

El pensament sobre l'ordenament del territori i la legislació actuals

Antoni-Francesc TULLA i PUJOL

Departament de Geografia

Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra

Quan parlem de l'ordenament del territori actual ens hem de fixar en les lleis elaborades durant el període de democràcia formal. Si n'hem de buscar una data d'inici podríem trobar-la en el 16 de desembre de 1976, quan es va votar la reforma política o en les primeres eleccions generals del 15 de juny de 1977. És evident, però, que les lleis són el resultat d'un procés, no solament d'elaboració, sinó també de reflexió en base a posicions polítiques i ideològiques en relació a com ha d'organitzar-se i funcionar una societat.

En aquest sentit, un llibre recent a cura de Francesco Indovina (1990) ens planteja clarament que la transformació del territori que observem en un període correspon a decisions preses deu o més anys abans, i que aquestes decisions són fruit d'un procés social i econòmic encara més llunyà. És així que el cos legislatiu actual tindrà efecte d'aquí a uns anys i ha estat el resultat d'un pensament que entronca amb les propostes del **Regional Planning** dels germans Rubió (1932) i de la Ponència d'Estudi de la Divisió Territorial de la Generalitat, amb el geògraf Pau Vila (1933) com a vice-president, que varen ésser el resultat d'un procés més antic.

L'ordenació del territori és, per essència, un conjunt d'actes subjectius amb el quals tota societat fixa com cal adaptar l'organització de l'espai a les necessitats dels processos econòmics i socials que hi tenen lloc. Aquesta premisa és vàlida, tant per al marc administratiu de les divisions territorials com per a les decisions que fixaran els objectius econòmics, socials o polítics de la planificació territorial.

No cal obviar, però, que en les ciències socials s'han pretès objectivar aquestes mesures i actuacions públiques a través d'elaborar teories, contrastades empíricament, sobre la localització i distribució de les activitats productives i els processos socials en el territori. Tan-

mateix, sempre hi ha la referència última al model de societat que es vol assolir. Aquest comporta una visió de la realitat i unes decisions subjectives en l'assignació dels recursos en el territori. D'aquesta forma, podem afirmar com a principi bàsic que l'ordenament del territori és el fruit de les decisions polítiques fonamentades en un cos ideològic, uns models teòrics, pretesament objectius, i el desenvolupament de mesures i actuacions tècniques que sovint apareixen com a resultat del procés. La major o menor participació dels diversos grups socials en aquest procés, així com el control o iniciativa política que aquests tenen, ens donarà una imatge del model d'ordenació i planificació territorial d'una societat. És així que la jerarquia i lligam entre els tres blocs d'elements, adés esmentats, que donen lloc a l'ordenament del territori, pot semblar confós si no acceptem que el procés de transformació econòmica, social i política de l'espai es fonamenta en el domini dels interessos d'un o de diversos grups socials en cada període històric.

En aquest sentit, podem veure, per un cantó, com l'objectiu de potenciar Barcelona com una ciutat industrial-capitalista que fos el motor de desenvolupament de Catalunya (ROCA, 1979), es pot veure reflectit en l'interès del Partit Industrial en el projecte de la **Gross Barcelona** que té com un dels fins bàsics vertebrar el territori català com a ciutat-regió. Així mateix, per un altre cantó, la revolució del 19 de juliol de 1936, va permetre potenciar la divisió territorial de Catalunya com un instrument de planificació socialista de l'economia (ASCON et alii, 1979), o l'organització col·lectiva de les activitats productives i de distribució en el territori per part de la teoria i pràctica de l'anarquisme (TULLA, 1976).

D'acord amb aquest principi d'un estret lligam ideològic entre l'ordenació del territori i els interessos dels grups socials que posseeixen el poder econòmic, social i polític poden establir-se quatre períodes d'estudi. En primer lloc (A), les consideracions tecnocràtiques sobre la necessitat de gestionar el territori que podríem iniciar amb la **Comisión de Urbanismo**, el 1953, fins l'inici del Congrés de Cultura Catalana, l'any 1975. El segon període (B), explícitament de canvi de model, abasta el debat de l'àmbit VIIIè (Ordenació del Territori) del Congrés de Cultura Catalana i el debat institucional que es materialitza en la **Constitución Española** de 1978 i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979. El tercer període (C) comprèn el desenvolupament del cos legislatiu bàsic a les **Cortes del Estado Español** i al Parlament de Catalunya, i que, en l'estudi que realitzem, culminaria amb les quatre lleis corresponents a l'Ordenació Territorial de Catalunya l'any 1987 i a l'Estat amb la **Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local** del 1985. Finalment, en un quart període (D), cal analitzar el desenvolupament d'aquests cossos legislatius front a la pràctica de l'ordenació i planificació territorial.

A) Els objectius tecnocràtics i l'ordenament territorial en el franquisme (1953-1975)

L'any 1959, amb el **Plan de Estabilización**, és una data que marca el punt d'inflexió en els plantejaments econòmics del règim franquista. Els objectius fixats pretenen superar les tendències autàrquiques per així poder integrar l'Estat espanyol en la comunitat econòmica internacional. Com tots els fets històrics, una data és com la punta de l'iceberg d'una sèrie de processos que s'havien iniciat molt abans. En voldríem destacar uns pocs: la relativa liberalització de membres rellevants del **Gobierno Español** de juliol de 1951;

el tractat entre Espanya i els Estats Units de 1953, que a canvi d'una ajuda econòmica estableix les primeres bases militars; i les lleis del **Gobierno** de febrer de 1957, amb els primers ministres de l'Opus Dei (unificació de canvis en moneda estrangera, mesures creditícies, reforma tributària, programes d'inversió... i l'accés a la **OECE** com membre associat i al **FMI** l'any 1958), que culminarien amb el pla d'estabilització. A partir d'aquest moment s'inicia la planificació indicativa amb els **Planes de Desarrollo**, primer (1964-67), segon (1968-71) i tercer (1972-75).

