Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989).
Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

Particularització i fragmentació de l'administració territorial a Catalunya

Francesc Nadal i Piqué
Estudi General de Lleida
Universitat de Barcelona

Fa poc més de trenta anys que el sociòleg nord-americà Ch.W. Mills assenyalà que un dels trets més característics de la societat occidental era la creixent fragmentació de les institucions polítiques. Segons Mills els ciutadans es veuen allunyats de tota comprensió de l'estructura política, ja que —amb paraules seves— «en l'ordre polític, en la fragmentació de l'organització dels nivells inferiors i la inquietant proliferació de nivells intermedis, els homes no poden veure el conjunt, ni el capdamunt, ni tampoc exposar els problemes que determinaran tota l'estructura on viuen i el seu lloc dins d'aquesta». Des de fa uns anys aquesta fragmentació criticada per Mills comença a ser una realitat en el mapa administratiu català elaborat a partir del nou Estat democràtic.

Així, municipis, entitats metropolitanes, mancomunitats, comarques, vegueries, províncies i regions constitueixen noms de diferents institucions territorials, que es poden convertir en quotidians en tots els mitjans de comunicació. I si aquesta proliferació no s'estabilitza ben aviat serem, donada la grandària del nostre país, un dels territoris amb més i més variades institucions d'administració territorial per quilòmetre quadrat. L'explicació del mapa administratiu resultant de les diferents reformes territorials escomeses començarà a ser una tasca tan feixuga pels geògrafs com ho és pels historiadors la reconstrucció del mapa administratiu de l'Antic Règim. D'aquesta manera, igual que l'historiador modernista ha de consultar el *Nomenclator* de Floridablanca per saber si aquesta localitat era una vila o un municipi o si era de patrimoni reial o senyorial, els geògrafs hauran d'anar amb una guia de butxaca que els indiqui correctament si el municipi de R... pertany a l'entitat metropolitana..., a la mancomunitat..., a la comarca de..., a la vegueria de..., a la província de..., o a la regió de...

Aquesta diversificació de l'administració territorial pot tenir alguns aspectes positius, com el manteniment d'una determinada pluralitat democràtica, i també pot ésser un fre a la concentració del poder en determinades institucions; ara bé, el progressiu fraccionament de l'administració territorial a Catalunya també pot donar lloc a altres lectures com la de l'absència d'una veritable administració pública. Aquesta fragmentació és conseqüència d'estratègies diferents, dels diversos grups socials i polítics que componen la societat catalana i espanyola, sobre com articular territorialment l'Estat, però també cal dir que una part de la burgesia treu un bon profit d'aquesta situació.

Notes sobre l'experiència històrica

Si es llegeixen els projectes de reforma territorial engegats pels governants il·lustrats i continuats pels polítics liberals es pot veure com darrere de tot el procés de simplificació i uniformització de la desigual administració territorial de l'Antic Règim hi havia també una racionalització del poder i dels seus instruments de domini sobre el territori. Això es pot observar perfectament a la *Memoire sur les Municipalités*, que l'any 1775 el gran ministre fisiòcrata J. Turgot adreça al monarca Lluís XVI, i on en un dels paràgrafs li diu: «Vós (Sa Majestat) esteu forçat a decidir sobre tot i molt sovint mitjançant mandats particulars, mentre que podríeu governar com ho fa Déu, mitjançant lleis generals, si les parts del vostre Imperi tinguessin una organització regular i relacions comunes». Però la recerca d'una organització regular també responia a altres criteris com el d'una major eficiència econòmica simplificant l'aparell fiscal i la recerca d'una administració més racional i igualitària del territori.

La nova administració territorial dissenyada pels liberals no sols implica la figura del prefecte o la del governador civil com a ulls espectants del poder central, sinó que constitueix un important intent d'organitzar l'administració del territori a partir de criteris racionals, els de la ciència mecanicista de la seva època (això no obstant, criteris científics). Uns consideraven els rius com a principals elements delimitadors, altres les serralades i alguns les dimensions de la població i de la regió delimitada, però sempre a partir de criteris objectius, racionals i generals. En aquests projectes de reforma territorial no sols hi ha una lectura freda de la raó científica sobre el territori, sinó que també hi trobem la voluntat d'estructurar una administració més democràtica que posés fi a les arbitrarietats territorials de l'Antic Règim, on un garbuix d'institucions i privilegis particulars dificultava la gestió de l'administració. Respecte a això, eren constants les queixes per la mala administració de justícia i la necessitat de proveir el Regne d'una administració de justícia més racional i uniforme.

