

Divisió territorial i repartiment de poder

Antoni F. Tulla i Pujol
Universitat Autònoma de Barcelona

En aquestes jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis hi haurà una reflexió sobre el marc teòric de l'organització del territori, com també una anàlisi comparativa de diverses realitats europees. Tanmateix, però, molts de nosaltres tindrem com a element clau de referència el procés de Catalunya, que en els darrers dotze anys ha anat definint molt clarament un model de divisió territorial. De fet, a part dels interessos institucionals o polítics i de la funcionalitat de les unitats territorials, per als geògrafs, tota *regionalització* és un problema d'escala on cal assignar una dimensió determinada a cada àrea d'acord amb el nivell de resolució que requereixi cada problema o funció objecte de la divisió territorial. En el cas català, el fet de parlar d'ens intermedis dóna per feta l'existència d'uns ens d'escala gran per sota, els municipis, i uns ens d'escala petita per sobre, el territori governat per la Generalitat de Catalunya.

La nova divisió territorial de Catalunya va iniciar-se l'any 1978 amb l'aprovació de la Constitució de l'Estat espanyol,¹ que va consagrar l'existència de la província com a entitat fonamental en l'estructuració administrativa, econòmica i política del règim local. En l'Estatut de Catalunya, aprovat l'any 1979, es considera la comarca com un ens bàsic en l'organització territorial.² En ambdues cartes magnes apareix el municipi com a ens principal de l'Administració local. La preponderància del municipi es consolida en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local,³ l'any 1985, i la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, l'any 1987.⁴ Això no ha impedit, però, que més d'un alcalde recordés públicament en les celebracions dels deu anys d'ajuntaments democràtics la fragilitat dels municipis quant a recursos econòmics.

L'any 1983 varen aprovar-se dues lleis importants per a l'organització territorial de Catalunya: la Llei d'Alta Muntanya,⁵ que planteja una problemàtica clarament

supramunicipal, la qual pot trobar una possible solució a través del plantejament comarcal, i en forma similar la Llei de Política Territorial⁶ amb els plans territorials parcials, que poden abraçar, com a mínim, una comarca o més d'una, encara que en cap cas no les poden dividir. La Constitució Espanyola, implícitament a l'article 141.3, l'Estatut de Catalunya, a l'article 5.2, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, explícitament a l'article 3c), i la Llei sobre l'Àrea Metropolitana de Barcelona de 1987⁷ reconeixen la necessitat d'entitats supramunicipals pel que fa a la problemàtica generada per les conurbacions urbanes a les àrees metropolitanes.

A la Llei sobre l'organització comarcal de Catalunya,⁸ la llei sobre el règim provisional de les diputacions provincials⁹ i la d'àmbit metropolità,⁷ aprovades pel Parlament de Catalunya l'any 1987, es delimita encara més l'organització de les comarques i les seves funcions sobre la base d'un concepte de gestió empresarial. Per a un futur proper queda la fixació d'una llei sobre ens intermedis, que l'article cinquè de l'Estatut de Catalunya planteja. Tanmateix, reconeguda l'existència del municipi, la comarca i la província com a ens de l'Administració local per la legislació vigent, solament tindrà sentit la constitució d'uns ens intermedis si hi ha una província única o s'identifiquen aquells amb els límits de les províncies actuals o les que puguin crear-se. No pot negar-se que altres iniciatives, més complexes administrativament, podrien comportar fusions municipals fins a un nombre de 100-150¹⁰ i agrupacions comarcals fins a 5-10 unitats que, de fet, farien innecessari de parlar d'ens intermedis i, llavors, caldria

