrat, la Ribera Alta i Baixa o l'Alt, Mitjà i Baix Vinalopó) sinó segons la latitud: és ben paradoxal que la màxima altitud es trobe, en tots dos casos, al sector meridional o *baix* (ni més ni menys que els mítics pics d'Aitana -a 1.510 m- en el primer cas i el de la Ràpita -a la Serra d'Espadà, a 1.106 m- en el segon). La divisió territorial de Joan Soler, a l'igual de la d'altres autors que hem vist, no resol els problemes de l'ordenació bàsica funcional del territori, per tal com pretén de conjugar en una sola proposta els criteris bàsic funcional, i no hi reïx. Per a dividir el país en comarques, l'autor confessà (1978, 813) haver-se basat en la comarcalització de Catalunya de l'any 1932, tot cercant de definir unes *demarcacions comarcals* que, segons Rosselló, es basaven en mapes de mercat elaborats durant la dècada del 1950, «*quan encara era vigent "l'economia del carro"*» (1993, 45). Tenint en compte el gran desenvolupament de les comunicacions durant la segona meitat del segle, és clar que aquest model no podia resultar ja vàlid en 1970, i encara menys ho és actualment. En



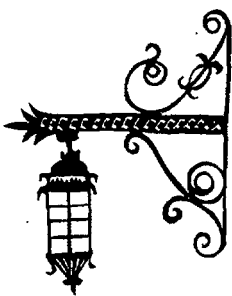
conseqüència, la funcionalitat de tota la comarcalització de Joan Soler queda posada en qüestió, i si es pretén d'establir una divisió del país en unitats vàlides des del punt de vista funcional convé de replantejar-se enterament el problema (amb uns criteris que, òbviament, no hauran de basar-se en l'*economia del carro*, sinó, en tot cas, en la de l'automòbil). D'altra banda, des del punt de vista de l'ordenació bàsica la proposta de Soler presenta greus incongruències. Així, la subordinació total al criteri lingüístic -l'intent de separar a tot preu les localitats valencianoparlants i castellanoparlants- mena els autors d'aquesta divisió territorial a trencar la unitat fisiogràfica i de relacions de veïnatge de la conca del Vinalopó en crear amb Asp i Monfort una petita comarca anomenada *Vinalopó Mitjà* i en adscriure a la comarca de Villena les ciutats castellanoparlants de les Salines d'Elda, la darrera de les quals queda així separada de la valencianoparlant de Petrer, a pesar que totes dues conformen un *continuum* urbà. No és aquesta, però, l'única àrea urbana que queda migpartida: el mateix s'esdevé amb les conurbacions urbano-industrials de Castelló-Almassora-Vila-real, d'una banda, i d'Alcoi-Cocentaina, de l'altra. Si la separació entre Elda Petrer resulta del tot absurda i injustificable, cal dir que com a mínim respon a un criteri clar -el lingüístic-aplicat rigorosament per l'autor. Ara bé, el fraccionament de les altres dues àrees urbanes que acabem d'esmentar és un destrellat que no pot justificar-se des de cap punt de vista raonable. Finalment, unitats tan ben caracteritzades des del punt de vista bàsic com la Valldigna, la Foia de Castalla, el Pla de l'Arc, la Vall de Montesa, etc. no són reconegudes en aquesta divisió territorial a causa de les seues reduïdes dimensions, però en canvi, els autors sí que delimiten unitats tan menudes i amb tan poca personalitat com el Comtat i, sobretot, el Vinalopó Mitjà.

El geògraf Antoni López Gómez publicà l'any 1970 una doble proposta de comarcalització que intentava establir, d'una banda, les grans unitats fisiogràfiques que constitueixen el país, i de l'altra, les comarques geogràfico-històriques, enteses a la manera tradicional. La primera part d'aquesta proposta és absolutament insòlita si la comparem amb la resta de comarcalitzacions, i segons l'autor la seua base està en «*l'oposició muntanya-pla i la distinció nord-sud*» que «*permet de definir al País Valencià sis grans unitats territorials, que al seu torn són fragmentades en comarques*» (López G., 1970, 60). Aquesta segona divisió respon a una concepció bàsica de l'ordenació territorial, però els seus punts febles són abundants. En primer lloc, estableix unitats en dos nivells, comarques i subcomarques, i relega a la segona condició moltes unitats bàsiques de dimensions reduïdes, encara que compten amb una personalitat ben definida. Això, que resulta difícilment justificable des d'una concepció bàsica, caldria explicar-ho potser per la voluntat de l'autor de donar a la seua comarcalització un valor funcional -que, tanmateix, no pot tindre, per tal com moltes de les comarques que defineix continuen sent massa