El nou règim liberal implantat amb la Constitució de Cadis de 1812 fou essencialment municipalista i dissenyà un mapa administratiu on una uniforme xarxa municipal venia a substituir el conglomerat heterogeni de l'Antic Règim. Segons la historiadora Concepción de Castro, aquesta política municipalista impulsada pels liberals obeïa a diferents raons, entre les quals cal esmentar

aquell principi tan car als constitucionalistes de Cadis segons el qual «cuanto más dividido esté el terreno y más claro vea cada uno lo que es suyo (...) tanto más pacífica y feliz será la sociedad...». De la mateixa manera, la política inicial d'incrementar el nombre de municipis estava pensada com un intent no sols d'extendre l'administració municipal a tot el territori, sinó de disminuir l'explotació que exercien els antics caps municipals amb privilegis sobre els seus nuclis de població o sobre els municipis veïns. D'altra banda, els diferents projectes de divisió judicial de Catalunya iniciats a la fi de 1812, i que es perllongaren fins al 1834, mostren el mateix caràcter racionalitzador i uniforme de la divisió provincial.

No obstant això, a partir de la dècada de 1840 la nova maquinària territorial començà a grinyolar a causa tant de deficiències internes com pel fort embat rebut des de l'exterior amb la difusió dels nous ideals culturals i polítics del Romanticisme, els quals qüestionaren una bona part dels seus fonaments teòrics i molt especialment els relatius a la concepció uniformitzadora del territori. En primer lloc, cal assenyalar que els administrativistes liberals com Colmeiro i Ortiz de Zúñiga veieren com s'hagué de rectificar la política inicial de segregacions municipals, atesa la manca de recursos econòmics, tècnics i humans per fer rutllar mínimament l'administració municipal. En una espècie de solució de compromís entre la defensa de l'autonomia municipal i la necessitat econòmica i administrativa, els polítics progressistes aprovaren en la Llei Municipal de 1870 la possibilitat que els municipis es poguessin mancomunar. D'aquesta manera, s'hagué d'acceptar que l'autonomia i la fragmentació del mapa municipal que havien fomentat durant el primer terç del vuit-cents, era un luxe fora de l'abast de la hisenda pública, i molts polítics liberals acceptaren que la política inicial de dispersió geogràfica dels recursos municipals i provincials conduïa a una gestió pública deficient.

Però sobre aquest punt conflictiu, consistent a reduir el nombre de municipis, partits judicials i províncies, s'encetà una polèmica en alguns casos realment forta entre els partidaris de reduir-los i aquells que proposaven mantenir-los. En cada àmbit territorial les discussions seguiren camins diferents, però hi hagueren partidaris aferrissats d'un bàndol i d'un altre. A nivell municipal, les idees agregacionistes foren contestades per gairebé tots els grups polítics democràtics, els quals feren seva la bandera de l'autonomia municipal. No obstant això, durant la Restauració la major part dels projectes de reforma elaborats pels diferents grups dinàstics plantejaren la necessitat de reduir el nombre de municipis. Pel que fa a la divisió judicial, cal assenyalar que una comissió de tècnics nomenada pel govern central per tal de reformar el mapa judicial català proposà la reducció dels trenta-tres partits judicials existents a onze, fet que provocà un gran enrenou en tots aquells caps de partit judicial desnonats com Vic, Terrassa o Vilanova i la Geltrú. Aquesta reacció obligà la Diputació de Barcelona a formar una comissió de tècnics, presidida per l'enginyer Ildefons Cerdà, per tal que presentés un projecte de divisió judicial de la província de Barcelona que fos alternatiu.

