

Particularització i fragmentació de l'administració territorial

per Francesc NADAL

Fa poc més de trenta anys que el sociòleg nord-americà Ch.W. Mills va assenyalar que un dels trets més característics de la societat occidental era la fragmentació creixent de les institucions polítiques. Segons Mills, els ciutadans es veuen allunyats de tota comprensió de l'estructura política ja que, en 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». Cada cop més, aquesta fragmentació criticada per Mills comença a configurar el mapa administratiu català dissenyat arran de la construcció del nou Estat democràtic.

Així, municipis, mancomunitats, comarques, vegueries, províncies i regions es poden convertir en noms quotidians a tots els mitjans de comunicació i, si aquesta generació no s'atura, possiblement serem, donada la grandària del nostre país, un dels territoris occidentals amb més i més variades institucions d'administració territorial per quilòmetre quadrat. L'explicació del mapa administratiu català començarà a ser una tasca feixuga per als geògrafs com ho és per als historiadors la reconstrucció de tot l'entramat administratiu de l'Antic Règim. De la mateixa manera que l'historiador modernista ha de mirar el *Nomenclator* de Floridablanca per saber si aquesta o aquella localitat eren de realengo o senyorial, ben aviat haurem d'anar amb una guia de butxaca, que ens indiqui correctament si el municipi de R..., pertany a l'entitat metropolitana...; a la mancomunitat de...; a la comarca de...; a la vegueria de...; a la província de...; i a la regió de... D'aquesta manera, tot l'esforç de simplificació i racionalització endegat pel geògrafs i governants il·lustrats pot quedar en un no res. A més a més, podríem dir que si bé la diversificació institucional té aspectes positius com afavorir el joc democràtic dins d'una societat pluralista, també comporta el risc que, de fet, no hi hagi cap mena d'administració territorial.

Des de la dècada de 1840 l'administració territorial liberal, articulada sobre el binomi municipi-província i fonamentada a partir d'una concepció racional i uniforme del territo-

ri ha hagut de fer front al problema de la manca de recursos fiscals, tècnics i humans. Ben aviat s'encetà una polèmica entre els geògrafs i administrativistes vuit-centistes partidaris de la creació de més i més petites jurisdiccions administratives i aquells favorables a la reducció i enfortiment dels òrgans administratius existents. A nivell municipal, aquesta darrera opció territorial ha portat, essent fruit la major part de les vegades més de la necessitat que no pas de la voluntat, a la possibilitat de mancomunar-se des de la Llei Municipal de 1870, així com a una reducció progressiva del nombre de municipis existents.

Tanmateix, amb l'arribada dels ideals romàntics i amb la difusió de la geografia ambientalista del segle passat dos elements nous s'introduïren en el debat territorial: la valoració romàntica de tots els components «singulars» del territori i una concepció orgànica i funcionalista de l'espai regional. Tant l'un com l'altre han exercit una influència poderosa en el pensament i la pràctica territorial contemporània. En primer lloc, la valoració romàntica de tots els aspectes particulars del territori ha aportat un millor coneixement del paisatge i una més gran sensibilitat dels homes envers el territori, però també ha introduït un element qualitatiu difícilment conciliable amb una racional i justa distribució dels recursos públics. Mentre que, en segon lloc, al llarg d'aquest segle s'ha anat imposant una concepció orgànica i funcionalista del territori, que està en la base dels diferents projectes de zonificació urbana, «Regional Planning» i Plans Comarcals elaborats durant el segle XX a Catalunya. Aquesta concepció funcionalista del territori amaga, darrera de la seva aparent racionalitat distributiva, un plantejament jeràrquic i segregador del territori, assignant a unes determinades parts del territori unes funcions específiques que ben bé podrien ser-ne unes altres. Així, si l'administració territorial de Catalunya s'ha d'adequar a una concepció geogràfico-funcionalista del territori, la gent del Pirineu tindrà tota la raó en crear la seva regió de muntanya, però els habitants del Tarragonès, Baix Camp i Baix Ebre també podran crear una regió «químic-nuclear» i així successivament totes les parts del territori català.

Finalment m'agradaria assenyalar com la potenciació i proliferació d'òrgans intermedis de l'Administració territorial ha estat un objectiu històric de la burgesia regionalista, que comporta tot un seguit de conseqüències territorials. Així, en primer lloc, cal esmentar que la potenciació de molts òrgans intermedis només es pot fer minvant les competències dels municipis o bé impedit la consolidació de poques, però sòlides, institucions públiques amb capacitat de gestió. En aquest sentit, el fraccionament de les institucions comporta un afebliment de les institucions públiques, que veuran minvades tant la seva capacitat de negociació, com la possibilitat d'articular polítiques territorials coherents. A més a més, hi ha el perill que el paisatge administratiu català s'assembla cada cop més a la «Comarquina» tan ben descrita per Miquel Llor.



El professor Francesc Nadal, de la Facultat de Lleida (Estudi General) durant la seva intervenció a la sessió tercera.

Fragmentation et particularisation de l'administration territoriale

par Francesc NADAL

Il y a un peu plus de trente ans que le sociologue nord-américain Ch. W. Mills signala qu'un des traits plus caractéristiques de la société occidentale était la fragmentation croissante des institutions politiques. Selon Mills, les citoyens se voient éloignés de toute compréhension de la structure politique, parce que, selon ses mots, «dans l'ordre politique, dans la fragmentation de l'organisation des niveaux inférieurs et l'inquiétante prolifération des niveaux intermédiaires, les hommes ne peuvent voir l'ensemble ni le début et ne peuvent pas exposer les problèmes qui détermineraient toute la structure où ils vivent et leur place au sein de cette structure». Chaque fois plus, cette fragmentation critiquée par Mills commence à configurer la carte administrative catalane dessinée aussitôt après la construction du nouveau État démocratique.

