

De la planificació territorial a la divisió administrativa

Lluís Casassas i Simó

CATEDRÀTIC DE GEOGRAFIA

L'autor considera la necessitat de cercar unes entitats territorials que, lluny d'una organització rígida, tinguin prou capacitat d'adaptació a les transformacions que imposa la societat actual.

Una sèrie de fets amb transcendència territorial han generat una situació a Catalunya que requereix una solució urgent. Un problema difícil de resoldre per manca d'una planificació territorial adient que duu a la necessitat de mantenir obert el debat sobre els fonaments de la divisió territorial.

Tot al llarg de la història, qualsevol formació social, per assegurar la seva existència, pervivència i desenvolupament, ha requerit la distribució proporcionada dels seus elements bàsics, o sigui, el treball i l'atribució dels mitjans de producció. Tota sola, la lliure actuació de les forces socials no assolí mai aquesta distribució proporcionada, ans al contrari, propicià les desigualtats socials i contribuï a l'aparició i a la consolidació de les desigualtats territorials.

Considerar aquests fets portà al convenciment que era necessari un pla general que, des d'un principi, orientés la marxa del cos social o, almenys, el conjunt de les seves activitats econòmiques. La realització d'aquest pla, que no s'hauria de deixar ni a l'albir ni a la bona voluntat ni a la competència suposades dels qui l'elaboressin, hauria de suprimir els perills i les conseqüències negatives tant del subjectivisme i de l'espontaneïtat com de la imposició de les forces que dominessin el cos social.

Fer aquestes consideracions és necessari, també, quan es tracta de la distribució territorial encaminada a establir uns ens que permetin el bon govern del país. Cal pensar que la distribució territorial dels béns i dels serveis ha de recolzar en una organització del país en regions que posseeixin una relativa homogeneïtat econòmica, física i social, i no només un cert prestigi històric o literari, quan el tinguin, i que serveixin per a emmarcar l'activitat econòmica.

Adaptar-se als esdeveniments

L'encert d'aquestes entitats territorials, certament de caràcter netament administratiu, permetrà l'aprofitament dels recursos -sobretot dels humans, que són els més importants- i la distribució de manera racional i eficaç dels béns produïts. Cal, però, que siguin entitats dotades de flexibilitat, d'una malleabilitat que els permeti adaptar-se als esdeveniments que es van produint en el decurs dels anys. Només cal pensar, referint-se a Catalunya, com n'hauria estat de convenient de dotar el país d'una organització territorial que es pogués adaptar a les transformacions de la societat catalana que es produiran i que seran el fruit d'obres en curs de realització que, per força, hauran de tenir un impacte territorial molt gran.

Val la pena considerar uns fets, a títol d'exemple, que darrerament, han ocupat l'atenció general. ¿És que l'acabament previst de l'Eix Macià, a Sabadell, que portarà decididament la capital vallesana cap a una terciarització i una modernització avançades, només tindrà conseqüències en el terme municipal d'aquella ciutat? ¿És que no ha de representar un canvi qualitatiu important en les seves relacions amb un sector de Catalunya ampli i populós? També es pot preguntar si les noves centralitats que s'estan formant als barris extrems de Barcelona, de grandària i projecció metropolitanas, no han d'influir en la ubicació de les noves vies

de transport que s'han de construir i en l'orientació de llurs enllaços, i si no han de tenir com a conseqüència, també evitar que aquells barris extrems esdevinguin més i més perifèrics, i provocar, al contrari, la seva integració al conjunt d'una societat moderna.