La creació de la **Comisión de Urbanismo de Barcelona**, el 31 de gener de 1953, per aplicar la **Ley sobre Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca**, de 3 de desembre de 1953, estableix les bases per a la primera acció clara d'ordenació territorial (LLUCH; NEL-LO, 1984). De fet, la idea d'un organisme de gestió urbanística supramunicipal s'entroncaria amb el **Regional Planning** de 1932. Aquest plantejament urbanístic va tenir una clara influència en el període posterior a la guerra civil (1936-39), amb la promoció d'organismes impulsors de la Gran Barcelona, de forma similar amb el Gran Madrid, el Gran Bilbao o la Gran València. Per un decret de 25 de maig de 1945, es va crear la **Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona** amb aquesta voluntat (ALIBES et alii, 1973) i es va encarregar a l'Ajuntament de Barcelona la redacció d'un pla per a la Ciutat i 23 municipis contigus.

L'àmbit de competència de la dita **Comisión** ... era la **Provincia** de Barcelona. En aquest sentit, l'any 1953 va iniciar-se la redacció del **Plan Provincial de Barcelona**, que va enllestir-se l'any 1959, però que no va ésser aprovat, i encara parcialment, fins 1963. En la seva instrucció queda clara la intenció teòrica del Pla que

«...tiene por objeto la organización del territorio de la Provincia de Barcelona, a los efectos de su puesta en valor y de una mejora del "habitat" (...) Es el resultado de aplicar el urbanismo a la escala regional, y contiene una serie de principios y propósitos, traducidos en la definición de una estructura, una ordenación del poblamiento, una zonificación y unas normas... El Plan Provincial señala nuevas directrices al futuro urbanístico de la provincia. Trata de recuperar el equilibrio que perdió el poblamiento provincial, definiendo al respecto las zonas más convenientes al desarrollo industrial o humano... Los beneficios de una eficaz actuación urbanística deberán alcanzar a todas las poblaciones y comarcas de forma que las ventajas que hoy reúne la gran ciudad se hagan extensivas a todos los lugares...» (MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1959).

En els aspectes positius cal emfasitzar que hi ha una clara voluntat de planificació territorial que permeti estructurar l'organització dels serveis i infraestructures, però també de les activitats productives. Així mateix, s'utilitzen les «comarques urbanístiques», que coincideixen amb les de 1933, com a base orgànica del Pla i com unitats territorials d'equilibri provincial. És també una escola d'aprenentatge, de noves idees i velles idees per a un conjunt de professionals que enllacen la tradició de la **Segunda República** amb l'ordenació futura del territori català. En els aspectes negatius ha de puntualitzar-se la seva funció indicativa després d'un procés excessivament llarg de gestació. La manca d'un pressupost i d'uns instruments adequats als objectius i desenvolupament del Pla comporten que aquest sigui més testimonial que efectiu. La composició del **Consejo Provincial de Urbanismo**, presidit pel **Gobernador Civil de la Provincia**, presenta un component molt elevat de representants de l'administració central perifèrica i de membres de la Diputació Provincial de Barcelona.

Quant a la **Comisión de Urbanismo**, l'àmbit de competència abasta 27 municipis a l'entorn de Barcelona, que rep el nom de **Barcelona y su comarca** sense cap tipus de justificació tècnica o política. És un òrgan depenent de l'Estat, amb una composició de representants dels municipis afectats i de l'administració central perifèrica, presidit pel **Gobernador Civil**. El finançament és molt divers, ja que l'aportació pressupostària bàsica és de l'Estat (90% o més) i en quantitats similars de l'Ajuntament de Barcelona i de la resta de municipis de «la comarca», encara que la major part de recursos provenguin dels beneficis aconseguits amb la revalorització de terrenys expropiats. El pes específic en inversions urbanístiques fou considerable, encara que va ésser inferior al 10% de la inversió de l'Estat espanyol a Madrid pel període 1953-58.

En temes d'ordenament territorial, cal fixar-nos en l'encàrrec que la **Comisión de Urbanismo** fa l'any 1964 a un equip tècnic per a revisar el **Plan Comarcal** de 1953, ja que va donar lloc a l'**Esquema Director del Área Metropolitana**. Quan l'any 1956 va promulgar-se la **Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana** que preveia la realització de plans municipals d'urbanisme, però també comarcals, provincials i «nacional», no va tenir-se en compte l'àmbit metropolità. És l'any 1963, amb la llei que dona lloc a l'**Área Metropolitana de Madrid**, que hi ha el reconeixement d'una problemàtica que no es pot resoldre per la simple addició dels problemes municipals, sinó que cal solventar a partir de la complexitat del conjunt.

El **Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona**, acabat l'any 1966, mostra tres elements positius molt importants. En primer lloc, l'àmbit d'actuació que passa de 27 a 179 municipis (el territori comprès al litoral i a la depressió pre-litoral de la Província de Barcelona), amb l'ús de comarques de planificació urbanística superiors en nombre a les de 1933. En segon lloc, es planteja unes directrius bàsiques de política territorial: delimitar l'àrea d'influència de Barcelona, fixar-se un sostre en el creixement demogràfic, promoure una estructura metropolitana multipolar recolzada en una xarxa viària ortogonal que descongestioni Barcelona i homogeneïtzi el territori, i fixar uns objectius socials i econòmics en serveis i infraestructures. En tercer lloc, plantejava que calia un òrgan gestor per a tot l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. L'element negatiu determinant fou la impossibilitat de la seva aplicació. Després de produir un gran volum de material va quedar arraconat, ja que va aprovar-se l'any 1968, com un avenç del Pla Provincial, i sense cap força executiva.