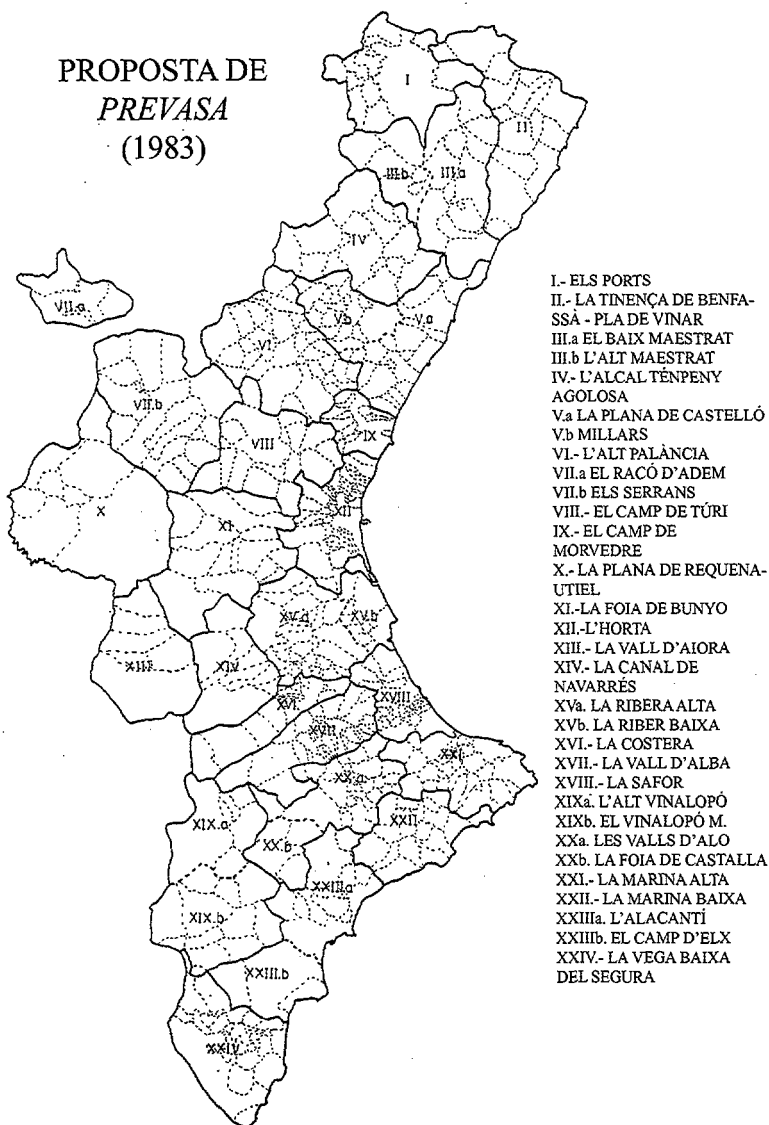


menudes, o més ben dit, massa poc poblades. En segon lloc, la divisió en grans unitats fisiogràfiques condiciona excessivament, al nostre parer, la divisió comarcal, que no és sinó una subdivisió de la primera. D'aquesta manera, el criteri fisiogràfic assoleix un clar predomini sobre qualsevol altre a l'hora de definir les comarques i subcomarques. Per exemple, és molt discutible la conveniència de separar la comarca dels *Plans de Vinaròs* del Baix Maestrat, quan de fet la primera és el centre econòmic de la segona i històricament hi ha estat sempre inclosa, i adscriure al Maestrat, en canvi, el Pla de l'Arc (la comarca de Cabanes de l'Arc), que està ben lluny de tindre-hi aquests lligams. Les terres il·licitanes són incloses per aquest geògraf en la comarca fisiogràfica dels *Plans Meridionals* i en la geogràfico-històrica del *Camp d'Elx*, formada per Elx, Santa Pola, Crevillent i Guardamar; precisament la inclusió d'aquest darrer municipi resulta del tot incoherent, ja que en la comarcalització de López Gómez primen els aspectes fisiogràfics per davant de qualssevol altres i seguint estrictament aquest criteri Guardamar ha d'adscriure's sense dubte al Baix Segura (justament hi desemboca el riu que dona nom a aquesta comarca) i no al Camp d'Elx. La proposta de comarcalització elaborada pel geògraf Pere Pérez Puchal (1979) és molt similar a la de López Gómez: totes dues responen fonamentalment a una concepció bàsica, tot i que intenten donar-li un valor funcional, totes dues estableixen comarques i subcomarques, i en tots dos casos els criteris fisiogràfics predominen rotundament sobre els altres. A la proposta de Pérez Puchal se li poden fer, en conseqüència, pràcticament les mateixes crítiques que a la de López Gómez, de manera que no ens estendrem més en aquest punt. Tanta és la semblança entre les comarcalitzacions de López Gómez i de Pérez Puchal que el segon també designa la comarca il·licitana amb el nom del *Camp d'Elx* i hi inclou Guardamar, ignorant qualsevol criteri fisiogràfic.