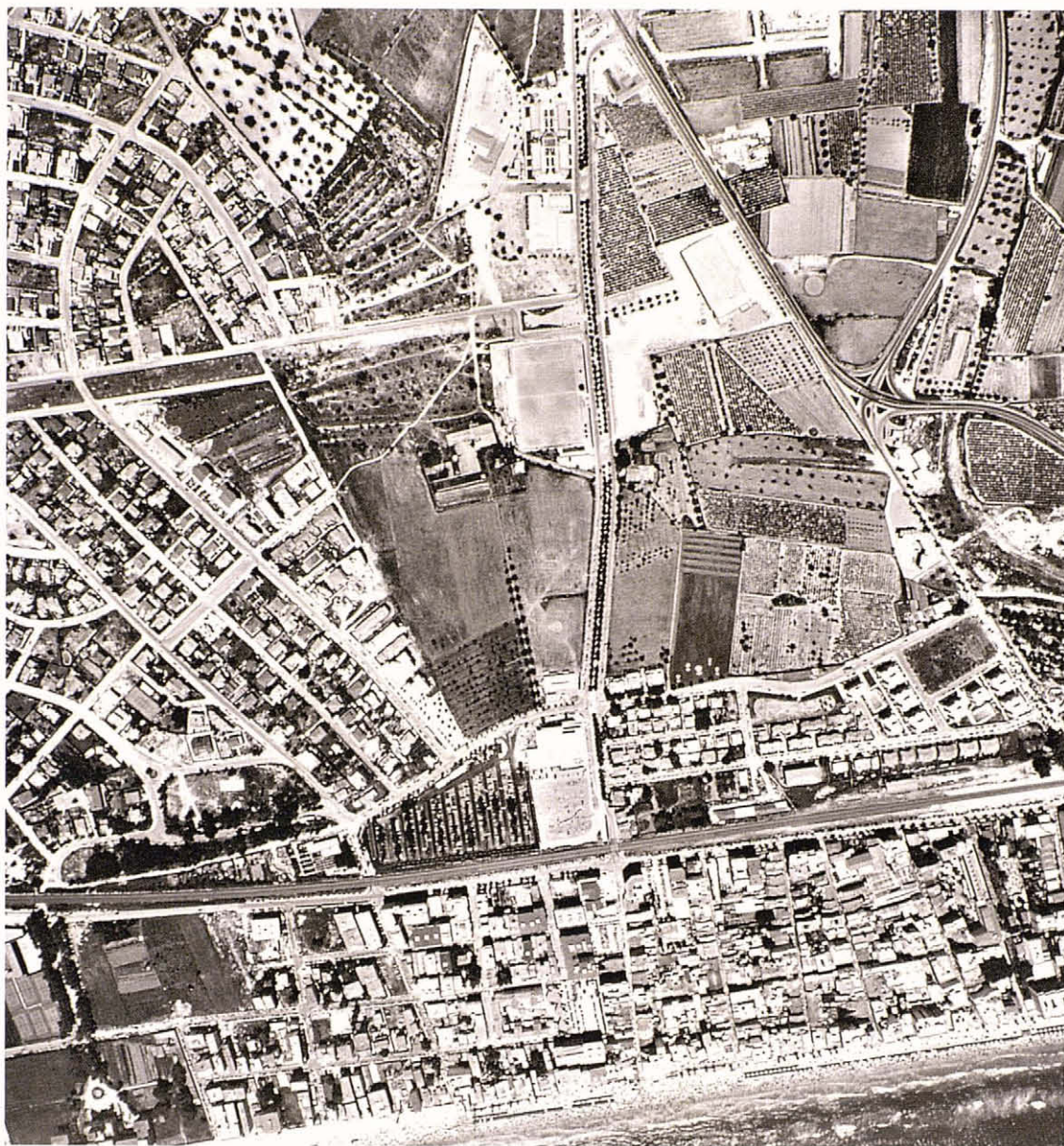
Els exemples d'aquestes transformacions podrien anar continuant: els impactes sobre el territori dels trens de gran velocitat que no són únicament de tipus paisatgístic sinó que reduiran des del punt de vista temporal l'extensió del territori, amb previsible i notables variacions en el veïnatge i l'accessibilitat: la descentralització dels serveis nous facilitada per la informatització; la implantació de llocs de venda gegantins, que, consegüentment, estalvien les despeses del transport; la difusió de noves fonts d'energia, etc.

Implicacions territorials

No es pot oblidar que les societats són sistemes on totes les decisions -administratives, bancàries, d'orientació de l'oci, culturals, comercials, urbanístiques- tenen implicacions territorials. Una organització territorial rígida, doncs, pot provocar un divorci entre l'estructura administrativa i la societat real, com la que, sense anar gaire lluny, s'havia provocat i patit moltes vegades, a la península Ibèrica.