Per la seva banda, les discussions relatives a l'àmbit provincial estigueren carregades d'una intencionalitat més política que pràctica, ja que darrere hi havia tot el problema de la regionalització de l'Estat. No obstant això, alguns geògrafs i naturalistes com Francisco Coello o Lucas Mallada mantingueren, durant els debats que organitzà la Sociedad Geográfica de Madrid sobre la divisió territorial d'Espanya, criteris oposats. Així, segons l'opinió de Coello «conviene más bien aumentar el número de provincias (...), pues el aumento de provincias permitiría mejor la regularización de límites; creando nuevas capitalidades se daría vida e importancia a vastos territorios hoy casi desiertos; sería más fácil la administración máxime si se convertían las actuales y nuevas provincias en comarcas». Mentre que segons el parer de Lucas Mallada calia suprimir unes quantes capitals de província, atesa la precària situació de la hisenda pública i la millora de les comunicacions, la qual cosa feia innecessàries moltes d'aquestes capitals.

Tota aquesta polèmica vuit-centista entre els partidaris de la reducció o no del nombre d'unitats administratives posa de manifest dues concepcions diferents de com organitzar l'administració territorial. Així, d'una banda, trobem una tendència plasmada en els escrits del geògraf Fermín Caballero segons la qual la creixent complexitat de la vida social i econòmica feia imprescindible crear noves i més petites unitats territorials que poguessin oferir als ciutadans millors serveis. Segons Fermín Caballero, a mesura que els pobles progressen, els espais abastats pels funcionaris es van reduint. I, d'altra banda, els partidaris de procedir a una reducció del nombre d'unitats territorials al·legaven, en primer lloc, l'argument ja esmentat de la manca de recursos fiscals per mantenir l'aparell administratiu, però a més afegien que el manteniment i la creació de noves unitats no es podien fer sense ocasionar greus perjudicis tècnics a l'administració. Segons el seu criteri, distribuir els funcionaris territorialment sense dotar-los de prou recursos no es podia fer sense córrer el risc d'empitjorar l'administració i sense poder garantir un funcionariat relativament autònom a les pressions locals.

Si fins aquí he parlat dels problemes interns de l'administració territorial liberal, i també d'algunes de les propostes realitzades per a la seva reforma, a continuació m'agradaria exposar algunes de les conseqüències de la difusió dels ideals romàntics, ja fos mitjançant el corrent més democràtic del federalisme o a través del més conservador del regionalisme. Així, des de 1840 la major part dels pensadors catalans, imbuïts de tot el procés de recuperació de les històries nacionals i crítics envers l'estat modern al qual consideraven una forma elaborada de despotisme, començaren a considerar que la divisió provincial i el règim municipal uniforme s'havien traçat prescindint de la història, del marc geogràfic i de la cultura del país. Aquesta crítica va portar a una valoració creixent dels elements singulars i diferenciadors del territori. El rebuig de tot plantejament uniformista i la recerca dels trets singulars del territori abastava gairebé tot el pensament territorial català de finals del segle XIX, des del particularisme de Valentí Almirall, fins a les propostes comarcalitzadores esbossades pels geògrafs, naturalistes i historiadors d'orientació regionalista. Aquesta recerca dels trets diferenciadors del territori portà algun historiador i polític regionalista, com Pella i Forgas, «a tratar de las aptitudes intelectuales que distinguen a los catalanes, según las comarcas [pues] criaron todas ellas hombres

dedicados a los diversos ramos del saber; pero se observa que el mayor número y los más famosos idealistas, teólogos y poetas tuvieron su cuna en las comarcas centrales y primitivas: Lacetanía y Ausetanía...». D'aquesta manera es completava el capgirament iniciat amb la crítica al model territorial liberal, ja que ara no sols eren qualitativament diferents uns i altres territoris, sinó també els homes que els habitaven.

A més d'aquesta recuperació dels aspectes particulars del territori, la filosofia romàntica i la geografia ambientalista del vuit-cents aportaren al debat territorial una concepció orgànica que ha influït poderosament en la pràctica territorial del nostre segle. Darrera dels projectes de zonificació urbana, *Regional Planning* i dels plans comarcals hi ha una concepció orgànica del territori, el qual és organitzat a partir d'uns determinats criteris funcionalistes. Al llarg del segle XX, territori i funció són dues paraules sinònimes que dissimulen malament el caràcter jeràrquic i segregador de la seva relació. En aquest sentit, val a dir que difícilment es pot fer una regionalització funcional del territori sense incórrer en greus problemes de segregació social. Un enfocament geogràfico-funcionalista del territori pot permetre que els habitants del Pirineu reclamin una regió específica de muntanya, però de la mateixa manera els habitants de les comarques del Tarragonès, el Baix Camp i el Baix Ebre poden demanar la creació d'una específica regió «químico-nuclear», i així successivament.