Ainsi, communes, mancomunautés, régions, vigueries, provinces et régions peuvent devenir des noms quotidiens dans tous les moyens de communication et, si cette multitude ne s'arrêtait pas, nous serions, possiblement, étant donnée la taille de notre pays, un des territoires occidentaux avec un plus grand nombre et une plus grande diversité d'institutions d'administration territoriale, par kilomètre carré. L'explication de la carte administrative catalane commence à être une lourde tâche pour les géographes, comme la reconstruction de l'enchaînement administratif de l'Ancien Régime l'est pour les historiens. De la même manière que l'historien moderniste doit regarder le *Nomenclator* de Floridablanca pour savoir si celle-ci ou celle autre localité était du domaine royal ou du domaine seigneurial, bientôt nous devons avoir un Guide-de-poche qui nous indique correctement si la commune R... appartient à l'entité métropolitaine...; à la Mancomunauté de...; à la comarque de..., à la viguerie de..., à la province de..., à la région...

De cette façon tout l'effort de simplification et de régionalisation fait par les géographes et les gouvernements illustrés, peut devenir un rien. En plus, on pourrait dire que, si bien la diversification institutionnelle a des aspects positifs, comme favoriser le jeu démocratique dans une société pluraliste, elle comporte aussi le risque de n'avoir, en fait, aucun type d'administration territoriale. Depuis la décennie de 1840, l'administration territoriale libérale articulée sur le binôme commune-province et fondée à partir d'un concept rationnel et uniforme du territoire, a dû faire face au problème du manque de ressources fiscales, techniques et humaines. Bientôt surgit une polémique entre les géographes et les administrativistes du XIX^{ème} siècle partisans de la création progressive de petites juridictions administratives, et d'autres qui étaient partisans de la réduction et le renforcement des organismes administratifs déjà existents. Au niveau communal, cette dernière option territoriale a donnée la possibilité, plutôt par nécessité que par volonté, de se mancomunuer, depuis la Loi municipale de 1870, et permit aussi la réduction progressive de nombre de communes existentes.

Avec l'arrivée des idées romantiques et avec la diffusion de la géographie de l'environnement au siècle dernier, deux éléments nouveaux s'introduisent au débat territorial: l'évaluation romantique de tous les composants «singuliers» du territoire et une conception organique et fonctionnel de l'espace régional. Aussi bien l'un que l'autre ont eu une grande influence dans la pensée et dans la pratique territoriale contemporaines. D'abord, l'évaluation romantique de tous les aspects particuliers du territoire a entraîné une meilleure connaissance du paysage et une grande sensibilité des hommes envers le territoire, mais elle a aussi introduit un élément qualitatif difficilement conciliable avec une distribution rationnelle et juste des ressources publiques.

En deuxième lieu, au long du présent siècle, on a imposé un concept organiciste et fonctionnel du territoire, qui est à la base de différents projets de zonification urbaine: le «Regional Planning» et les «Plans Comarcals» élaborés durant le XX^{ème} siècle en Catalogne.

Ce concept fonctionnel du territoire enferme derrière son apparente rationalité distributive, un plan hiérarchique et ségrégatif du territoire, assignant à différents endroits du territoire des fonctions spécifiques qui pourraient bien être des autres. Ainsi, si l'administration territoriale de la Catalogne doit s'adapter à un concept géographico-fonctionnel du territoire, les populations des Pyrénées, par exemple, auraient elles raison de créer leur région de montagne, mais les habitants du Tarragonès, Baix Camp et Baix Ebre, pourraient aussi créer une région «chimique-nucléaire» et aussi successivement par tout le territoire catalan.

Finalement, j'aimerais signaler que la fait de donner de la puissance et d'aider à la prolifération organismes intermédiaires de l'administration territoriale, a toujours été un objet historique de la bourgeoisie régionaliste, qui entraîne toute une suite de conséquences territoriales. Il faut, d'abord, mentionner que l'élévation du pouvoir de beaucoup d'organismes intermédiaires ne peut se faire qu'en réduisant les compétences des communes ou bien en empêchant la consolidation de quelques solides institutions publiques qui ont une capacité de négociation, et la possibilité de faire une politique territoriale cohérente. En plus, il y a le danger que le paysage administratif catalan ressemble de plus en plus à la «Comarquina» si bien décrite par le romancier Miquel Llor.

Quan el professor Nadal acabà la seva intervenció, el doctor Barceló obrí el debat en el qual es tractaren algunes qüestions referents al paper que l'administració fa jugar a les entitats territorials.

Els punts de vista no sempre coincidents dels comunicants, féu que, sovint, s'establissin diàlegs plens de vivor entre ells, diàlegs que anaven essent alimentats per intervencions molt intencionades d'alguns dels assistents. Algun d'aquests, assajà una defensa del caràcter no compromès de les divisions territorials, però les respostes que li foren fetes no confirmaren les seves asseveracions. Més aviat —potser d'acord amb una pràctica repetidament demostrada— les opinions de la majoria s'inclinaven a creure que les divisions territorials són expressió d'opcions polítiques i socials dels grups que les estableixen.

Un altre tema que es discutí fou el de la necessitat o del caràcter superflu dels ens intermedis. Des dels qui creien que representarien un altre destorb en el contacte més intens entre ciutadà i governants, fins els qui creien que serien aptes per a la descentralització burocràtica i embrió d'institucions de govern més directe dels afers públics, tot un ventall d'opinions s'expressaren. Sembla que el que quedà clar és que es tracta d'una qüestió complexa que no es pot tractar frívolament.