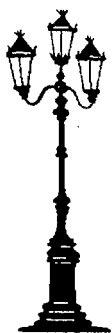
L'equip d'economistes que conformava Prevasa (*Promociones Económicas Valencianas, S.A.*, òrgan dependent de la Caixa d'Estalvis de València) publicà l'any 1980 una proposta de comarcalització del País Valencià que volia posar-se al servei de «l'acció regional [ço és, comarcal] com a opció política indispensable per a corregir i revisar els greus desequilibris territorials que el propi procés de creixement comporta» (Prevasa, 1980, 121). Per a la consecució del seu objectiu aquest grup d'economistes va partir d'una comarcalització geogràfica (no merament fisiogràfica) que havia de considerar les unitats comarcals *psicològiques* -l'espai comarcal viscut pels seus habitants-; es trobà que la de López Gómez -del 1970- era la més idònia entre totes les comarcalitzacions geogràfiques realitzades fins aleshores. Prenent-la, doncs, com a base, s'establia tot seguit una delimitació d'espais homogenis (i d'unes àrees d'*inclusió problemàtica*) des del punt de vista de la dinàmica econòmica, mitjançant l'anàlisi de dues variables: l'evolució de la població i el nivell de renda *per capita*. El següent pas



PROPOSTA DE PREVASA (1983)



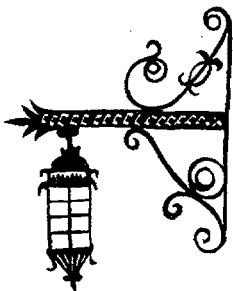
era l'aplicació d'una sèrie de criteris (els més importants dels quals eren la major o menor accessibilitat d'un municipi, la dependència funcional respecte a un centre determinat i l'existència o no d'una capçalera comarcal, mentre que els criteris que anomenen *estructurals* i *institucionals*, com ara la cultura, la llengua, la història, etc. eren menys transcendents) per tal de definir uns espais heterogenis: efectivament, els economistes de Prevasa consideraven que una comarca havia de caracteritzar-se per l'heterogeneïtat, o més ben dit, per la complementarietat, de les seues activitats econòmiques, ja que això permetria una major integració de



l'espai comarcal. Després, en modificar el *plànol de síntesi* resultant de l'aplicació d'aquests indicadors se n'obtidria la proposta definitiva. La comarcalització de Prevasa s'orienta, doncs, a una finalitat clarament funcional: corregir els desequilibris territorials. Amb tot i això, i a pesar de l'elaboració del mètode utilitzat, aquesta proposta no s'ajusta a les necessitats de l'ordenació funcional, per tal com crea unitats comarcals -sobretot al nord i a l'interior- que manquen d'operativitat des del punt de vista demogràfic, que no compten amb capçalera comarcal ni tampoc, sovint, amb bona comunicació a l'interior de la comarca: aquests són els casos, especialment, del Maestrat, de l'*Alcalatén-Penyagolosa*, dels Serrans, de la Vall d'Aiora i de la Canal de Navarres. Pel que fa a la comarca il·licitana, l'equip de Prevasa hi va definir una subcomarca, anomenada *el Camp d'Elx* i composta per Crevillent, Santa Pola i Elx (Guardamar formava part de la *Vega Baixa del Segura*) que conformava juntament amb l'*Alacantí*, una única comarca funcional.

El 1981, els també economistes M.J. Ribera i B. Cabrer elaboraren una proposta de comarcalització funcional basada en la distinció d'àrees econòmicament homogènies, a partir d'un conjunt de variables referides especialment al grau d'industrialització i terciarització. Malgrat que els límits comarcals d'aquesta proposta difereixen molt respecte dels que contemplava la de Prevasa, el nombre de comarques és gairebé el mateix (24 en la primera, i 26 en la segona) i es mantenen les comarques despoblades de l'interior -fins i tot se n'incrementa el nombre, amb la creació de les comarques d'*Ademús* i *Albocàsser*, tot i que en compensació la Vall d'Aiora i la Canal de Navarres es fonen en una: *Aiora-Ènguera*. Ribera i Cabrer designen les comarques amb el nom de la seua capital; la comarca d'Elx que creen inclou, a més de la capital, Santa Pola i Crevillent. Guardamar, d'altra banda, formava part de la comarca d'Oriola.