L'any 1970 amb el decret d'**Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR)** es preveu la creació de tres nous polígons urbans (Riera de Caldes, Sabadell-Terrassa i Martorell-Anoia) seguint la lògica d'una estructura multipolar. Serà el 1972 quan es constitueixi la **Comisión Gestora del Área Metropolitana** de Barcelona amb l'objectiu de redactar un **Plan del Área Metropolitana de Barcelona: Una estrategia de Ordenación Territorial 1974-90** que pretenia

«...divulgar el estado de los trabajos de planeamiento que le han sido confiados, las alternativas e hipótesis que han sido aceptadas por la definición de los criterios y directrices del Plan, y de manera destacada la previsión de los instrumentos que garantizan el adecuado cumplimiento del planeamiento (...) Las Áreas Metropolitanas surgen como manifestación instrumental de la política regional (...) que se estructura sobre dos niveles distintos; en un primero, realizado por los equipos técnicos de la Comisión Gestora, se trazan las grandes líneas

de actuación metropolitana, en un proceso coordinado, que asegure la unidad de planeamiento del Área, evitando absurdas diseconomías y racionalizando los criterios de localización de los distintos tipos de asentamientos. En un segundo nivel, y en una línea de desarrollo de las previsiones metropolitanas, las respectivas comarcas a través de sus propios equipos, coordinados por la intervención de la Comisión Gestora, elaboran su Plan Comarcal, con el detalle propio de los Planes Generales de Ordenación»

emfasitzant també la necessitat d'un òrgan gestor amb plena personalitat jurídica i capaç d'assumir les funcions que li atribueix el planejament.

El **Pla General Metropolità (PGM)** aprovat el juliol de 1976, és el darrer instrument d'ordenació del territori important que fou elaborat abans del canvi polític. L'hem inclòs en el període fins l'any 1975 ja que està lligat a l'existència de l'**Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona**, creada l'agost de 1974, que hauria d'ésser regida per la **Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB)**. L'origen del PGM cal trobar-lo en la revisió del Pla de 1953, encara que amb un canvi molt important, ja que comprendrà solament 27 municipis (àmbit de les competències de la CMB, 1974), en comptes dels 162 de l'anterior projecte. El marc econòmic en què va dissenyar-se el PGM encara no havia rebut les conseqüències de la crisi de 1973-82, però ha de donar solució a molts dèficits «històrics» d'infraestructures i equipaments. Així mateix, serà el principal instrument urbanístic dels ajuntaments democràtics de l'entorn de Barcelona per organitzar el seu territori.

És important fixar-nos en el PGM perquè, per un cantó, ens mostra les contradiccions entre els objectius del Pla, així com les intencions dels tècnics, molt ben preparats professionalment, front als interessos dels grups socials dominants i de l'administració que els defensa; el finançament es fa en bona part en base als guanys especulatius i hi manca una orientació clara en la gestió executiva. Per l'altre cantó, però, és el Pla que fa de pont entre el període de gestió urbanística autocràtica i el període de gestió urbanística democràtica.

B) La definició del model d'organització econòmica, social, política i administrativa en el canvi (1975-1979)

En aquest segon període, el marc econòmic ens mostra, a nivell intern, els efectes de la crisi de 1973, amb les limitacions que això representarà per al desenvolupament de les activitats econòmiques, així com la base financera necessària per a fer front als projectes de remodelació territorial de Catalunya. El creixement demogràfic també s'estanca, ja que el balanç migratori arriba a ésser inclús negatiu. A l'ensem, però, es volen cercar solucions a través del debat sobre els models històrics i l'anàlisi de models foranis que són molt atractius pels canvis que es donen en la dècada 1970-79.

Aquesta situació contrasta, a nivell intern, amb l'eufòria del desenrotllisme durant la dècada 1961-69; i, a nivell extern, és coherent amb la integració a les institucions internacionals i una major obertura al comerç exterior. Tammateix, el pes important de les inversions estrangeres sofreix una forta contracció.

En el marc ideològic, com que s'havia esgotat el model de creixement econòmic continuat es fa evident la necessitat d'una burgesia competitiva en el marc europeu. Aquesta

és la culminació d'un procés que va arrencar de la burgesia promotora del funcionament econòmic autàrquic i especulatiu de les dècades de 1950-59 i 1960-69, però d'on varen sorgir també les posicions liberals molt lligades als projectes tecnocràtics. Aquest intent d'incorporar-se al model europeu, encara que fos solament pel camí de l'eficàcia tècnica, va lligar els interessos de la burgesia més dinàmica amb els moviments d'oposició intel·lectual, social i política. La transició a la democràcia burgesa, realitzada en un període de forta crisi econòmica, solament pot explicar-se pels compromisos polítics entre diversos sectors socials del país. Tammateix, per a l'esquerra radical va ésser una ocasió perduda que hauria pogut posar al país sota la direcció de la classe obrera, llavors molt ben organitzada, i de les capes populars recolzades en un alt nivell d'associacionisme urbà.

Les diverses postures polítiques i el fet d'ésser un període de canvi va incidir molt clarament en un debat profund sobre l'ordenació del territori. Aquest va portar-se a terme en quatre fronts: el Congrés de Cultura Catalana, els programes polítics, les reivindicacions populars i les aportacions dels diversos grups professionals, sovint a través dels Col·legis i les seves publicacions. Així mateix, el desenvolupament del PGM va permetre un àmbit immediat de confluència entre la «praxis» i la discussió. A més d'ésser una veritable «escola de formació», per als tècnics i els futurs polítics, va interrelacionar la lluita dels grups polítics i socials amb els objectius teòrics de l'ordenació del territori i l'urbanisme.

El conflicte entre l'Estat espanyol i la Nació catalana es fa evident en el procés d'institucionalització d'aquest període. Elements com la província esdevenen el símbol del centralisme front al de la comarca, símbol de l'autonomia. Per a postures polítiques més radicals (TULLA, 1976; BATALLÉ, 1979), pot dir-se que la comarca solament té sentit si es lliga al dret inalienable de l'autodeterminació de la Nació catalana i a les formes d'organització autogestionàries del territori, ja que la simple gestió dels serveis precisen de nous ens i noves formes d'organització. L'àmbit VIII del Congrés de Cultura Catalana (LLUCH NELLO, 1984), va ésser un marc idoni per dur a terme aquest debat. La sessió del 14 de novembre de 1976 a la Seu d'Urgell (RIERA, 1983), va tenir molta importància ja que va desenvolupar-se a l'entorn del fet que tota divisió territorial no té raó d'ésser sense un projecte polític i social. Les posicions que s'hi varen expressar eren molt completes i diverses, encara que el més important era, potser, la discussió més profunda sobre el tema abans d'iniciar-se el procés d'institucionalització del «nou règim».