1. Article 141, *La Constitución Española*, B.O.E. núm. 311-I, 29 de desembre de 1978.

2. Article 5, *Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Llei Orgànica 4/1979, 18 de desembre de 1979.

3. Article 11, *Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local*, 2 d'abril de 1985.

4. Article 1, *Llei 8/1987 Municipal i de Règim Local de Catalunya*, 15 d'abril de 1987.

5. Article 4, *Llei 2/1983 d'Alta Muntanya*, 9 de març de 1983.

6. Article 12.2, *Llei 23/1983 de Política Territorial*, 21 de novembre de 1983.

7. Article 4, *Llei 7/1987 per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa*, 4 d'abril de 1987.

8. Article 17, *Llei 6/1987 sobre l'organització comarcal de Catalunya*, 4 d'abril de 1987.

9. Article 7, *Llei 5/1987 del Règim provisional de les Diputacions Provincials*, 4 d'abril de 1987.

10. CASASSAS, Ll. i CLUSA, J., *L'organització territorial de Catalunya*, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1981.

pensar en estructures de descentralització municipal com en el cas de les grans ciutats.¹¹

Als lectors assidus de la història contemporània de Catalunya, la llei sobre l'organització comarcal pot semblar una segona versió de la Divisió Territorial de 1933 (Decret 27-8-1936), encara que la d'ara sigui en colors i efectes especials tal com succeeix to sovint en una segona versió, però sense haver tret els ensenyaments que hauria estat desitjable dels canvis experimentats pel territori català. Pensem en la dinàmica regional que ens explicava el professor Giuseppe Dematteis,¹² on les relacions poden tenir ritmes i intensitats diferents. Moltes ciutats allunyades en quilòmetres presenten una proximitat entre els seus centres que no tenen entre aquestes i els pobles del seu àmbit d'influència més immediat. En el cas de Catalunya, més de cinquanta anys de transformació de la societat i de l'espai, tant si l'entendem com un producte social, una àrea funcional o una decisió política, comportarien una anàlisi molt més profunda que la que s'ha fet, amb unes hipòtesis possiblement molt diferents de la de 1933¹³ i que caldria contrastar a través d'estudis ja existents o que s'haurien de fer.

En aquesta exposició, com és obvi, no es planteja una nova proposta de divisió. El que es voldria fer són una sèrie de reflexions sobre quatre temes que ens semblen clau en tractar el marc teòric de tota organització del territori:

1. La definició, explícita o implícita, d'un model de societat que promou un tipus determinat d'estructuració territorial. És la raó de ser de tota divisió territorial.
2. La definició d'uns nivells d'organització del territori, com també el seu nombre i delimitació. És preguntar-se per a què serveix la divisió territorial.
3. Les competències, des del grau d'autonomia a les funcions, de cada nivell. És el contingut.
4. L'estructura de poder i l'elecció dels responsables de cada nivell. Són els subjectes, la gestió i el control del poder.

11. AA.VV., «La descentralització a debate. Teoría y práctica de la descentralización de la gran ciudad», CEUMT, núm. 77-78, agost-setembre 1984.

12. DEMATTEIS, G., «Le divisioni regionali in un mondo di reti: esplorazione di un paradosso», Jornades sobre la Regionalització del Territori i els Ens Intermedis, Barcelona, 19-21 d'abril de 1989.

13. Es va acordar de constituir una Ponència per estudiar l'estructura comarcal de Catalunya el 14 de setembre de 1931, la qual va lliurar els seus resultats a la Generalitat de Catalunya el 18 d'abril de 1933 amb el títol de *Divisió territorial. Estudis i Projectes. Nomenclàtor de Municipis* i que va publicar-se a *La Publicitat* (4-5-1933) i al *Butlletí del Centre Excursionista de Catalunya* el mateix any. El 27 d'agost de 1936 es signà un Decret (el President i el Conseller d'Economia de la Generalitat de Catalunya) amb la finalitat de reorganitzar l'economia catalana pel qual s'utilitzava, amb petites modificacions, la proposta de divisió territorial de la Ponència. El 24 de desembre de 1936 un altre Decret confirma aquesta divisió territorial que sortirà publicada per la Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya el 30 d'octubre de 1937 amb el títol *La Divisió Territorial de Catalunya*.

La raó de ser de tota divisió territorial

La societat i el territori són dos elements que difícilment podríem separar. *L'espai com a producte social*¹⁴ ha estat una de les formes d'explicar que el territori reflecteix l'acció de les dones i els homes com a sistema social i econòmic organitzat.