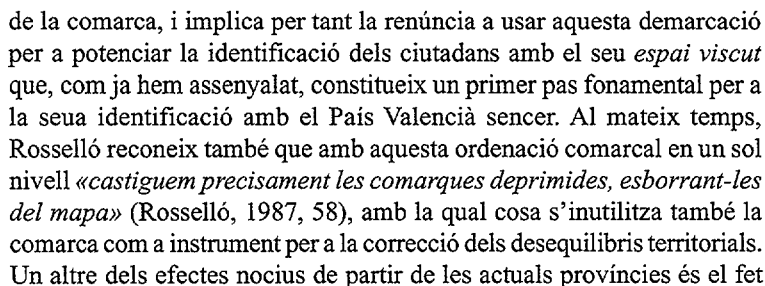
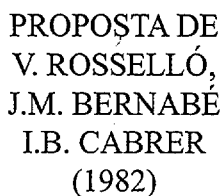
Les propostes de Joan Soler i Prevasa pretenien definir comarques aproximadament homogènies tant pel que fa a la població com pel que fa a la superfície (i que disposaren a més, en tots els casos, d'un *centre d'atracció o polaritzador*); com hem vist, tanmateix, no hi reïxen, perquè els forts desequilibris demogràfics que es donen en el territori valencià en els nostres dies converteixen aquest objectiu en inassolible. Tant Joan Soler com Prevasa (i M^a J. Ribera i B. Cabrer) s'inclinen llavors per donar preferència a l'homogeneïtat de les dimensions sobre qualsevol altre criteri portats, entre d'altres motius, per la consideració que la comarca ha de ser, certament, una unitat operativa per a l'administració del país, però al mateix temps ha de posseir un fonament *psicològic*, ha de ser un *sentiment*: no pot tindre mai, per tant, una extensió excessivament dilatada. Ara bé: des d'un punt de vista estrictament funcional, si tenim en compte, d'una banda, que la gran millora de les comunicacions permet en l'actualitat d'acurtar les distàncies molt sensiblement, i de

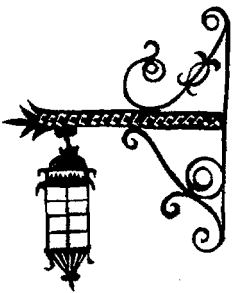


l'altra, que la descentralització de determinats servicis costosos o la canalització del poder democràtica- mitjançant la creació de circumscripcions electorals comarcals- només són factibles quan es treballa amb unitats que posseeixen un mínim de població, caldrà que ens qüestionem seriosament fins a quin punt és aconsellable de donar preferència, en tots els casos, al criteri de l'equilibri de les dimensions sobre el de l'equilibri demogràfic.

La concepció inversa, ço és, que cal assegurar un mínim de població (aproximadament uns cent mil habitants en cada comarca funcional, tenint en compte la població i les dimensions del país), encara que calga sacrificar-hi l'homogeneïtat de l'extensió, és la base de l'ordenació territorial que el catedràtic de Geografia Vicenç Maria Rosselló va publicar el 1987 (tot i que havia estat redactada en octubre del 1982 pel mateix Rosselló, pel també geògraf J. M^a Bernabé i per l'economista B. Cabrer). Aquesta proposta, que inicialment pretenia reduir a un màxim de dotze el nombre de les comarques institucionalitzades -ja que es considerava que una xifra més alta no seria operativa si, com pareixia previsible, es mantenien les actuals províncies- havia estat presentada davant una *Comissió d'Experts* convocada el setembre del 1982 pel primer Consell de la Generalitat Valenciana, amb el propòsit d'enllestir una proposta de divisió comarcal definitiva, i seguint així el manament de l'article 46 de l'Estatut. Contra el que era de preveure -si es té en compte que tots els comarcalitzadors anteriors havien apostat per un nombre de comarques prou més alt-, més de la meitat dels representants de la comissió acceptaren la proposta de les dotze unitats, que, després d'una primera rectificació, esdevingueren catorze. Posteriorment, la pressió dels economistes de Prevasa, també presents a la comissió, féu augmentar novament el nombre de les unitats: així, el model definitiu postulava la institucionalització de setze *comarques* o *governacions* o *demarcacions* que es designarien amb el nom de les seues capitals respectives, acompanyades a més de dos districtes metropolitans: el de la Ciutat de València, que abraçaria les demarcacions del Cap i Casal i de Sagunt, i el d'Alacant-Elx. Posteriorment (el 1987) Rosselló ha insistit que el nombre d'unitats havia de ser inferior a quinze.

Tot i que entre les propostes d'ordenació territorial presentades fins suara, aquesta (la de Rosselló, Cabrer i Bernabé) és la que més coherentment respon a una concepció funcional, cal dir que també conté alguns punts discutibles, la majoria dels quals s'expliquen perquè els autors han considerat -portats per una voluntat de realisme polític (mai per estar-hi d'acord)- que la realitat provincial actual és, en principi, intocable. En efecte, el manteniment de les actuals estructures provincials desaconsella -així ho creu Rosselló l'existència de més d'un nivell d'ordenació comarcal, de manera que la proposta, eminentment funcional, de Rosselló *et alii* resulta incompatible amb una concepció bàsica





que, en lloc de contemplar la creació d'una comarca funcional amb capital a Sagunt que abraça tota la conca del Palància (aplegant, per tant, la comarca sogorbina i la saguntina, que componen un espai molt ben comunicat i fortament interrelacionat), la proposta postula en canvi la creació de dues demarcacions amb capitals a Sagunt (demarcació que forma part, al mateix temps, del districte metropolità de la Ciutat de València) i a Sogorb (la jurisdicció de la qual abasta també l'Alt Millars, encara que aquesta darrera comarca té el seu vertader centre a la Plana). El pragmatisme dels autors de la proposta en mantindre les províncies els mena a crear una comarca -la sogorbina- amb poc més de 25.000 habitants, llindar que és ben lluny del mínim de 100.000 persones que aconsellaven en principi per a cada comarca.