En aquest període s'aproven tres normes bàsiques per al canvi en l'organització territorial de Catalunya: el **Restablecimiento Provisional de la Generalitat de Catalunya** (Real Decreto-Ley 41/1977 de 29 de setembre), la **Constitución Española** (27 de desembre de 1978,) i l'**Estatut de Catalunya** (Ley Orgánica 4/1979 de 18 de desembre). Com a resultat de la primera el 28 de setembre de 1978 es va crear el **Consell Assessor de Política Territorial** de la Generalitat de Catalunya pre-estatutària amb 30 vocals i presidida pel Conseller, al temps que s'estableix un règim de Ple, ponències i Comissions Tècniques de Treball. En la segona, s'estableix que l'Estat s'organitza en municipis, províncies i comunitats; explicitant que la província és l'entitat bàsica del règim local i deixant la possibilitat que la comarca sigui un ens intermedi, encara que de forma ambigua. A la tercera, hi ha una difícil adaptació al Text Constitucional ja que es parla de les comarques compreses en les quatre províncies en el moment de promulgar-se l'Estatut. Com a resultat de les tres

normes, la Generalitat de Catalunya s'organitzarà per diverses lleis del Parlament en municipis i comarques, però sense perjudici de la província com a entitat local i marc prioritari per al desenvolupament de les activitats de l'Estat espanyol.

Cal també tenir en compte que l'any 1978 es va promulgar la **Ley de Elecciones de las Corporaciones Locales** i el **Real Decreto 1.385/1978**, que tractava de les funcions administratives en matèria d'urbanisme i ordenació del territori que havien estat traspassades per l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya. Un decret de la Presidència de la Generalitat, d'11 d'octubre de 1978, va regular els Plans Directors Territorials i els Plans Comarcals. En un pla més concret, però d'una importància cabdal en el marc de l'ordenació territorial de Catalunya, el 4 de desembre de 1978, la Generalitat va promulgar un Decret creant el **Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre**. No pot obviar-se que en els debats de l'àmbit VIIIè del Congrés de Cultura Catalana varen aparèixer tres blocs supracomarcals ben definits: les comarques de l'Alt Pirineu i les de les Terres de l'Ebre que, per fer front a la seva suposada marginalitat i identitat d'interessos volien organitzar-se plegades, així com les de l'àrea metropolitana de Barcelona en base a la seva complexitat territorial.

És en aquest període quan es tenen més en compte les experiències d'altres països europeus com a possibles models per a l'administració local i l'ordenació del territori a Catalunya. **The Local Government Act, 1972** (RICHARDS, 1973), que va aplicar-se l'abril de 1974 va significar un gran canvi en l'organització territorial i les competències dels diversos ens (CLUSA, 1978), essent un punt de referència obligat, a més pel creixent contacte del món polític i intel·lectual amb el Regne Unit. Tammateix, altres models com el de Dinamarca varen ésser també molt atractius encara que menys coneguts: la reforma de l'administració local de 1970 hi va reduir el nombre de municipis de 1.200 a 275 i el dels comtats de 25 a 14 (GOTTSCALK, 1990); les lleis de Planificació Regional de 1973 i de Planificació Municipal de 1975, varen posar quasi el 80% de la despesa pública sota la gestió de l'administració local (STUDSHOLT; HVIDTFELDT, 1990).

L'estudi d'altres experiències com la belga (CASASSAS; CLUSA, 1981), l'italiana (BORJA; ZUMIN, 1978; VITALI, 1984), o la francesa (ALEMANY, 1978; WORMS, 1984) confirmen l'interès per trobar models amb uns anys de funcionament que poguessin avalar els principis de la descentralització de competències, l'agregació del nombre de municipis, la reducció dels nivells territorials o el paper del planejament local com element d'equilibri territorial entre d'altres elements clau del debat amb una voluntat immediata de portar-ho a la pràctica.

Aquest període de 1975 a 1979, va ésser d'un gran optimisme, ja que hi havia una estreta relació entre la teoria i les possibilitats de discutir-ne la seva aplicació. Des de l'àmbit intel·lectual, tècnic, polític i de les organitzacions de base popular es produïa un intens debat que sovint va promoure accions de reivindicació política. L'11 de setembre de 1977, amb un milió de manifestants reclamant l'Estatut n'és un bon exemple. Les primeres eleccions municipals del 3 d'abril de 1979 i les autonòmiques de 1980 faran possible que moltes d'aquestes reivindicacions es puguin portar a la pràctica o es canalitzin a través de les institucions de la democràcia burgesa. És el pas des del món de les idees i de l'oposició política, sovint lliure d'ésser idealista, al de la gestió municipal i l'elaboració de lleis i polítiques pròpies de l'administració local.

C) El desenvolupament del cos legislatiu bàsic en l'ordenació territorial de Catalunya (1979-1987)

El període entre 1979 i 1987, representa el desenvolupament del cos legislatiu bàsic, des de les normes «constitucionals» promulgades el 1977-79, fins les quatre Lleis que l'any 1987 varen definir l'Ordenació Territorial de Catalunya. Durant aquests vuit anys hi ha una gran activitat legislativa, tant al Parlament de Catalunya com a les «Cortes de Madrid», com a resultat del traspàs de competències a la Generalitat de Catalunya o per les lleis que incideixen en l'ordenació territorial a tot l'Estat espanyol. Si en el període 1975-79 es va definir el marc general de l'autonomia catalana, en el període 1979-87 es delimita l'organització d'aquesta i, per tant, el model organitzatiu del territori català.