D'aquesta manera, el trencament de la concepció uniformista del territori —ja sigui a partir de criteris particularistes o funcionalistes— pot acabar conduint a la substitució d'una administració territorial uniforme de totes les contrades de la geografia catalana per un mosaic de regions més o menys funcionals: unes de muntanya, unes altres de turisme litoral, unes altres de caire metropolità, etc.

Amb els aspectes històrics exposats fins ara, he procurat posar en relleu la voluntat simplificadora i racionalitzadora del model territorial liberal, les diferents opcions reformistes plantejades al llarg del segle XIX entre els partidaris d'una reducció del nombre d'unitats territorials i els partidaris del seu increment, i la crítica de la ciència vuit-centista i del romanticisme a l'uniformisme del model territorial liberal. A continuació, m'agradaria endinsar-me breument en alguns aspectes polítics relatius a qualsevol projecte d'organització territorial.

Delimitar territoris és territorialitzar els homes

La lectura d'una bona part de la literatura geogràfica més recent sobre la qüestió de l'organització territorial —i molt especialment la literatura anglosaxona— suggereix que en aquest tema es tracta bàsicament del problema de com obtenir una distribució més racional i eficient dels recursos públics. Des d'aquest punt de vista, s'han esmerçat esforços considerables dirigits a trobar jurisdiccions administratives òptimes per a les dimensions de la seva població i els seus recursos fiscals, o a organitzar més racionalment els recursos públics existents; mentre que des del punt de vista polític, com a màxim, s'han desenvolupat totes aquelles qüestions relatives al mapa electoral resultant del projecte de reforma territorial presentat, analitzant si un o altre partit esgarraparà o perdrà vots i influència territorial. No obstant tots aquests plantejaments (que en bona part comparteixo pel que tenen d'anàlisi racional), crec que darrere dels diferents projectes de regionalització del territori hi ha el tema de la territorialització dels homes.

M'explicaré amb més detall. Les administracions territorials no sols gestionen els recursos públics i ofereixen serveis d'índole diversa, sinó que es constitueixen com a instruments essencials en el procés de creació i conformació de consciències territorials. L'arrelament dels homes a un determinat territori comporta —com molt bé ho explica Friedrich Ratzel en els seus estudis de geografia política— un reforçament dels vincles comunitaris a l'interior de qualsevol societat. Per això, des del meu punt de vista, la potenciació de forts sentiments de pertinença territorial és un dels objectius o conseqüències latents en qualsevol projecte de reforma territorial i en molts dels casos és prioritari a objectius explícitament més manifestos com els d'una millor racionalització dels recursos públics. En aquest sentit, voldria assenyalar que la força que tenen les institucions i les divisions territorials per crear determinats sentiments territorials és tal que si decidim, per exemple, emprendre un viatge per la Península, hom podrà observar que la gairebé provisional divisió provincial de 1833 ha calat tan pregonament en el conjunt de la població que sembla com si realment existís una específica idiosincràsia palentina, cacerenya o gironina.

De fet, bona part de la forta oposició que tant federals com regionalistes mantingueren al llarg del segle XIX contra la divisió provincial responia al fet que aquesta divisió constituïa un poderós instrument d'uniformització i provincialització dels sentiments territorials, en detriment del sentiment regionalista. Així, la mateixa comissió nomenada per les Corts de Cadis i encarregada de dotar l'Estat espanyol d'una nova divisió territorial d'acord amb els nous principis constitucionals, afirmava que amb aquesta «se confía promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer». D'altra banda, els polítics federals consideraven que la divisió provincial constituïa un instrument mitjançant el qual l'Estat central diluïa la consciència regional. No obstant aquestes crítiques i la progressiva implantació de la divisió provincial, que es mostrà com un eficaç instrument administratiu, l'esmentada divisió no va dissoldre els sentiments regionals, sinó que més aviat forjà tot un seguit de sentiments provincialistes dels quals som hereus.