Per tot el que acabem d'exposar en aquest apartat, podem afirmar que és molt difícil, per no dir impossible, de fer compatibles les dues concepcions de l'ordenació territorial en una sola comarcalització. Aquells autors que ho han intentat han acabat per crear propostes absolutament inviables des del punt de vista funcional, per tal com han hagut de reconèixer la personalitat de comarques bàsiques com ara els Ports, l'Alt Millars, els Serrans etc., malgrat que manquen d'un vertader centre i, sobretot, malgrat que la seua població és tan escassa que la majoria dels serveis que s'hi volgueren prestar resultarien antieconòmics; al mateix temps, aquestes propostes contenen molts punts febles també des del punt de vista bàsic: els exemples més clars són la divisió en dues meitats de la Plana, en les comarcalitzacions de Sanchis Guarnier i de Soler, i la manca de reconeixement que en la majoria d'aquestes divisions pateixen les comarques de dimensions reduïdes com la Valldigna, la Foia de Castalla, etc., per ben definida que estiga la seua personalitat.

Nosaltres considerem que l'única manera satisfactòria de resoldre el problema de la dualitat de concepcions que inspira els projectes d'ordenació territorial del nostre país és donar a cadascuna d'aquestes una plasmació diferent. És a dir, creiem que cal realitzar dues ordenacions distintes, una de bàsica que configuraria les *comarques* del país- i una altra de funcional que en delimitaria les *regions* o *governacions* o *demarcacions* (caldrà estudiar-ne el nom)- i fer-les compatibles entre si (això darrer s'aconseguiria evitant que, en cap cas, els límits de les comarques i de les regions seguiren traçats alternatius). D'aquesta manera es respectaria de manera bastant escrupolosa la realitat fisiogràfica, històrica i cultural de totes les comarques, possibilitant que tothom s'identificara amb l'espai que vertaderament és el seu, i al mateix temps es podria efectuar la necessària ordenació racional i operativa del nostre territori.



IV. El paper de les actuals institucions autonòmiques en l'ordenació del territori.

A pesar que l'Estatut d'Autonomia Valenciana, promulgat l'any 1982, estableix en l'article 46 que «una llei de les Corts Valencianes [...] determinarà la divisió comarcal» i que «les Comarques són circumscripcions administratives de la Generalitat i Entitats locals determinades per l'agrupació de municipis per a la prestació de serveis i gestió d'afers comuns», en l'actualitat el País Valencià segueix sense comptar amb una comarcalització oficial i la voluntat de posar-ne una en funcionament és, ara com ara, més aviat escassa.

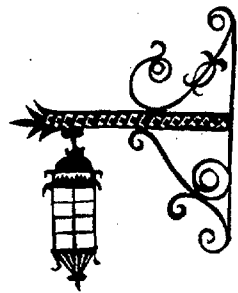
En la història de l'actuació de les institucions autonòmiques valencianes pel que fa a aquesta qüestió de l'ordenació territorial poden distingir-se clarament tres etapes. Entre el 1982 i el 1987, els responsables polítics del govern socialista valencià semblen tindre un veritable interès a tirar endavant la comarcalització del país i —responent així al que, al nostre parer, és l'esperit de l'Estatut— creuen que és la Generalitat que ha d'assumir la iniciativa en tot el procés. En aquesta etapa «els polítics», segons el que reporta Rosselló, fan «*solemnes declaracions*» en el sentit que «*es pot identificar autonomia amb comarcalització, i afirmar que comarcalitzar és "fer país" en la perspectiva de la seua integració i recomposició natural*»; es convoca la Comissió d'Experts en comarcalització a què ja hem al·ludit adés, que es reuneix durant els darrers mesos del 1982 i, esporàdicament, durant el 1984; es crea l'any següent la Conselleria d'Administració Pública i s'hi posa al capdavant un *expert* en comarques, Vicent Soler, que posseeix una decidida voluntat d'impulsar la comarcalització. Hi ha, tanmateix, fortes pressions que impedeixen de fer els necessaris passos endavant, i el 1987 Vicent Soler deixa el seu càrrec i és substituït per Joaquim Azagra. S'inicia llavors la segona etapa de l'actuació del govern socialista de la Generalitat (des del 1987 fins al 1995), caracteritzada pel relegament a un segon o tercer pla de la qüestió comarcal i per la idea que la comarcalització s'ha de construir *des de baix*, és a dir, que han de ser els propis municipis els qui han de tindre la iniciativa de mancomunar-se en unitats més o menys *comarcals*; això estalviaria a la Generalitat el cost polític que, segons que es temia llavors, podria arribar a suposar-li una comarcalització feta per decret.