El marc econòmic, marcat primer per la crisi i després per la recuperació, defineix una reestructuració interna tant sectorial com territorial. Els eixos de desenvolupament econòmic accentuen el paper de la Vall de l'Ebre i del front del mediterrani oriental, mantenint-se el paper de Madrid, però amb un clar retrocés relatiu de l'eix del cantàbric i l'augment de diferències amb les àrees menys desenvolupades (CUADRADO, 1991). A aquesta nova configuració econòmica, cal afegir-hi els resultats de la reorganització econòmica i institucional de l'**Estado de las Autonomías**. En la relació exterior hi ha un procés molt clar de major internacionalització de l'economia, que en el cas de l'Estat espanyol s'accentua per la preparació i l'entrada com a membre de ple dret a la Comunitat Econòmica Europea el gener de 1986.

La definició del marc ideològic està estretament lligada als diversos processos d'institucionalització: els partits polítics, les **Cortes Españolas**, el **Parlament de Catalunya** i els poders municipal i autonòmic. La institucionalització dels partits que substitueixen els moviments populars i la participació ciutadana allunyen l'esperança del «socialisme en el poder» i configuren la democràcia burgesa com un fi i no com un mitjà de canvi (TULLA, VIVAR, 1979). La prioritització del marc institucional per sobre del participatiu fa canviar tots els mecanismes de debat i projecció d'alternatives front als problemes polítics, econòmics i socials del país. L'associacionisme popular que havia recuperat bona part de la tradició històrica a Catalunya durant el període de 1955-79, s'enfonsa davant de la lògica de l'electoralisme delegat sense mecanismes reals de control. Els col·lectius professionals, intel·lectuals, de barri, de llocs de treball, etc que no estan lligats molt directament a un partidisme polític queden marginats. Així va succeir, amb comptades excepcions, en la problemàtica de l'ordenació del territori a Catalunya.

El debat parlamentari, molt influenciat pels interessos partidaris, esdevé la millor forma de materialitzar la Divisió Territorial de Catalunya, oblidant la major part del legat històric i del debat tècnic i popular recent. Els partits amb interessos al govern de l'Estat espanyol enfronten un «model constitucional» als partits compromesos en el govern de Catalunya que defensen un «model autonòmic» amb el màxim de competències que permet l'Estatut de Sau. Els grups polítics i populars, del nacionalisme i l'esquerra radical, prioritzen el dret inalienable a l'autodeterminació i el model de societat socialista per davant dels «textos constitucionals», però el nou marc institucional els margina cada cop més de les possibilitats d'un debat públic i obert. El jacobinisme de la dreta centralista i, en bona part, de l'emergent socialdemocràcia s'enfronta al nacionalisme burgès i al revisionisme d'esquerres que seguint la lògica generada durant l'oposició al franquisme volen assolir

els nivells d'autonomia que els permeten el marc dels «textos constitucionals». Els «extra-parlamentaris» nacionalistes i de l'esquerra radical, defensen els models de la revolució socialista del 19 de juliol de 1936, amb la importància que representa una ordenació del territori que garanteixi una estructuració política autogestionària i de control polític directe sobre els candidats elegits (TULLA, VIVAR, 1979), però l'eufòria de l'estrenada democràcia burgesa margina cada cop més les seves alternatives.

En el pla concret de la discussió institucional del model d'ordenació territorial de Catalunya, la coherència entre l'àmbit d'actuació de la Generalitat de Catalunya i de l'Estat espanyol esdevé el tema clau: província única front a les vegueries-província (TULLA, 1986). El que preocupa, a la llum de les experiències forànies adés esmentades, així com de la forçada sobreposició entre àmbits competencials (local, autonòmic, estatal) a Catalunya, és la racionalitat del sistema. Per un cantó, es pretén simplificar els nivells d'organització territorial a un màxim de tres (municipi, ens intermedi i Catalunya) però, per l'altre cantó, es vol preservar el lligam històric a les comarques decretades l'any 1936 a l'ensems que a les restriccions de la **Constitución Española** de 1978, amb el resultat de fins cinc nivells (municipi, comarca, vegueries, província i Catalunya). En aquest sentit trobem diversos estudis i propostes (IUET, 1979; ARGULLOL, 1980; CASASSAS, CLUSA, 1981; RIBAS, 1983), entre d'altres que han estat recollits en diversos treballs a cura de LLUCH i NEL·LO (1984, 1985 i 1986). El resultat, tanmateix, no segueix pas gaire aquestes recomanacions i serà el fruit de l'enfrontament partidista al Parlament de Catalunya amb l'objectiu de poder controlar el govern i la gestió de l'administració local.

Assegurar-se el suport del món rural al nacionalisme burgès i desmembrar les formes organitzatives de l'ens metropolità de Barcelona, veritable contrapoder de la Generalitat, semblen ésser objectius més prioritaris que trobar una divisió funcional per a una millor gestió dels serveis i de l'urbanisme com a molts indrets d'Europa. Les quatre Lleis (Diputacions Provincials, Organització Comarcal, Connurbació de Barcelona, i Règim Local) que culminen l'ordenació territorial de Catalunya l'abril de 1987 ho confirmen. Es promou un model d'enfrontament entre Barcelona i la resta de Catalunya, en comptes de pensar que un major equilibri territorial requereix contemplar les diverses situacions específiques com el fet metropolità (Regió I, el Camp de Tarragona, la Costa Brava), o les àrees perifèriques (l'Alt Pirineu, les Terres de l'Ebre), entre d'altres (TULLA, 1986).