Totes aquestes discussions agres sobre els àmbits territorials en els quals s'articula una divisió territorial o una altra han d'ésser considerades des del punt de vista que tot projecte territorial no comporta únicament traçar límits o fites sobre el territori o traslladar aquest o aquell funcionari a diferents punts del territori, sinó també traçar límits sobre els homes. D'aquesta manera, els habitants d'una vall pirinenca poden observar com els seus veïns de la vall del costat no sols tenen millors carreteres, sinó que gaudeixen d'un dret foral particular. Així, els límits de la comarca, la província o la regió indiquen al ciutadà que a partir d'allà existeix quelcom diferent, encara que moltes vegades aquesta diferència sigui difícil de precisar. Ara bé, aques-

Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989).
Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

ta mateixa diferència —com una espècie de cercle de guix caucasià—, que totes les institucions territorials s'encarreguen de subratllar, és la que marca la similitud amb els altres membres residents a l'interior de la jurisdicció i la que contribueix a potenciar un determinat sentit comunitari. Des d'aquesta perspectiva, cal assenyalar que la creació d'àmbits territorials no gaire extensos reforça el grau d'arrelament dels habitants a un territori determinat; fet que si bé té alguns aspectes positius, com un millor coneixement del territori, també té el greu inconvenient de circumscriure els seus habitants dins d'un marc territorial possiblement homogeni i funcional, però també excessivament parcial i escassament divers.

Per a alguns geògrafs i sociòlegs, la configuració de regions socialment homogènies pot ésser considerada un lloable objectiu a assolir, ja que s'hi aplegaran persones amb anàlogues necessitats de serveis públics, i això pot ajudar a simplificar i fer més eficient tota la tasca administrativa de prestació de serveis. També per als polítics aquest cas presenta grans avantatges, ja que pot contribuir a dissenyar un mapa electoral i institucional on els territoris electorals dels diferents bàndols estiguin molt ben repartits. Però la delimitació de regions no gaire extenses i homogènies també presenta considerables inconvenients des del punt de vista social, ja que aquelles comunitats més àmplies i diverses desenvoluparan una vida econòmica i social més activa. És segur que es tractarà de jurisdiccions més conflictives on hi haurà una trobada d'interessos dispars, però segurament aquesta mateixa dinàmica farà que les institucions públiques pressionades per gent diversa siguin més actives i s'hagin d'espavilar. En aquest sentit, jo em mostraria poc partidari de formar jurisdiccions territorials excessivament homogènies.

Un altre aspecte poc tractat pels geògrafs i pels especialistes en la qüestió de l'organització territorial, però no per això menys important, són les conseqüències del que podríem anomenar la disposició de la xarxa burocràtica. De fet, el mapa burocràtic és el resultat de l'acció i dels interessos dels diferents grups polítics en litigi, dirigits tant a dispersar els recursos de l'adversari —teixint i desteixint el mapa administratiu com convingui: ara annexionant municipis, ara creant corporacions metropolitanes, ara defensant l'autonomia municipal com un manament de la llei de Déu—, com a imposar les pròpies estratègies territorials.

Aquesta fluctuació de la política territorial es pot observar nítidament si hom segueix la història contemporània dels municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona, on una part de la burgesia barcelonina ha determinat diferents opcions municipals en diferents moments històrics. Així, des de començaments del segle XIX fins a la Restauració monàrquica, l'any 1874, la burgesia barcelonina i la dels municipis del seu Pla (Sants, Sant Martí de Provençals, Gràcia...) estaven interessades a mantenir la fragmentació municipal existent, ja que la fiscalitat vuit-centista gravava més com més gran era la dimensió poblacional del municipi. Per això, els barris fora muralla de Barcelona, com Gràcia, o els municipis del seu Pla, com les Corts, veien amb bons ulls els processos segregadors, ja que amb l'autonomia municipal disposarien d'una pressió fiscal menor que la de Barcelona, fet que constituïa un al·liicient per a la instal·lació de fàbriques i la construcció d'habitatges.