En aquest sentit, podem analitzar el nivell d'equilibri territorial sobre la base de la distribució de determinats elements en l'espai i, llavors, cercar-ne l'explicació per pautes espacials o per processos on l'espai esdevé un suport a la comprensió de l'estructura espacial. Això vol dir que l'espai condiona una determinada distribució en major o menor equilibri d'uns elements o, al contrari, hi ha uns processos resultat de cada sistema socio-econòmic que van sedimentant uns elements en l'espai. Molts cops, aquesta sedimentació ens mostrarà característiques, fins i tot antagoniques, de diversos sistemes en la mateixa porció del territori. El problema rau a buscar una explicació global del territori o a trobar una explicació dels processos socio-econòmics generats per cada sistema. És a dir, trobar els mecanismes més importants i comprovar o extrapolar-ne la incidència territorial.¹⁵

La divisió territorial és el resultat de la gènesi i del desenvolupament d'una societat, i el conflicte entre els subjectes socials comporta un tipus o altre de divisió. Tanmateix, el resultat d'aquest conflicte en diferents moments històrics consolida unes pautes o tradicions que perduren, totalment o en forma parcial, encara que es modifiqui l'estructura de la societat. Per al professor Claude Raffestin,¹⁶ aquest és, de fet, un problema dels polítics, ja que l'Estat supedita les relacions econòmiques i l'estructura espacial que generen a la geometria de les divisions. El conflicte entre l'espai real de l'organització econòmica i social i l'ortogonalitat de l'espai administratiu se soluciona a favor d'aquest darrer o, tot sovint, en delimitacions ambigües que no tenen cap coherència.

En aquest sentit, per exemple, si comparem les competències d'un ens territorial sobre la base d'òrgans de poder elegits directament pels qui, sobrepassant la gestió de serveis pròpia del sistema capitalista, potencien sin l'organització de relacions socialistes entre les activitats econòmiques de producció i distribució amb les dels ens d'una divisió funcional del territori, trobaríem una major proximitat a l'espai real encara que fixant diversos nivells d'àmbit espacial.¹⁷ Aquest podria ésser el cas d'entrada en funcionament, *de facto*, de la Divisió Territorial de 1933 a Catalunya a partir de la revolució socialista del 19 de juliol de 1936, quan

14. VIEILLE, P., «L'espace global du capitalisme d'organisation», *Espaces et sociétés*, núm. 12, París, 1974.

15. TULLA, A. F., «La divisió comarcal en el futur de Catalunya: Algunes precisions», Comunicació presentada a l'Assemblea sobre el tema «La nova divisió territorial de Catalunya», organitzada per l'Àmbit VIII del Congrés de Cultura Catalana a la Seu d'Urgell el dia 14 de desembre de 1976.

16. RAFFESTIN, C., «La pratique politique et le découpage territorial», Jornades sobre la Regionalització del Territori i els Ens Intermedis, Barcelona, 19-21 d'abril de 1989.

17. TULLA, A. F. i VIVAR, A., «Unidades territoriales hacia el socialismo», *Transición*, núm. 6, Barcelona, març 1979.

els sindicats i les classes populars varen fer-la seva com una forma d'organització territorial de «baix a dalt».¹⁸

Anant més lluny de casa nostra podríem trobar exemples, per períodes més o menys llargs, en les comunes de la Xina en un moment determinat de la seva història recent¹⁹ o en altres països en transició al socialisme. Un dels elements clau és la fixació de les unitats territorials partint dels interessos dels col·lectius situats més avall a la piràmide organitzativa o, al contrari, la prioritat dels criteris administratius que cerquen una estructura coherent amb els nivells de decisió política i funcional de «dalt a baix».