A aquest divorci, hi contribuï freqüentment, fins i tot la geografia clàssica que, en la mesura en què era una ciència assentada en fonaments teòrics estàtics, es presentava malament a les aplicacions de les innovacions. Era per aquest motiu perquè, tantes vegades, la geografia clàssica es limitava a descriure la parcel·la del terreny que li corresponia i era, amb poques excepcions, insensible a les innovacions. Sem-

L'ordenació del territori exigeix una requesta urgent de solució. El fenomen de l'aglomeració de la població comporta, d'una banda, una gran concentració urbana a àrees reduïdes, i d'una altra banda, la desertització de molts altres indrets.
(Les fotografies aèries de Calafell (Baix Penedès) i d'una zona de la comarca de les Garrigues, serveixen d'exemple visual d'aquest fenomen).



blava que la tasca fonamental del geògraf fos procedir minuciosament a una parcel·lació integral de tot el territori.

Darrerament, és clar, això ha variat perquè ningú ja no ha pogut mantenir-se insensible als grans canvis i a la seva requesta d'atenció. Ningú no ha pogut oblidar el creixement urbà generalitzat, el palès agreujament de les disparitats regionals i urbanes, la imposició, de manera tumultuosa, d'una concepció nova de la vida i de les relacions col·lectives...

Això fa que avui també el geògraf hagi acceptat la planificació com un element coadjuvant a l'endegament de totes les grans transformacions que s'han descrit. Tal com deia Paul Claval (que no es pot oblidar que analitza un context social molt determinat).

«Fer la planificació espacial no és determinar un estat ideal vers el qual el cos social hauria de tendir i d'on no podria escapar després. És, més pròpiament, avaluar els avantatges i els inconvenients de l'evolució es-

pontània i preveure un sistema (o un subsistema, per ésser més precís) que corregeixi els errors i remodeli l'evolució per tal de fer-la tan conforme com sigui possible als objectius que es proposin les col·lectivitats, el govern o qualsevol altra instància encarregada de preveure el futur i de definir les polítiques indispensables per a la realització dels ideals que es tinguin.

La planificació espacial deixa d'ésser radicalment diferent de les altres formes de planificació.



Forma part del grup de passos mitjançant els quals les societats complexes coordinen les accions esglaonadament en el temps».

CLAVAL, Paul (1975): «Planificació territorial i ordenació del territori», *Revue Géographique de l'Est*.

Ja no té espera

Sens dubte, l'ordenació del territori, que no és certament una activitat nova en els grups humans ja

es trobava, en certa manera, en les regulacions més primitives de les aigües, o en les reglamentacions de la caça, o en la cura del bosc, o en l'apropiació dels productes de l'agricultura-, és exigida imperiosament en l'actualitat en aquest país, pels problemes plantejats. La solució ja no té espera.

Si es fa un repàs, encara que sigui de manera sumària, es veu com aquesta requesta urgent de solució es presenta per qüestions aparentment ben diferenciades però que mantenen interrelacions

estretes. Es pot citar el fenomen de l'aglomeració desordenada de la població, concentrada a àrees molt reduïdes, fet que comporta la consegüent congestió i, de retruc, la desertització de molts altres indrets. Es pot citar la manca d'accessibilitat de contrades senceres, fet que comporta el seu endarreriment econòmic, social i de marginació. Aquesta inaccessibilitat és deguda, algunes vegades, a dificultats físiques, que els avenços tècnics podrien vèncer sense grans problemes, i que, ben sovint, han estat mantingu-

des com a mur defensiu d'interessos locals mal entesos. Es pot citar, també, la pollució desenfrenada (pluges àcides, fums, contaminació pel soroll i pel brogit) que no s'atura, com si fos una maledicció inevitable, quan, si no es fa res per evitar-la és, freqüentment, per un respecte massa intens a conveniències privades. Es pot citar, també, la destrucció accelerada del sòl per l'erosió afavorida per la deforestació, per l'ús desconsiderat i no apropiat d'adobs no adequats, per regatges desavinyants, etc. I així es podria anar continuant.

Si s'observa bé, es podrà veure com, gairebé sempre, els problemes citats superen no solament els límits municipals, sinó els d'aquestes entitats locals de caràcter territorial aprovades per la Llei de 4 d'abril de 1987.

Problema difícil

Tan dolent pot ésser que la unitat administrativa sigui dibuixada sense respecte a les unitats «naturals» o a les unitats de convivència veïnal, com que no abasti tot el problema estudiat i no inclogui els problemes territorials o urbans en la seva totalitat. Caldria, doncs, saber definir una àrea que correspongués a un conjunt viu, problema que resulta difícil a Catalunya, ja que, quan s'han cercat «conjunts vius», hom n'ha definit una quarantena, que s'ha provat d'enquibir en un espai de només trenta-dos mil quilòmetres quadrats.