En aquest període, però, sense lloc a dubtes, hi ha aportacions molt positives per a l'ordenació del territori, que s'inicien durant la «Generalitat provisional», com són la promoció dels plans d'urbanisme municipals, que des de 1979 a 1989 són 524, comprnent el 57% dels municipis de Catalunya. Aquests plans són de divers rang: Plans Generals d'Ordenació (188 casos), Normes subsidiàries del Planejament (254) i Delimitacions del Sòl Urbà (82), tal com es reflecteix en l'estudi portat a terme per l'ITEMB (1989). La creació dels instruments legals, organitzatius, financers i polítics d'actuació municipal és un fet positiu d'aquest període, encara que s'hi troben a faltar iniciatives bàsiques com un Pla-Programa Territorial de Catalunya que presideixi la resta de mesures d'ordenament. També hi ha contradiccions entre el desenvolupament sectorial (indústria, agricultura...) per part del Parlament i de les **Cortes** i la seva integració amb altres mesures com els Plans Comarcals de muntanya, a més mancats dels recursos suficients. Cal insistir, finalment, que la promulgació de les quatre Lleis, adés esmentades, comporten «l'esquarterament de Catalunya», fi oposat al de tota divisió territorial.

La forma més gràfica de presentar l'incidència legislativa d'aquest període en l'ordenament del territori català és llistar, en base als reculls de l'IEMB (1989) i DIRECCIÓ GENERAL DE MEDI AMBIENT (1991), les 33 normes autonòmiques (*) i les 20 de l'Estat Espanyol (#), que al nostre parer són les més significatives:

- # Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 22.09.1980).
- # Ley General de la Cultura Física y el Deporte (Ley 31.03.1980).
- * Creació de l'Institut Català del Sòl (Llei 16.12.1980)
- * Transferència Urgent i Plena de les Diputacions a la Generalitat (Llei 17.12.1980).
- * Biblioteques (Llei 17.12.1980).
- * Desplegament Legislatiu en Matèria d'Avaluació i Tractament d'Aigües Residuals (Llei 04.06.1981).
- # Adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana (Real Decreto Ley 16.10.1981).
- * Protecció de la legalitat Urbanística (Llei 18.11.1981).
- # Integración social de los Minusválidos (Ley 07.04.1982).
- # Régimen de la Agricultura de Montaña (Ley 30.06.1982).
- * Regulació del Procediment per al Canvi de Nom dels Municipis de Catalunya (Llei 08.10.1982).
- * L'Alta Muntanya a Catalunya (Llei 09.03.1983).
- * Residus Industrials (Llei 07.04.1983).
- * Normalització Lingüística a Catalunya (Llei 18.04.1983).
- * Administració Institucional de la Sanitat i de l'Assistència i els Serveis Socials a Catalunya (Llei 14.07.1983).
- * Comarques d'Alta Muntanya (Decret 14.07.83).
- * Higiene i Control Alimentaris (Llei 14.07.1983).
- * Regulació del Procés Autonòmic de les Comunitats Autònomes (Llei 14.10.1983).
- * Protecció de l'Ambient Atmosfèric (Llei 21.11.1983).
- * Política Territorial (Llei 21.11.1983).
- # Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales (Ley 21.12.1983).
- * Mesures d'Adequació de l'Ordenament Urbanístic de Catalunya (Llei 09.01.1984).
- * Fires comercials (Llei 05.03.1984).
- * Coordinació de les Polícies Locals de Catalunya (Llei 05.03.1984).
- # Regulación del Fondo de Compensación Interterritorial de las Comunidades Autónomas (Ley 31.03.1984).
- # Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Ley 19.07.1984).
- # Protección Civil (Ley 21.01.1985).
- # Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 02.04.1985).
- * Arxius (Llei 26.04.1985).
- * Protecció de Menors (Llei 13.06.1985).
- * Espais Naturals de Catalunya (Llei 13.06.1985).
- # Régimen Electoral General (Ley Orgánica 19.06.1985).
- # Poder Judicial (Ley Orgánica 01.07.1985).
- # Reguladora del Patrimonio Histórico Español (Ley 25.06.1985).
- # Reguladora del Derecho a la Educación (Ley Orgánica 03.07.1985).
- * Ordenació de les carreteres de Catalunya (Llei 11.07.1985).
- # Regulación de Aguas (Ley 02.08.1985).
- # Reguladora del IVA (Ley 02.08.1985).
- * Consells Escolars (Llei 10.12.1985).

- * Serveis Socials (Llei 27.12.1985).
- # Reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías de las Comunidades Autónomas y de las Policías Locales (Ley Orgánica 13.03.1986).
- # Ley General de Sanidad (Ley 25.04.1986).
- # Régimen Jurídico Básico sobre Residuos Tóxicos y peligrosos (Ley 14.05.1986).
- * Equipaments Comercials (Ley 09.03.1987).
- * RÈGIM PROVISIONAL DE LES COMPETÈNCIES DE LES DIPUTACIONS PROVINCIALS (Llei 04.04.1987).
- * ORGANITZACIÓ COMARCAL DE CATALUNYA (Llei 04.04.1987).
- * ESTABLIMENT I REGULACIÓ D'ACTUACIONS PÚBLIQUES ESPECIALS EN LA CONNURBACIÓ DE BARCELONA I EN LES COMARQUES COMPRESSES DINS LA SEVA ZONA D'INFLUÈNCIA DIRECTA (Llei 04.04.1987).
- * LLEI MUNICIPAL I DE RÈGIM LOCAL DE CATALUNYA (Llei 15.04.1987).
- * Convocatòria de la consulta Municipal per l'Establiment de la Divisió Comarcal de Catalunya (Decret 19.05.1987).
- * Regulació de la Composició, l'Organització i les Funcions de la Comissió per a la Delimitació Territorial (Decret 27.08.1987).
- * Establiment de la Divisió i l'Organització Comarcals de Catalunya i sobre l'Elecció dels Consells Comarcals (Llei 16.12.1987).
- * Criteris de Finançament del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya (Llei 23.12.1987).

D) El desenvolupament del cos legislatiu bàsic de l'estructura territorial a Catalunya (de 1988 endavant)

Des de l'any 1988 s'ha obert un nou període on s'han consolidat les institucions amb un marc jurídic molt definit quant a l'ordenació del territori, amb buits que sovint avui fan referència a temes de medi ambient, però també en el predomini partidari en l'administració local, autonòmica i estatal. Avui ja importa més el govern i la interpretació de les normes jurídiques que no pas la seva elaboració.