Per a què serveix la divisió territorial

La definició d'uns nivells d'organització del territori en una societat de mercat com la nostra comporta una anàlisi de dos aspectes bàsics. En primer lloc, el de la renda i els desequilibris territorials i, en segon lloc, el de la dissociació entre espais i mobilitat.²⁰

Plantejar-se quines són les diferències en els nivells de renda de la població d'un territori implica conèixer i cercar una explicació dels desequilibris territorials. En aquest cas, però, s'ha de considerar la renda generada en cada punt del territori i la capacitat de renda de cada ciutadà, tant individual com col·lectiva. El fet d'ésser més senzill disposar d'informació pel cantó del consum és la raó per què cal considerar de forma acurada la renda col·lectiva en serveis i equipaments. Es pot considerar que la renda-consum és més mesurable en relació amb un territori que la renda-producció, ja que els individus que la reben individualment o col·lectivament estan identificats amb la residència on es localitzen.

La renda-producció, en canvi, planteja la dificultat de valorar en quin territori es genera, ja que es tracta molt sovint d'empreses d'àmbit molt ampli i podrien mostrar una renda per a un conjunt regional o de molts països expressada de manera concentrada en les seues regionals o multinacionals de les esmentades empreses. Aquesta dissociació entre l'espai de consum i l'espai de producció s'ha agreujat paral·lelament a l'augment de la complexitat dels sistemes socio-econòmics. En el capitalisme monopolista, sistema dominant a la Catalunya d'avui, hi ha una forta dissociació entre ambdós espais. Aquesta gran complexitat hauria de potenciar estudis d'organització territorial fonamentats en l'espai de gestió que ens mostrarien la localització dels diversos nivells productius i els fluxos entre ells.²¹

Un exemple molt clar podria ésser la delimitació de centres de serveis d'acord amb el nombre de tèlex, d'agències financeres o de seus d'empreses.

El segon aspecte que ens mostra una dissociació entre els diversos espais és el de la mobilitat. Els diferents tipus de mobilitat: l'obligada per raons de treball o d'estudi, la quasi-obligada, de menor freqüència, en l'accés a serveis o simplement per oci i visites a amics i familiars, etc., ens mostren la complexitat en el moviment dels individus entre aquests espais.

El territori ens mostrarà, per tant, diferents nivells de renda-consum que ens indicaran un major o menor equilibri en relació amb un marc, que en el nostre cas és el de Catalunya. Aquesta afirmació ens permetrà tractar l'objectiu d'equilibri territorial i de renda. Una societat podrà disminuir substancialment les diferències de renda si en distribueix un mínim individual i assegura una renda col·lectiva igualitària entre tots els membres. Distribució igualitària per estrats socials, però també per àmbits territorials. Si en el primer cas podríem parlar d'una justícia social distributiva, en el segon hauríem de dir-ne una justícia territorial distributiva. És a dir, aquella distribució que és accessible per igual i en la mateixa qualitat a tots els individus. L'únic detall —molt important— és que l'espai sota una visió normativa no és continu i per això necessita uns límits territorials.

És per l'existència de «l'espai normatiu» que pertoca a la societat, a través dels polítics i els tècnics, però en primer lloc a la població a través de les seves associacions i organitzacions populars, establir els criteris per fixar fins on es pot disminuir la justícia territorial distributiva o, en altres paraules, quina és la distància màxima a recórrer per un ciutadà per fruit d'una renda col·lectiva.

L'objectiu de l'equilibri territorial pot portar-nos a reclamar el dret a un nivell de gestió molt més a prop del ciutadà, per així poder administrar millor aquesta renda col·lectiva. Les formes que en podrien resultar són molt diverses: des d'un municipalisme fort en termes econòmics i de competències, on es veuria un major acoblament dels espais de consum, de producció i de gestió (com és el cas de les comarques, grans o petites) fins a diferents graus que mostren situacions límit de complexitat, com les àrees metropolitanes a l'entorn de Barcelona o de Reus-Tarragona, com també les àrees de muntanya o amb un alt índex de despolament.

Partint d'una configuració territorial de tres o quatre nivells, trobem en els extrems: primerament, el d'escala gran, sobre la base del municipi i/o la comarca, i en darrer lloc, el d'escala petita, que és el Principat com a regió geogràfica i econòmica. Els ens intermedis objecte d'aquestes jornades apareixen de forma heterogènia agrupats en tres tipus.

