



CRITERIS, REFLEXIONS I PROPOSTES SOBRE EL FET METROPOLITÀ

1. Introducció i justificació

Una primera consideració metodològica afecta a l'abast i a l'objecte de l'estudi. El fet metropolità és un fenomen que s'ha desenvolupat a partir de la integració de diferents territoris (ja siguin geogràfics i, per tant, també amb les seves competències i funcions administratives) dins d'una estructura de govern municipal única, provinent de la Catalunya del Renaixement.

2. Contexte

El fet metropolità és un fenomen que s'ha desenvolupat a partir de la integració de diferents territoris (ja siguin geogràfics i, per tant, també amb les seves competències i funcions administratives) dins d'una estructura de govern municipal única, provinent de la Catalunya del Renaixement.

La definició de "municipi" de l'article 107 de la Llei de Bases de l'Estatut de Catalunya de 1979 és el punt de partida per a l'anàlisi del fet metropolità.

CRITERIS, REFLEXIONS I PROPOSTES SOBRE EL FET METROPOLITÀ

El fet metropolità és un fenomen que s'ha desenvolupat a partir de la integració de diferents territoris (ja siguin geogràfics i, per tant, també amb les seves competències i funcions administratives) dins d'una estructura de govern municipal única, provinent de la Catalunya del Renaixement.

Barcelona, 14 de juny de 2005

El fet metropolità és un fenomen que s'ha desenvolupat a partir de la integració de diferents territoris (ja siguin geogràfics i, per tant, també amb les seves competències i funcions administratives) dins d'una estructura de govern municipal única, provinent de la Catalunya del Renaixement.

CRITERIS, REFLEXIONS I PROPOSTES SOBRE EL FET METROPOLITÀ

0.- Preàmbul: La nomenclatura

Una primera confusió terminològica afecte molt negativament el debat sobre "el fet metropolità". Per una banda cal posar-se d'acord sobre els noms dels àmbits territorials (la visió geogràfica) i, per altra, dels ens territorials (l'organització políticoadministrativa). Uns exemples fàcils: terme municipal-ajuntament, província-diputació, Catalunya-Generalitat.

1.- La realitat

Un mateix àmbit és anomenat oficialment de forma diferent en el temps, segons l'ordenament jurídic del moment. Els 27 municipis al voltant de Barcelona s'anomenaven "Barcelona i la seva zona d'influència" (Llei estatal de 3-12-1953), "Barcelona i altres municipis" (Llei especial de 1960), "Entitat municipal metropolitana de Barcelona" (Llei estatal de 1974), comarca del 53 (nom popular).

A partir de la derogació el 1987 de la Llei de 1974 comença un procés sense base jurídica i el territori dels 27 municipis és designat, entre altres, per les següents denominacions: àrea metropolitana de Barcelona, àrea de Barcelona, Barcelona i el territori circundant, Barcelona i els 500 km² que l'envolten, la primera corona de l'àrea metropolitana de Barcelona, la connurbació de Barcelona, el nucli central de l'àrea metropolitana de Barcelona, Barcelona i els seus voltants, ...

Per altra banda, el territori dels 164 municipis (7 comarques) de l'entorn de Barcelona, delimitat i designat pel Pla Director, aprovat el 1968, com "àrea metropolitana", és

anomenat connurbació de Barcelona, àmbit metropolitana (Llei de 1987), vegueria de Barcelona, vegueria metropolitana i, sense base jurídica, regió metropolitana de Barcelona, Regió Primera, circumscripció metropolitana, demarcació de Barcelona, ...

A la inversa, el concepte geogràfic "àrea metropolitana de Barcelona" s'aplica (políticament) al conjunt d'entitats que han substituït, de dret o de fet, a la desapareguda Corporació Metropolitana de Barcelona, instituïda per llei el 1974.

2.- El camí cap a la clarificació

El primer pas és no confondre àmbits geogràfics (municipis, comarques, vegueries, ...) amb organismes políticoadministratius (ajuntaments, consells comarcals, ...).

Un segon pas és definir amb precisió els diferents conceptes i no utilitzar el mateix nom per a fets diferents.

Una qüestió urgent és acomodar-nos i tendir cap a l'homologació internacional (sobretot dins la Unió Europea), tant científicament com políticament. L'àrea metropolitana, com delimitació geogràfica, fou definida els anys 1960 pel Bureau of Census dels Estats Units d'Amèrica i s'anà adoptant pels diferents països. Fou l'opció presa pel Pla Director de l'Àrea Metropolitana de 1968, si bé condicionada per la barrera, llavors força impermeable, de la serralada del prelitoral.