No obstant això, aquesta fragmentació municipal també representava una dispersió dels recursos públics, disgregació que fou progressivament considerada per la burgesia barcelonina com un seriós obstacle al seu projecte de construir la «Gran Barcelona» o allò que en gran part això representava: l'articulació d'un gran mercat urbà. La construcció d'aquesta gran ciutat només era possible mitjançant la realització de costoses obres d'infrastructura urbana, com la xarxa de clavegueram, o l'extensió d'un complex sistema de transports. La coordinació i el pagament d'aquestes obres sobrepassava les minvades hisendes dels diferents municipis del Pla de Barcelona, que més d'un cop hagueren de recórrer a la segregació d'un tros del seu terme municipal per tal que l'ajuntament barceloní es fes càrrec de les obres d'urbanització dels terrenys incorporats. En aquest sentit, l'annexió dels municipis del Pla de Barcelona realitzada l'abril de 1897 significava una concentració de recursos en mans de la burgesia, la qual podia iniciar una adequada política urbanística, com de fet ho faria convocant un concurs internacional per al pla d'enllaços entre l'antic municipi i els pobles annexionats, que guanyaria el francès L. Jaussely. Ara bé, ben aviat va sorgir un dels inconvenients —temut ja per alguns polítics conservadors— d'aquesta política agregacionista: l'esmentada unificació municipal contribuí a concentrar les forces republicanes disperses, les quals a les eleccions municipals de 1903, després d'aconseguir presentar una candidatura unitària, assoliren per primer cop durant la Restauració l'alcaldia de la ciutat.

Bastants anys més tard, i en una versió més aviat tecnocràtica, la política d'unificació dels recursos metropolitans portada a terme durant la dècada de 1970 donà lloc a la constitució, l'any 1974, de la Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB), fruit en gran part de les pressions d'un sector de la burgesia de Barcelona per dotar-se d'institucions més d'acord amb la nova realitat metropolitana. No obstant això, aquest sector social deixà d'interessar-se per la Corporació Metropolitana quan passà a estar regida per polítics d'orientació socialdemòcrata. Per aquesta raó, seguint l'exemple de la «premier» britànica Mrs. Thatcher a l'hora de dissoldre el Greater London Council (GLC), institució de caire metropolità governada pels laboristes, el govern de la Generalitat de Catalunya —d'orientació conservadora— també procedirà a la supressió de la CMB. Això és així perquè la CMB no és vista com un organisme planificador i gestor dels problemes i necessitats específicament metropolitans, sinó com un autèntic contrapoder.

Tanmateix, cal assenyalar que la burgesia catalana conservadora elaborà, des de l'últim terç del segle XIX, el seu projecte regionalista amb un model territorial propi, en el qual es rebutjà tant la divisió provincial liberal com les propostes federals més municipalitzants. Aquest rebuig anà orientat sobretot a potenciar les institucions administratives de nivell intermedi, seguint amb això les orientacions d'una bona part del pensament polític liberal i conservador vuit-centista. Així, el pensador polític Alexis de Tocqueville va expressar en els seus escrits l'oposició d'una gran part de la burgesia francesa envers el model territorial municipal-departamental sorgit de la Revolució Francesa, alhora

que manifestava la seva predilecció pels òrgans intermedis, els quals eren vistos com un mitjà de moderació i un contrapoder burgès a la poderosa acció de l'Estat central. Ara bé, la potenciació dels òrgans intermedis perseguida pels regionalistes catalans no es pot fer més que minvant les competències dels ens locals o bé impedint la creació de pocs, però consistents, òrgans administratius. En aquest sentit, la potenciació dels òrgans intermedis i la fragmentació creixent de l'aparell administratiu comporta un afebliment dels governs públics, els quals ben segur que veuran minvada tant la seva capacitat de negociació, com la possibilitat d'articular polítiques territorials coherents.