18. LLUCH, E. i NELLO, O., «Estudi preliminar», *La Gènesi Territorial de la Divisió Territorial de Catalunya*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1983.

19. BUCHANAN, K., *Transformation of China Earth*, Bell and Sons, Londres, 1970.
LUCCIONI, M., «La Organización del Espacio en China», *C.A.U.*, núm. 15, Barcelona, setembre-octubre, 1972.

20. TULLA, A. F., «La consolidació de la Divisió Territorial de Catalunya des de 1975 a 1986 per decantament a l'absurd», *Quaderns d'alliberament*, núm. 12, La Magrana, Barcelona, 1986.

21. LLUCH, E. i NELLO, O. (curadors), *El debat de la Divisió Territorial de Catalunya. Edició d'Estudis, Propostes i Documents (1939-1983)*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1984.

LLUCH, E. i NELLO, O., «Codicil sobre el debat de la divisió territorial de Catalunya (1984-85)», *ARREL*, núm. 11, Diputació de Barcelona, Barcelona, octubre 1985.

LLUCH, E. i NELLO, O., «Bibliografia sobre l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya (1984-86)», *Quaderns d'alliberament*, núm. 12, La Magrana, Barcelona, 1986.

El tipus més genèric és el que s'estructura al voltant de la xarxa de ciutats mitjanes de Catalunya amb una jerarquia funcional que encaixa en la tradició de la teoria del lloc central²² i que permet una major coincidència entre els espais de producció, consum i gestió i, per tant, un agrupament o trossejament cartesià. Els altres dos tipus corresponen a les situacions límits que cal tractar de forma agrupada en cada cas i separatament del tipus genèric.

Les àrees complexes com a resultat d'un procés de *metropolitanització* (com és el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona des de la Tordera al Foix i des de la Mediterrània a la Serralada de l'Interior²³) haurien d'abraçar els espais dissociats de producció, consum i renda. L'ens intermedi ha d'ésser ampli i assumir les competències comarcals, tractant llavors l'organització interna com un problema de descentralització del poder local.

Finalment, el tipus que sorgeix a l'entorn de les àrees marginades com a resultat de la «periferització» econòmica i social presenta dos possibles casos. Aquell que agrupa les comarques de l'Alt Pirineu i el que abraça les comarques de l'Ebre. En ambdues situacions no hi ha una jerarquia funcional ben establerta per sobre de tot el territori, fet que s'accentua amb un medi físic difícil i una xarxa de comunicacions insuficient.²⁴ En canvi, hi ha una problemàtica comuna pròpia de la «periferització», que es mostra a través del despoblament i l'empobriment tant si ens fixem en la renda-producció com en la renda-consum. Malgrat el baix llindar demogràfic i la seva possible vinculació funcional a un altre centre en el grau jeràrquic, cal accentuar les possibilitats de correspondre a un ens intermedi amb una gestió independent que compensi la marginalitat del model econòmic i administratiu actual.

En qualsevol cas, sembla evident que l'argumentació del nombre de quilòmetres quadrats o d'habitants no és tema d'aquesta anàlisi. El ciutadà i el conjunt de ciutadans delimiten unes àrees d'influència; el problema, repetim, és amb quins criteris es redistribuirà la renda col·lectiva.

El contingut de la divisió territorial

En aquest punt, cal preguntar-se quines són les funcions de cada nivell territorial. L'existència d'una política territorial clarament definida en un pla general per a tot Catalunya possibilitaria la distinció entre gestió a través de polítiques sectorials o parcials en el territori. La divisió territorial pot plantejar-se una gestió conjunta de l'espai productiu i l'espai de distribució o solament d'aquest segon. En el primer cas, el pla territorial de Catalunya en la línia de desenvolupament

par teòricament i de forma aplicada el *Regional Planning*²⁵ dels germans Rubió, per exemple, permetria definir una divisió territorial de Catalunya més enllà de la simple competència en l'oferta i gestió dels serveis. En canvi, en el segon cas es tracta de fer solament això darrer.