METREX

En aquests 40 anys, en plena explosió demogràfica mundial, l'evolució dels assentaments urbans s'ha accelerat i han aparegut nous models d'ocupació del territori que encara no tenen classificacions ni noms d'acceptació general. Cada model supera en extensió els anteriors i, segons la teoria de sistemes, té problemes i propietats emergents, que no deriven dels seus antecessors. Del poble, la vila, la ciutat, la gran ciutat, la connurbació, s'ha passat a fets metropolitans, regionals o continentals, avui encara sense definicions i sense noms estàndars. El salt ha estat immens en pocs segles: de pobles de

cents d'habitants a conglomerats urbans de cents de milions (la galàxia urbana europea, per exemple).

Si ens limitem al fet metropolità , cal identificar dos trets nous: a) la superació de l'urbanisme (municipal o plurimunicipal), amb l'aparició de l'ordenació del territori amb un paper rellevant del món rural que necessita ser protegit; b) en moltes contrades, l'expansió urbana ha superat el límits previstos. Les majors velocitats dels mitjans de transport fan créixer les distàncies metropolitanas dia a dia i converteixen en efímeres les delimitacions teòriques. El fenomen metropolità és, i serà encara durant molts anys, un procés en fase de transició, molt important, però que transita en el temps des del món local (poble, ciutat, comarca) cap al nivell "regional".

Lluís Solé Sabaris, en un memorable article en el llibre "Miscel·lània Pau Vila", explica amb molta pulcritud el concepte genèric de regió que no és mai "natural", sinó una delimitació artificial en funció dels objectius perseguits. No hi ha divisions sinó visions territorials i en aquest sentit és lícit emprar el concepte regió per designar espais molt diferents (la regió vitivinícola del Penedès o la regió euroasiàtica). No obstant, els costums dels darrers temps han anat imposant una accepció específica del mot, pròpia d'àmbits culturals i polítics: Conferència de Regions Perifèriques Marítimes, Assemblea de Regions Transfrontereres, Euroregions, Comitè Europeu de les Regions, la divisió regional a França o a Itàlia, ...

Utilitzar el terme "regió metropolitana" és avui, al menys, confusionari. Encara que no de forma explícita, la recent institucionalització de les vegueries (una d'elles coincident amb l'àrea metropolitana de Barcelona) sembla una clara aposta per acabar amb el llarg debat (70 anys) entre les efímeres 9 regions del 1936 i les vegueries, amb vocació de recuperació històrica, naturalment adaptada als temps.

El tema no és baladí. Les estadístiques són cada dia més europees i mundials. No posar-se d'acord en la terminologia pot ser tan greu com adoptar - i no corregir 150 anys

després - el diferent ample de via ferroviària espanyol o estavellar un satèl·lit de milers de milions de dòlars pel fet de confondre unes xifres donades en milles en lloc de quilòmetres. Amb la Vegueria de Barcelona quedaria establitzada la delimitació "històrica" i de cara enfora el nom adient ha de ser "àrea metropolitana de Barcelona" que comprèn 164 municipis i 7 comarques, en el benentès que el "fet metropolità" ja ha estat superat i avui ja caminem cap a la "regió urbana" de Catalunya, que ha de ser la referència per compararnos amb Londres, París, el Ranstadt, el Ruhr, ... o Madrid.

3.- L'anomalia del Barcelonès

Després de tres quarts de segle de discussions bizantines, sembla que hi ha un acord prou general (sense entrar en detalls menors que podrien allargar l'agonia): 1) Els municipis són unes peces essencials i no és imprescindible ni políticament correcte, eliminar-ne ni fusionar-ne. 2) Dintre dels termes municipals, molt heterogenis i en general petits, no es poden resoldre molts dels problemes emergents en una Catalunya de 7 milions d'habitants, i per això, les comarques haurien de ser els espais adients per als Plans Generals Urbanístics. 3) Pel que fa als plans urbanístics derivats i als espais i a les xarxes dels serveis col·lectius locals, la gestió hauria de ser de geometria variable, respectant l'autonomia municipal i deixant a cada comarca les decisions de col·laboració intermunicipal voluntària.