Una altra qüestió que cal remarcar és que amb la creació dels —de moment— 41 consells comarcals per part del govern català, no sols es dibuixarà un mapa electoral de colors força conservadors, sinó que malgrat tota l'argumentació oferta afirmant que la comarcalització de l'administració territorial representa un apropament de l'administració, sembla que, al contrari, representarà un allunyament en afeblir, vulgues no vulgues, el nivell municipal. Aquest allunyament possiblement vindrà acompanyat de la formació d'un paisatge administratiu que podrem anomenar «comarquinal», en el qual es reforçarà el poder dels notables locals, que disposen d'una xarxa d'aliances familiars, amistats i interessos comarcals molt més extensa que la de la major part dels veïns. De fet, aquestes objeccions no són noves i ja varen ésser apuntades pels diputats de la Unió Socialista de Catalunya quan l'any 1933 es debatia al Parlament català la nova proposta de comarcalització elaborada per la Ponència sobre la divisió territorial. Aleshores, el socialista moderat Serra i Moret realitzà una intervenció amb la qual defensà l'autonomia municipal enfront del comarcalisme proposat. Per això, —afirmà— «com més força donéssim als municipis, més trauríem de nosaltres aquestes noses que ens farà la divisió territorial de Catalunya. La divisió territorial de Catalunya no pot portar més que el reconeixement i la consagració d'aquell caciquisme que si ha estat monàrquic també serà republicà».

Algunes observacions crítiques

Sense el propòsit de comentar totes les observacions assenyalades anteriorment, m'agradaria exposar a continuació un seguit de consideracions crítiques sobre alguns dels problemes que es plantegen amb els projectes de reforma territorial de Catalunya engegats pel govern autònom des de mitjan any 1980. A part del molt fraccionat mapa municipal català, es corre el perill d'acabar posseint una administració territorial extremadament fragmentada entre múltiples institucions amb recursos i competències diverses i desiguals. A més de la duplicació de competències que aquesta fragmentació pot comportar (com de fet ha passat a nivell estatal en el mapa autonòmic, atesa la migradesa dels recursos disponibles per a cadascuna de les diferents institucions), hom pot veure com un greu error la dispersió no sols geogràfica, sinó essencialment institucional, dels serveis tècnics i dels diners públics disponibles.

Una altra qüestió que comença a presentar trets preocupants és la progressiva particularització de l'administració territorial, que en alguns aspectes comença a assemblar-se a la de l'Antic Règim. Sense negar el dret dels aranesos a preservar les seves característiques culturals, hom observa amb preocupació les seves reivindicacions per obtenir un estatut territorial diferenciat de les altres valls pirinenques, ja que el problema del dret a la singularitat rau en el fet que no és un patrimoni específic de cap territori, sinó que partint de l'individu mateix pot ésser reivindicat a tot arreu. D'aquesta manera, si els aranesos obtenen un estatut territorial especial per raó de la seva singularitat idiomàtica i geogràfica, no serà estrany que, posem per cas, la gent de Tortosa comenci qualsevol dia a reivindicar un altre estatut particular per a les Terres de l'Ebre a causa de les particularitats històriques i geogràfiques, i així successivament. En aquest sentit, cal assenyalar que tota divisió territorial ha de respectar els trets culturals dels diferents territoris, però també ha de realitzar-se a partir d'una organització objectiva i racional dels recursos disponibles.

Tanmateix, m'agradaria esmentar que un dels fets més importants per explicar la persistència i l'arrelament de determinades divisions territorials no rau únicament en aquell principi tan weberià sobre la institucionalització de la burocràcia, sinó en l'enrenou que planteja als polítics qualsevol projecte de divisió territorial. Els aspectes negatius de la mudança territorial i la incertesa de les bondats territorials promeses pels reformadors han contribuït poderosament a l'actitud conservadora respecte a les reformes territorials adoptada pels polítics. En aquest sentit, hom pot assenyalar que els polítics liberals vuit-centistes coneixien perfectament els defectes de la divisió provincial instaurada el 1833 i que molts opinaven que havia d'ésser modificada, encara que veien clar el trasbalsament que comportaria la reforma territorial. I és que en això dels projectes d'organització territorial hi ha el problema que tots tenen els seus inconvenients: l'un perquè és massa racionalista, l'altre perquè és excessivament historicista i així successivament. Queden lluny els dies que Font i Sagué o C.A. Torras anaven per les muntanyes catalanes cercant les línies amb què Déu o la natura havien dibuixat els límits de les comarques naturals de Catalunya. Això no vol dir que no hi hagi projectes més enraonats i vàlids que d'altres, però —com tot allò que fa referència a l'organització dels homes— estan subjectes a criteris i interessos diversos.