El marc econòmic mostra un fort redreçament, a pesar de crisis conjunturals d'origen internacional com la Guerra del Golf. S'ha realitzat una plena integració a la Comunitat Econòmica Europea i s'avança vers l'Acta única que el gener de 1993, consolidarà la posició perifèrica de l'Estat espanyol i, en part de Catalunya, en el si de la Comunitat. El dèficit crònic de la Balança Comercial des de la integració l'any 1986 ens ho evidencia. Tammateix, aquest període presenta un canvi en la distribució espacial de les activitats econòmiques ja que perd importància la preferència per les economies d'escala que promou la concentració urbana front a la flexibilitat en l'ús dels factors productius que representa a Catalunya una descentralització en forma de «taca d'oli» al llarg de les principals vies de comunicació. El resultat serà una expansió dels municipis del litoral i del prelitoral, així com de moltes «capitals comarcals» de l'interior, accentuant-se el despoblament dels municipis més rurals. L'augment del nivell de renda promourà variacions significatives de la densitat temporal de la població, ja que si es pogués comparar la seva localització un dimecres al migdia, o un dissabte a la tarda, donaria resultats molt diferents. L'ordenació del territori hauria de tenir en compte aquesta dinàmica per a ésser efectiva.

En la promulgació i el desenvolupament de la normativa de l'ordenació territorial, és evident, que hi ha un predomini ideològic del nacionalisme burgès. L'esquerra parlamentària es concentra en les àrees metropolitanes i urbanes i el nacionalisme burgès en les àrees rurals i les ciutats mitjanes de Catalunya. En aquest sentit, hi ha una divisió entre l'espai rural i l'urbà en termes «polítics» quan, de fet, aquests espais en sobreposen en haver-hi uns moviments temporals de població, diaris, setmanals o estacionals que cobreixen tot el territori. Catalunya és una nació petita que solament pot ordenar-se en el seu conjunt i no pas com la suma de compartiments.

Tammateix, els canvis més importants es donen en la gestió dels serveis, un dels objectius bàsics de l'ordenació del territori sota la perspectiva del planejament dels governs socialdemòcrates. S'imposa una filosofia de crisi econòmica, més pròpia de la segona part de la dècada 1970-79, que no pas d'avui, que persegueix repercutir el cost del servei als usuaris. Això va acompanyat d'un procés de privatització de la gestió territorial que com la «desregulació dels transports públics» transforma l'objectiu d'oferta de serveis en la seva mera administració. És el pas des de la Societat del Benestar a la privatització de la societat. Aquestes actuacions són en sentit contrari al període 1970-79 que a Europa va significar donar més importància a l'Administració Local en l'economia, ja que com a resultat de la crisi 1973-82 hi ha un retrocés del sector públic i de la planificació territorial que es fa evident al nostre país quan encara no ha tingut prou temps per a desenvolupar-s'hi.

En tota la temàtica de l'ordenació del territori, es repeteix la frustració dels anys finals del franquisme, ja que hi ha un gran nombre de lleis sense haver-hi un Pla Territorial que serveixi de model general. Encara que actualment estigui en procés de redacció, en fer-se després de 15 anys del restabliment de la Generalitat, ha perdut eficàcia per a la planificació territorial. Malauradament, és més important guanyar en l'enfrontament partidista que buscar una lògica en l'ordenament territorial. Es potencien consells i plans comarcals amb recursos insuficients que serviran per a ben poc, però que satisfaran el clientelisme polític. En molts indrets es sobreposen els estudis i els organismes, però s'hi fan molt poques aplicacions coordinades i els resultats obtinguts són pobres. En la major part del territori, encara són els municipis els que mostren més coherència en les seves actuacions. Tammateix, solament els més grans o els més ben dotats poden fer-ho mentre que els més petits depenen de la Generalitat o de les Diputacions, accentuen el clientelisme, per poder fer front als seus problemes de serveis, infraestructures i equipaments.

La visió que presentem sembla poc encoratjadora, però vol mostrar tot un procés que, al nostre parer, representa més una suma d'errors que d'encerts des del restabliment de la Generalitat. En primer lloc, la manca d'un acord multipartidista des de 1977, sobre el marc general de l'ordenació del territori ha fet perdre molt de temps. El debat en el si de l'àmbit VIIIè del Congrés de Cultura Catalana era un bon principi que no es tingué en consideració ja que molts no van voler prendre compromisos abans de saber el nombre de vots que obtindrien. En segon lloc, la prioritització dels interessos partidistes front a una lògica de l'organització del territori: les experiències internacionals i els estudis realitzats al nostre país per tècnics i estudiosos. En tercer lloc, el marc general implicava prioritzar l'elaboració d'un Pla Territorial de Catalunya al qual supeditar l'organització territorial i el posterior desenvolupament legislatiu. El retard de les normes marc i més generals ha permès una major ambigüïtat en el possible planejament territorial. Finalment, en quart lloc, la concepció de Catalunya com un conjunt de compartiments ha portat a què les àrees

més marginals a la muntanya, a les comarques més rurals o a les mateixes connurbacions urbanes no puguin resoldre els seus problemes en la integració en un pla general on tota porció del territori hi té un valor substancial.

Per concloure aquest assaig, voldríem reiterar que així com parlem de justícia social distributiva (HARVEY, 1973), per posar els serveis a l'abast de tothom sense distinció de classe social també pot emprar-se la justícia territorial distributiva (TULLA, 1976), com un instrument per a la planificació. Tothom amb independència del lloc on resideix té dret a l'accés d'un determinat servei. El llinar del nombre mínim d'usuaris és una decisió política. I avui, amb la dinàmica territorial de la població aquesta distribució, és encara més necessària. La justícia territorial distributiva no és però un simple problema de resolució d'un model econòmic espacial, ja que els supòsits tècnics i ideològics d'aquest seran molt diferents si els fixen els ciutadans, els tècnics o els polítics. Al final, potser no hem avançat massa des del 14 de novembre de 1976, quan al vell i fresc edifici del seminari de la Seu d'Urgell, en l'àmbit VIIIè del Congrés de Cultura Catalana veïem que tota la divisió territorial precisava d'un projecte polític i social on enquadrar-se, ja que és molt possible que per a determinats projectes la millor divisió territorial és aquella que no incideix en la societat tant si existeix com si no. No hem superat encara el vell dilema domèstic entre ordenar o endreçar.