En relació amb el que acabem d'exposar, cap a la darrereria del 1988 la Conselleria d'Administració Local va elaborar una proposta de *Demarcacions Territorials Homologades* (DTHs) perquè serviren de marc de referència a l'agrupació de municipis en Mancomunitats de Serveis. El que es pretenia era primar aquelles mancomunitats que s'agruparen seguint la delimitació en DTHs proposta per la Generalitat, per tal d'aconseguir fer la comarcalització des de baix. Tanmateix, la



Les DTHs, d'altra banda, també es van crear amb l'objectiu d'uniformitzar els territoris que les distintes conselleries de la Generalitat Valenciana empren com a marc de referència per a la seua prestació de servicis. El territori de la Generalitat va restar dividit en tres nivells; el superior (DTHs de rang 3) corresponia al de les tres províncies tradicionals, els límits i l'existència de les quals van deixar així de ser qüestionats; en un nivell mitjà, el territori es va dividir en setze demarcacions, que no eren altres que les propostes per una Comissió d'Experts i que bàsicament es corresponien amb les governacions elaborades per Rosselló, Cabrer i Bernabé el 1982, amb tres úniques modificacions importants, en traspasar la comarca de la Vall d'Albaida des de la governació de Gandia a la de Xàtiva i en crear sengles governacions a Sagunt i a Elx, distingint-les per tant de les de la Ciutat de València i d'Alacant, respectivament. Les governacions (DTHs de rang 2) es designen pel nom de la seua capital i són les següents de nord a sud: Vinarós, Castelló, Sogorb, Sagunt, Llíria, Requena, Ciutat de València, Alzira, Xàtiva, Gandia, Dénia, Alcoi, Elda, Alacant, Elx —composta per Crevillent, Santa Pola i la capital il·licitana— i Oriola —comarca a la qual s'adscrivia, en principi, Guardamar.

Finalment, les DTHs rang 1 o comarques (els municipis integrants de les quals van ser publicats el sis de juny de 1989, en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana) s'inspiren en la comarcalització que ja venia emprant la Conselleria d'Economia i Hisenda des de la publicació del Padró d'Habitants del 1986, que coincidia a grans trets amb la de Joan Soler, amb algunes novetats, com ara la incorporació de Xera (Chera) des dels Serrans a la comarca de la Plana d'Utiel-Requena, la de Marines (i a partir del 1994 de Gátova, en passar de la província de Castelló a la de València) de l'Alt Palància al Camp de Túria, el pas de Benitatxell, Teulada, Benissa i Calp de la Marina Baixa a l'Alta, i sobretot, la redifinició de les comarques del Vinalopó: desapareix com a tal el *Vinalopó Mitjà* de Soler i el seu nom serveix ara per a designar una comarca on s'integren, a més d'Asp i Montfort, *les Valls del Vinalopó* i la ciutat d'Elda, que abans s'ubicava (seguint criteris lingüístics) en l'Alt Vinalopó; en compensació, a la comarca de Villena s'incorpora la conca alta del Vinalopó (Biar, Beneixama, el Campet i la Canyada, però no Banyeres, que resta en l'*Alcoià* de Soler). Una altra novetat és la subdivisió de la comarca de l'Horta en quatre unitats o subcomarques: Ciutat de València, Horta Nord, Horta Oest i Horta Sud. D'altra banda, en les terres septentrionals se segueix mantenint l'absurda divisió de la Plana de Castelló en Alta i Baixa. Pel que fa a la comarca il·licitana —Elx, Crevillent i Santa Pola—, cal dir que hi coincideixen exactament les unitats de rang 1 o comarques i les de rang 2 o governacions (el mateix s'esdevé a les comarques alacantina, gadiana, saguntina i oriolana —on recordem que s'incloïa Guardamar—). De tota manera, cal

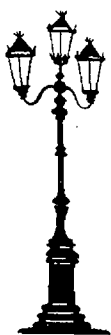


dir respecte a aquesta darrera ciutat esmentada que existeix una certa indefinició sobre la seua ubicació en una o altra DTH: l'Institut Valencià d'Estadística (i per tant la Conselleria d'Economia i Hisenda, de la qual depén l'IVE), per exemple, la va adscriure en el Cens de Població de l'any 1991 a la DTH de rang 1 del Baix Vinalopó, i la Conselleria de Sanitat, com veurem tot seguit, tampoc no la incloïa en la DTH d'Oriola.