De forma paral·lela, cal aclarir si la divisió territorial pretén una autonomia de poder dels ens intermedis, amb tot el que la descentralització comporta de funcions i recursos, o una delegació que simplement implica una descongestió administrativa. En un altre ordre de definició, hem de plantejar-nos si amb la divisió territorial es pretén fer més eficaç el control del governant sobre la gestió dels recursos o si, al contrari, hi ha l'objectiu de millorar el control de l'usuari sobre la gestió. El contingut de la divisió territorial no pot ésser independent de la situació relativa dels subjectes (governant i governat) en el control de la gestió.

El control del poder en la divisió territorial

El sistema de participació, elecció i govern de cada ens intermedi configura un determinat repartiment de poder entre els subjectes, però també entre les diverses parts del territori. Cal distingir entre el grau d'autonomia del govern de cada ens en relació amb el «poder nacional o regional» i el grau de legitimitat que en comporta l'elecció directa o indirecta. L'elecció directa del govern de l'ens intermedi s'ajusta a un millor repartiment del poder territorial i fa més factible una descentralització. En canvi, l'elecció indirecta implica una representativitat difosa i comporta una concentració del poder territorial en grups espacialment minoritaris que afavoreix el procés de descongestió administrativa, però no del poder polític o de la gestió de recursos econòmics.

La descentralització que comporta la funcionalitat per nivells s'ha de contrastar amb la delegació política o tècnica pròpia dels governadors i prefectes en les províncies de l'Estat espanyol i departaments de l'Estat francès o dels gerents en determinades unitats territorials. L'ens intermedi ha de definir en quina gradació de poder s'insereix: en la proximitat del poder al territori descentralitzat o del territori al poder descentralitzat. És en aquest sentit que és molt important el grau de proximitat entre l'àmbit de l'elecció i el control dels governants per part dels governats. Aquí podríem endinsar-nos —però no ho farem— en tota la discussió tècnica, però també política, dels districtes electorals, les obligacions dels elegits vers els seus electors o els partits polítics, etc.

Podem acabar aquestes reflexions amb l'afirmació que tota divisió territorial ha d'ésser coherent en relació amb el model de societat, l'eficàcia política i tècnica i el pes del poder institucional supeditat als interessos dels ciutadans. Aquest últim element mostra el conflicte constant pel repartiment del poder entre institucions a través de les divisions territorials. En el cas de Catalunya, actualment comunitat autònoma de l'Es-

22. RIERA, P., «La xarxa urbana de Catalunya a partir d'una anàlisi funcional», *ARREL*, núm. 18, Diputació de Barcelona, Barcelona, abril 1987.

23. NUNES, J., «Aproximació a l'estructura de l'àrea metropolitana de Barcelona: les relacions d'intensitat diària», *D.A.G.*, núm. 8-9, UAB, Bellaterra, 1986.

24. FLUVIÀ, M., MATEU, X.; SERRA, M., «Les comarques de l'Alta Muntanya. Evolució i perspectives de la política de muntanya», *ARREL*, núm. 10, Diputació de Barcelona, Barcelona, juliol 1985.

25. RUBIÓ i TUDURÍ, N. i RUBIÓ, S., *El pla de distribució en zones del territori català (Regional Planning)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1932 (re-editat per la revista *NOVOTECNIA*, núm. 1, Barcelona, gener-febrer 1976).

tat espanyol, aquest conflicte s'agreuja quan se sobreposen els interessos de l'Administració central, la perifèrica de l'Estat central, l'autonòmica i la local, amb el pes que cada partit polític pugui tenir en el govern de cadascuna d'aquestes administracions. En conclusió, sem-

bla evident que la coherència serà solament possible quan el poder de les institucions sigui controlat directament pels electors; i, com que no hi ha fets absoluts, podrà haver-hi més o menys coherència com major o menor sigui aquest control en la pràctica política.