Bibliografia

- ALEMANY, J. (1978): «La reforma de la Administración Local en Francia» a *CEUMT*, 4, maig, Barcelona.
- ALIBES, J.M. et alii (1973): «La Barcelona de Porcioles» a *CAU*, 21, septiembre/octubre, Barcelona.
- ARGULLOL, E. (1980): «L'organització territorial a Catalunya», ponència presentada a les *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, 22 d'abril, Barcelona.
- ASCON, R., ESTALELLA, H., RIERA, P. i ALEGRE, P. (1979): «Comarques i divisions administratives», a *CEUMT*, 11/12, febrer/març.
- BATALLÉ, D. (1979): «Les divisions territorials a Catalunya» a *VV.AA., Catalunya: home i territori*, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill 3, Editorial Blume, Barcelona.
- BORJA, J. i ZUMÍN, L. (1978): «Administración Local en Italia» a *CEUMT*, 4, maig, Barcelona.
- CASASSAS, LI. i CLUSA, J. (1981): *L'organització territorial de Catalunya*, Publicacions de la Fundació Bofill 5, Barcelona.
- CLUSA, J. (1978): «Notas sobre administración local en el Reino Unido» a *CEUMT*, 4, maig, Barcelona.
- COMISIÓN GESTORA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA (1974): *Plan del Área Metropolitana de Barcelona*, Ministerio de la Vivienda, Barcelona.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1991): «Structural changes in the Spanish economy: an overview», a *RODWIN, LI. & SAZANAMI, H.*, ed. *Industrial Change and Regional Economic Transformation. The Experience of Western Europe*, Harper Collins Academic, Londres.
- DIRECCIÓ GENERAL DE MEDI AMBIENT (1991): *Legislació Ambiental de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.

- GENERALITAT DE CATALUNYA (1933): *La divisió territorial*, Col·lecció Estudis i Projectes, vol. I, Barcelona.
- GOTTSCHALK, G. (1990): «Planning and Public Participation in Denmark» a *INTERPLAN*, 5, September, The Danish Association for International Urban and Regional Planning, Copenhagen.
- HARVEY, D. (1973): *Social Justice and the City*, Edward Arnold, Londres.
- INDOVINA, F. (1990): «La città possibile» a VV.AA., *La città, di fine Millennio*, Franco Angeli Libri, Milà.
- INSTITUT D'ESTUDIS METROPOLITANS DE BARCELONA (1989): *Deu anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989). Elements per a un balanç*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona.
- INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS TERRITORIALS (1979): «Estudi de delimitació de les àrees funcionals a Catalunya. Avenç del treball» (Departament de Geografia de la UAB), a *Col·loqui sobre la Divisió Territorial de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- LLUCH, Ec. i NELLO, O., curadors (1984): *El debat de la divisió territorial de Catalunya*. Edició d'Estudis, propostes i documents (1939-1983), Diputació de Barcelona, Barcelona.
- (1985): «Codicil sobre el debat de la divisió territorial de Catalunya (1984-1985)» a *Arrel*, 11, octubre, Diputació de Barcelona, Barcelona.
 - (1986): «Bibliografia sobre l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya (1984-1986)» a *Quaderns d'Alliberament*, 12, setembre, Edicions de La Magrana, Barcelona.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1959): *Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona. Memoria*. Casa Provincial de Caridad, Barcelona (pàg. 18-19).
- RIBAS i PIERA, M. (1983): «Una Proposta de Divisió Territorial de Catalunya: Fonaments, Bases i Traçat» a LLUCH, Ec. i NELLO, O., *El debat de la divisió territorial de Catalunya*. Edició d'Estudis, propostes i documents (1939-1983), Diputació de Barcelona, 1984, Barcelona.
- RICHARDS, G. (1973): *The reformed Local Government System*, Unwin University Books, Londres.
- RIERA, P. curadora (1983): *La nova divisió territorial de Catalunya*, Departament de Geografia, UAB, Bellaterra.
- ROCA, F. (1979): *Política Econòmica i Territori a Catalunya, 1901-1939*, Ketres editora, Barcelona.
- RUBIÓ i TUDURÍ, N. i RUBIÓ i TUDURÍ, S. (1932): *El pla de distribució en zones del territori català (Regional Planning)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona (reeditat per la revista *NOVOTECNICA*, núm. 1, Barcelona, gener-febrer, 1976).
- STUDSHOLT, A. and HVIDTFELDT, H. (1990): «National and regional planning in Denmark» a *INTERPLAN*, 3, may, The Danish Association for International Urban and Regional Planning Copenhagen.
- TULLA, A.F. (1976): «La divisió comarcal en el futur de Catalunya. Algunes precisiones ideològiques» a RIERA, P. (curadora), *La nova divisió territorial de Catalunya*, Departament de Geografia, UAB, Bellaterra, 1983.
- TULLA, A.F. i VIVAR, A. (1979): «Unidades territoriales hacia el socialismo. Ordenación del territorio y estructura sócio-económica» a *Transición*, 6, marzo, Barcelona.

- TULLA, A.F. (1986): «La consolidació de la divisió territorial de Catalunya des de 1975 a 1986 per decantament a l'absurd» a *Quaderns d'alliberament*, 12, setembre, Edicions de La Magrana, Barcelona.
- VITALI, W. (1984): «Experiencias europeas en el campo de la descentralización municipal: Italia» a *CEUMT*, 77/78, agost/setembre, Barcelona.
- WORMS, J.P. (1984): «Experiencias europeas en el campo de la descentralización municipal: Francia» a *CEUMT*, 77/78, agost/setembre, Barcelona.