Malgrat que el primer objectiu de les DTHs era l'homogeneïtzació espacial dels serveis prestats per les diferents conselleries i d'altres organismes estatals, els resultats fins ara han estat poc satisfactoris. Així, la Conselleria de Sanitat, quan s'elaboraren les DTHs el 1988, ja havia adoptat la seua pròpia demarcació territorial, amb 24 districtes sanitaris, que no coincideixen ni amb les DTHs de rang 2 (que són 16) ni amb les de rang 1 (34). Només en set casos (gairebé tots al sud del país) els districtes hospitalaris coincideixen totalment o parcialment amb les DTHs de rang 2: Vinaròs, Xàtiva, Gandia, Alcoi, Elda, Elx i Oriola. Cal assenyalar ací que la ciutat de Guardamar depenia de l'hospital oriolà, però davant les protestes dels guardamarenos a causa que la comunicació amb Oriola era pitjor que amb Alacant o amb Elx, aquests van passar a dependre de l'Hospital alacantí, tot i que poden acudir a d'Elx i al d'Oriola.

Pel que fa a les demarcacions judicials, amb la reforma que hi hagué el 1989, la Conselleria d'Administració Pública intentà d'aplicar els criteris de les seues DTHs, fent coincidir els límits dels partits judicials a voltes amb les DTH de rang 2 i d'altres amb les DTHs de rang 1. D'aquesta manera s'aconseguí una coincidència quasi total en els casos de les governacions d'Oriola (que incloïa Guardamar), Elx (compost per Elx, Santa Pola i Crevillent), Elda (suma dels partits de Novelda, Villena i Elda), Alcoi (Ibi i Alcoi), Alacant (Sant Vicent del Raspeig i Alacant), Dénia (Benidorm, la Vila Joiosa i Dénia), Gandia, Xàtiva (Ontinyent i Xàtiva), Requena, Llíria, Sagunt i Vinaròs. Les majors dificultats per aconseguir l'ajustament de les demarcacions judicials es van repetir, com el cas de la sanitat, a l'Horta i comarques pròximes (la Ribera del Xúquer) i a la Plana de Castelló i la seua perifèria. Encara que no es va aconseguir totalment, les noves delimitacions dels partits judicials van ser el primer, i segurament l'únic, triomf notable de la proposta de homologació territorial.

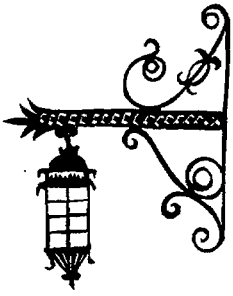
Quant a les demarcacions agràries, la CAPA (Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació) es regí fins al 1989 per una comarcalització agrària publicada el 1977 pel MAPA (Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació). Després d'uns anys de reforma i adaptació, el 1993 la CAPA va determinar definitivament els límits de la seua jurisdicció i les oficines comarcals. La nova comarcalització agrària, però, no ha tingut en compte les orientacions de les DTHs, sinó que ha seguit en principi de comarques *homogènies* segons els tipus d'agricultura i ramaderia, i la distància (que sempre havia de ser inferior a 25 km.) entre les agències agràries i els



pobles als quals se'ls presta el servici. Així, aquestes comarques (publicades al DOGV el 19 de gener de 1994) no solen coincidir amb les DTHs, tot i que en dotze casos es produeix una adequació total o aproximada pel que fa a les DTHs de rang 1: el Baix Segura (a la qual s'adscriu Guardamar, en l'agència d'Almoradí), el *Camp d'Elx* (formada per Elx, Crevillent i Santa Pola), l'Alacantí, la Marina Alta i la Baixa, la Vall d'Albaida, la Safor, la Costera, la Canal de Navarrés, la Vall d'Aiora, el Camp de Morvedre i l'Alt Palància.

El que acabem d'exposar palesa la falta d'adequació de les DTHs amb les comarcalitzacions proposades per les diferents conselleries. El cas del Baix Vinalopó constitueix una excepció, encara que també s'hi registren algunes vacil·lacions, com ara l'atribució de Guardamar a aquesta comarca per part de la Conselleria d'Economia i Hisenda, a través de l'IVE, o la dispersió en tres localitats (Alacant, Elx i Oriola) dels servicis sanitaris de la mateixa ciutat.

Per acabar, cal referir-nos a la tercera i darrera etapa en l'actuació de les institucions autonòmiques que s'enceta el 1995 amb l'arribada al govern valencià del Partit Popular. A partir d'aquest moment, el gabinet presidit per Zaplana manifesta obertament la intenció de potenciar les províncies i de vertebrar (?) el nostre país per mitjà d'aquestes darreres. Si tenim en compte que un dels objectius primordials de la comarcalització és precisament evitar els clars efectes desvertebradors causats per l'existència de les tres províncies, ens podem adonar que aquesta tercera etapa de política territorial valenciana presenta unes expectatives encara menys falagueres que les dues anteriors.