Fins aquí possiblement seria fàcil el consens, excepte davant d'una anomalia evident, però soterrada. El Barcelonès, ni en la proposta de Pau Vila dels anys 30, ni en la darrera llei d'organització comarcal, no pot exercir ni les funcions més elementals per resoldre a escala supramunicipal els problemes emergents més propers al ciutadà.

Si no s'afronta de cara aquest greu escull latent, no serà possible estructurar Catalunya d'acord amb les necessitats del segle XXI. Aquí, i a la majoria d'àrees metropolitanes del món, hi ha un xoc entre la metròpoli històrica (amb molts habitants i poc territori) i el govern "regional", tant en els temes inherents al repartiment de poder i de recursos econòmics,

com en el protagonisme polític. Per altra banda, l'àrea metropolitana no pot créixer indefinidament. A partir d'una certa dimensió comença a canviar qualitativament i s'integra en la "regió urbana". Precisament, la vegueria (d'escala subregional) ha de ser el lloc de trobada entre les competències locals i les regionals o, potser encara més precis, el tauler de negociació local, "regional", estatal i superestatal.

L'experiència de la Corporació Metropolitana de Barcelona permet pensar en una solució en forma d'híbrid o de barreja de consorci (planificació urbanística general de caràcter comú obligatori) i mancomunitat (voluntària i a la carta) de serveis comuns, un mecanisme "engrassat" amb recursos extra per a les activitats plurimunicipals i de capitalitat. Es tractaria d'una excepció (com ho és Barcelona), superposada a la divisió comarcal i hauria de suportar l'augment de complexitat metropolitana a l'haver de negociar moltes qüestions amb les comarques afectades. Els municipis que voluntàriament volguessin adherir-se a la mancomunitat, haurien d'acceptar el règim de consorci pel que fa a la planificació general urbanística. Caldria un nom precís per al nou àmbit, tant per permetre ampliacions en el futur, com per evitar confusions metropolitanes (Entitat Municipal Submetropolitana de Barcelona, per exemple).

agrupació metropolitana
forçosa

Una alternativa, menys complexa pel que fa al funcionament, seria retocar la Comarca del Barcelonès, incorporant-hi els 27 o 35 municipis més propers a Barcelona, sense comprometre l'equilibri de les 7 comarques metropolitanes. D'aquesta forma, el Barcelonès podria resoldre molts dels seus problemes sense sortir-se de l'estructura organitzativa general de Catalunya i gaudint dels recursos addicionals de capitalitat sense recórrer a fusions municipals.

DF

Les dues alternatives per respondre al repte del Barcelonès són factibles, encara que no fàcils en principi, amb lleialtat institucional i mentalitat coordinadora per posar fi a un róssec de més de tres quarts de segle. Aquest entrebanc està compromentent la visió d'un assentament urbà relativament ordenat des del Pla Cerdà de 1859 i amb el mèrit d'haver preservat espais naturals de gran qualitat i d'haver resolt de forma prou acceptable els

problemes infraestructurals i de grans equipaments en un marc de densitats controlades, malgrat el "tsunami" migratori camp - ciutat 1950-1970 d'abast mundial.

4.- L'ordenació i l'organització del territori metropolità

La història recent demostra la impossibilitat, sense un organisme adient, d'una planificació metropolitana (de les 7 comarques) des de fa més de 40 anys, malgrat els recursos humans i materials esmerçats (milers de milions de les velles pessetes). Mentrestant, fou possible una intervenció quirúrgica molt "dolorosa" com la revisió del Pla "Comarcal" de 1953, en plena turbulència política i en l'àmbit més conflictiu dels 27 municipis, gràcies a l'existència d'una autoritat metropolitana prou reeixida per aconseguir capejar les etapes més dures de l'autorisme, passar de puntetes per la transició i arribar finalment a la democràcia amb una revisió aprovada (PGM-76) del Pla General d'Ordenació Urbana de 1953.