El país, tothom, ho sap, és molt petit i no es tracta, tampoc, d'un país on la riquesa ragi a dojo. Per això no es pot permetre la repetició d'esglaons administratius. La planificació territorial, de la qual la divisió territorial només és un aspecte, ha de resultar afectada negativament per la proliferació d'esglaons administratius que, per la seva migradesa de recursos econòmics, de recursos tècnics i de recursos humans, no poden resoldre els problemes plantejats ni poden rebre competències que no podrien exercir, o que ho farien amb una minva considerable d'eficàcia i de qualitat.

El pla territorial hauria de poder permetre una àmplia autonomia i una àmplia iniciativa dels organismes locals. Seria la manera de tornar la sobirania, o sigui l'exercici de la iniciativa democràtica, als ciutadans. Aquesta devolució, aquesta restitució permetria augmentar l'índex de participació i de control, requisit necessari per a una millora del rendiment i de l'eficàcia.

Cap política no és forta, si no recolza en les capes més àmplies de la societat i cap política d'integració nacional i de solidaritat interterritorial no assolirà bons resultats si es toleren els egoismes localistes, l'imperi dels quals representa un debilitament de la societat i de la necessària interdependència.

Per això, i perquè el planificador no és un element neutral en el moment de triar i d'escollir, l'elaboració del pla no es pot deixar a l'albir d'algú, sinó que ha d'ésser l'obra de tots, ha de ser la mateixa collectivitat qui l'elabori.

Una nova etapa de debat

Les consideracions precedents són, en bona part, ressò d'algunes de les que es formularen quan es van discutir les lleis fonamentals de l'etapa democràtica actual, consideracions que es tornaren a esgrimir quan es preparaven les lleis d'ordenament territorial de Catalunya que el Parlament aprovà el 1987. Ara, tornem a ésser actualitat.

Són arguments que tornen a reaparèixer amb freqüència possible perquè manca un Pla general nacional de Catalunya, que proposi als ciutadans, definitivament, un marc on treballar, un model per assolir i el mètode per aconseguir-ho. La majoria dels habitants de Catalunya, ara quan es parla tant de reconstrucció nacional, necessita saber quin país s'està fent.

Hi ha moltes opcions plantejades i molt diverses, no se sap, però, quina serà la que s'haurà de seguir. I, al mateix temps, sorgeix una temença molt generalitzada, temença que comença a difon-

dre's: ¿Quina llibertat tindrà el planificador o més ben dit, l'equip planificador quan comenci a dibuixar sobre el mapa? ¿N'hi quedarà, de llibertat, per a poder optar entre els diferents camins que es poden escollir? I el dibuix, si s'arriba a fer, tindrà força per a influir en les decisions dels ciutadans?

L'origen de la temença rau en un fet que sembla estrany: si bé, per un cantó, es definiren uns «àmbits locals territorials» que després s'han defensat i mantingut amb tossuderia total, per l'altre cantó, no s'han definit els àmbits polítics per excel·lència, que seran les noves regions, vegueries o demarcacions de Catalunya, si el que es pretén és un govern de la Generalitat descentralitzat que estigui més a la vora dels ciutadans. Mentrestant s'inicien i s'efectuen obres d'innegable repercussió territorial ¿I quina llibertat de decisió es pot tenir per a proposar una divisió territorial, sigui quina sigui, i per a omplir de contingut els ens territorials, siguin quins siguin, quan encara no es coneixen les conseqüències territorials d'obres d'aquesta gran magnitud?

Hom pot fer una relació d'aquestes obres i seria inacabable. Només esmentar com a exemple, el condicionament final de l'Eix del Llobregat, els túnels de Collserola, la modernització de la carretera 152, els transvassaments, els aeroports nous, les platges i els ports esportius, l'obertura d'eixos pirinencs, transpirinencs o pre-pirinencs.

Amb tot això, hom tem que les unitats territorials, descrites amb criteris curosos d'arqueologia jurídica i històrica, encara s'allunyin més de la realitat. Realment, potser seria convenient i interessant obrir una nova etapa del debat per estructurar de nou els fonaments de la divisió territorial, per injectar als organismes obsolets una saba nova, que permeti fer-los revivre i faci que esdevinguin els instruments d'una planificació viva, que porti al ple retrobament de la personalitat col·lectiva.

LL. C. □