BIBLIOGRAFIA

- Beüt i Belenguer, E. (1970): *Les Comarques Valencianes*, Conferència pronunciada amb motiu de la clausura dels cursos de llengua i literatura de Lo Rat Penat, Ciutat de València, 26 pàgs.
- Cabanilles, A.J. (1795): *Observaciones sobre la historia natural, geografia, agricultura, población y frutos del Reyno de Valencia*, reeditat el 1991 per la Caixa d'Estalvis de Castelló, 337 pàgs.
- Costa Mas, J. (1991): «Las comarcas. Propuestas y criterios». En *Atlas temático de la Comunidad Valenciana*, núm. 43, editat per Levante, Ciutat de València, 841-860.
- Furió, A. (1992): *Historia del País Valencià*, Paper Bàsics 3 i 4, Ciutat de València, 318 pàgs.
- Fuster i Ortells, J. (1962): *Nosaltres els valencians*, Edicions 62, Barcelona, 235 pàgs.
- Hermosilla Pla, J. (1993): *El Camp de Túria y la Hoya de Buñol. Accesibilidad, industria y segunda residencia*, Departament de Geografia, Universitat de València, 266 pàgs.
- López Gómez, A. (1970): «Les condicions físiques» en *l'estructura econòmica del País Valencià*, I, L'estel, Ciutat de València, 37-65.
- Mateu i Llopis, F. (1933): «Les comarques valencianes», en *El País Valencià*, L'estel, Ciutat de València, 92-112.
- Membrado Tena, J.C. (1994): «L'ordenació de territori valencià. El Cas del Camp de Túria», en *II Congrés d'Estudis Comarcals del Camp de Túria*, Bétera, en premsa.
- Ministerio de Agricultura (1977): *Comarcalización agraria de España*, Secretaría General Técnica, Madrid.
- Montoya i Abad, B. (1989): *La interferència lingüística al sud valencià*, Conselleria de Cultura, Educació i Ciència, Ciutat de València, 200 pàgs.
- Muñoz Pomer, M.R. (1986): «Aproximació a una divisió comarcal a través del tall del drap (1404)», en *X Col·loqui General de la Societat d'Onomàstica*, Ciutat de València, 530-534.
- Pérez Puchal, P. (1979): «La comarcalización del territorio valenciano», en *Estudios Geográficos*, núm. 154, Instituto Elcano, Madrid, 25-49.
- Piqueras Haba, J. i Membrado Tena, J.C. (1994): «Divisions administratives i comarcalització País Valencià», *Geografia General dels Països Catalans*, Gran Enciclopèdia Catalana, Barcelona, en premsa.



-Piqueras Haba, J. i Sanchis Deusa, C. (1992): *L 'organització històrica del territori valencià*, Generalitat Valenciana, Ciutat de València, 149 pàgs.

-Prevasa (1980): «Propuesta de comarcalización del País Valenciano desde el punto de vista de la acción regional», en *Taula redona sobre la comarcalització al País Valencià*, Diputació provincial de València, 93-122.

-Prevasa (1983): *Propuesta de Comarcalización de la Comunidad Valenciana*, Caixa d'Estalvis de València, 87 pàgs. i 15 mapes.

Querol Rosso, L. (1946): *Geografia Valenciana*, Sociedad Castellonense de Cultura, Castelló, 177 pàgs.

-Ribera, M. J. i Cabrer, B. (1981): *Los desequilibrios espaciales: una comarcalización del País Valenciano*, Institut d'Estudis d'Administració Local, Ciutat de València.

-Rosselló i Verger, V. M. (1980): «Les comarques valencianes: un enfocament geogràfic», en *Taula redona sobre la comarcalització al País Valencià*, Diputació provincial de València, 39-48.

-Rosselló i Verger, V. M. (1987): «La divisió territorial del País Valencià», en *Revista de Catalunya*, núm. 4, Fundació Revista de Catalunya, Barcelona, 40-60.

-Rosselló i Verger, V. M. (1993): «La divisió territorial del País Valencià» en *La Rella*, núm. 9, Institut d'Estudis Comarcals del Baix Vinalopó, Elx, 39-48.

-Sanchis Guarnier, M. (1950): *Gramàtica Valenciana*, reeditat el 1993 per Altafulla, Barcelona, 345 pàgs.

-Sanchis Guarnier, M. (1968): *Els pobles valencians parlen els uns dels altres*, reeditat el 1992 per la Caixa d'Estalvis de Castelló, 226 pàgs.

-Soler i Riber, J. (1970): «La divisió comarcal de País Valencià» en *l'estructura econòmica del País Valencià*, vol. II, L'estel, Ciutat de València, 7-31.

-Soler i Riber, J. (1978): «Problemes comarcals, encara», en *Serra d'Or*, Barcelona, 811-813.