De fet, els polítics en la qüestió territorial actuen seguint aquell principi tan conservador expressat amb la dita popular segons la qual val més boig conegut que savi per conèixer. No cal que digui que aquesta opinió és intel·lectualment reprobable, ja que si hom creu que disposa d'un projecte territorialment millor l'ha d'intentar portar a la pràctica, perquè, com deia E. Reclus, no hi ha més límits que els traçats pels homes mateixos i, per tant, subjectes a canvis segons les seves idees i interessos.

Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989). Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

Bibliografia

ANDERSON, James, «Nationalist ideology and territory», a R.J. JOHNSTON, D. KNIGHT i E. KOFMAN, (Eds.), *Nationalism, self-determination and political geography*, Londres, Croom Helm, 1988, pàg. 18-39.

CABALLERO, Fermín, *Manual geográfico-administrativo de la Monarquía Española. Obra útil para empleados, hombres de negocios, viajeros y curiosos...*, Madrid, Antonio Yenes, 1844, XI+628 pàg.

CAPEL, Horacio i CLUSA, Joaquim (Eds.), *La organización territorial de empresas e instituciones públicas en España*, Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, 1985.

CASASSAS, Lluís, i CLUSA, Joaquim, *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1981, 326 pàg.

CLAVERO, Bartolomé, *El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1982, 174 pàg.

DIVAY, Gerard, «La dimension spatialle dans les reformes institucionelles locales» a *L'Espace Géographique*, París, 1981, núm. 2, pàg. 107-111.

FRIEDMANN, John, i WEAVER, Clyde, *Territorio y función. La evolución de la planificación regional* (1979), Madrid, I.E.A.L., 1981, 333 pàg.

GARCÍA FERNANDEZ, Javier, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, I.E.A.L., 1983, 346 pàg.

GOTTMAN, Jean, *La politique des Etats et leur géographie*, París, Armand Colin, 1952, 225 pàg.

HERBERT, Michael, «El caso del 'Greater London Council'» a *Estudios Territoriales*, Madrid, 1985, núm. 19. pàg. 173-190.

KNIGHT, David B., «Identity and territory: geographical perspectives on nationalism and regionalism» a *Annals of the Association of American Geographers*, Washington, 1982, vol. 72, núm. 4, pàg. 514-531.

LLUCH, Enric, «La divisió del territori depèn del model de societat» a *Canigó*, Barcelona, 1981, núm. 697, pàg. 18-21.

LLUCH, Enric, i NEL·LO, Oriol (Eds.), *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*. Estudi preliminar a càrrec d'Enric Lluch i Oriol Nel·lo, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1984, LXXVIII+1.491 pàg.

MILLS, Charles W., *La élite del poder* (1956), Mèxic, F.C.E., 1978, 388 pàg.

NADAL, Francesc, «Burgueses contra el municipalismo. La configuración de la Gran Barcelona y las anexiones de municipios (1874-1904)» a *Geo Crítica*, Barcelona, 1985, núm. 59-60, 99 pàg.

NADAL, Francesc, *Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid, I.E.A.L., 1987, 350 pàg.

NADAL, Francesc, «Geografía de los recursos fiscales. Introducción a los problemas fiscales del crecimiento urbano» a *Geo Crítica*, Barcelona, 1989, núm. 81 (en curs de publicació).

PADDISON, Ronan, *The fragmented State. The political geography of power*, Oxford, Basil Blackwell, 1983, 315 pàg.

PIVETEAU, Jean-Luc, «Le sentiment d'appartenance régionale en Suisse» a *Revue de Géographie Alpine*, 1969, vol. 57, núm. 2, pàg. 361-386.

RATZEL, Friedrich, *Géographie politique* (1897), París, Editions Regionales Europeennes, 1988, IX+385 pàg.

ROCA, Francesc, *Política econòmica i territori a Catalunya (1901-1939)*, Barcelona, Ketres Editora, 1979, 240 pàg.

TARRAGO, Salvador, «El modelo urbano y territorial de Cerdà» a *La manzana como idea de ciudad. Elementos teóricos y propuestas para Barcelona*, Barcelona, 2C Ediciones, 1982, pàg. 76-83.

TONNIES, Ferdinand, *Comunitat i associació* (1887), Barcelona, Edicions 62, 1984, 287 pàg.

VILA, Pau, *La divisió territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia*, Barcelona, Curiel, 1977, vol. 1, 332 pàg.