El fenomen no és privatiu de la Barcelona metropolitana. La major part dels grans assentaments urbans del món no han aconseguit confegir un planejament operatiu, capaç de superar amb eficàcia i concreció física les proclames "literàries" de perspectives, criteris, objectius o estratègies. El fet metropolità ha estat superat, però encara no s'ha sabut ordenar. Barcelona s'avançà (Pla Cerdà del 1859) tres quarts de segle al planificar la gran ciutat d'un milió d'habitants (1930); es retardà (1953) a l'ordenar la connurbació, ja evident a partir de l'Exposició Internacional de 1929; el 1976 va poder frenar i corregir el caos derivat de les guerres i de la manca de democràcia; en canvi, quan ja estem a les portes de la Regió Urbana, amb el Pla General Territorial de Catalunya des de 1995, i fregant la galàxia urbana europea (amb un Esquema de Desenvolupament de l'Espai Comunitari des del 1993), encara no ha estat possible aprovar un Pla Territorial Metropolità, malgrat els treballs tècnics endegats i els intents legals d'aprovació. Mentrestant, el desordre metropolità a la segona corona ha anat augmentant amb forta dispersió i una excessiva ocupació del sòl.

1967/89

El cas de Barcelona respon a una llei universal. No és possible ordenar el territori (més enllà de l'urbanisme) sense reorganitzar el territori des del vessant jurídicoadministratiu. El fet metropolità (la planificació global i la gestió) no tindrà solució sense una estructura política prou estable i eficient per resoldre els problemes de fons, solució que passa per no amagar-los i encarar-los amb lleialtat institucional.

Sense entrar en una casuística barroca, cal fer referència a un tema d'organització administrativa, evolucionada des de l'edat mitjana, però mai revisada críticament de forma global, tot i trobar-nos en plena globalització. La societat és avui molt complexa, amb una barreja essencial, no conjuntural, d'ordre i de caos, que no és possible regular mínimament a base d'analitzar, planificar i gestionar les parts sense tenir en compte la teoria de sistemes. Les regles universals d'aquesta teoria no permeten un tractament reduccionista. El tot, que és més que la suma de les parts, té característiques, problemes i propietats que no deriven de les parts. L'organització política (ministeris, departaments, direccions generals, conselleries municipals, ...) es basa només en les parts i el tot s'en ressenteix. És hora de planificar i gestionar, repartint els recursos i les competències segons una matriu de doble entrada: sectors d'expertesa (obres hidràuliques, carreteres, transports, paisatge, medi natural, habitatge, recerca, ...) i tractaments transversals de les activitats (informació de base, planificació, programació, gestió, seguiment).

Aquesta flexibilitat faria més efectiva la coordinació i més objectiva l'assignació de poders i de recursos. No caldria el tot o res i moltes competències es podrien repartir entre els diferents nivells dels àmbits locals, "regionals" i supraregionals, mantenint els avantatges de l'especialització professional per sectors i de les visions globals (generalistes i transversals) de les activitats.

5.- Petita síntesi

5.1.- És una responsabilitat bàsica del sector públic l'ordenació del territori al servei del benestar de les persones i la protecció del medi ambient.

- 5.2.- No és possible ordenar el territori, sense una correlativa i coherent organització territorial.
- 5.3.- La hipòtesi de partida d'aquest document és limitar-se a l'àmbit de Catalunya, considerant el fet metropolità de Barcelona com un cas excepcional complex.
- 5.4.- La planificació física del territori es du a terme mitjançant Plans Territorials (generals, parcials i sectorials) i Plans Urbanístics (generals, parcials i sectorials). Els Plans Parcials i Sectorials han de respectar i no poden modificar els Plans Generals. Els Plans Urbanístics han d'adaptar-se als Plans Territorials i no els poden modificar.
- 5.5.- L'organització territorial bàsica de Catalunya tendirà a configurar-se a través de municipis, comarques i vegueries.
- 5.6.- Correspondrà a la Generalitat de Catalunya l'elaboració, fins a l'aprovació definitiva, del Pla Territorial General de Catalunya i també del Plans Territorials Parcials, si bé en l'elaboració hi participaran les vegueries i l'administració local.
- 5.7.- Serà competència dels Consells Comarcals l'elaboració, fins a l'aprovació provisional, dels Plans Generals Urbanístics. L'aprovació definitiva correspondrà a la Generalitat. Si no es modifica el Barcelonès, l'elaboració del Pla General Urbanístic fins a l'aprovació provisional, correspondrà a un consorci-mancomunitat dels 27 a 35 municipis de l'entorn immediat.
- 5.8.- L'elaboració fins a l'aprovació definitiva dels Plans Derivats Urbanístics i dels Sectorials Urbanístics serà competència dels ajuntaments, excepte que afectin a més d'un municipi.

- 5.9.- Tots els nivells del sector públic (des dels ajuntaments de més de 10.000 habitants fins a la Generalitat) haurien de tendir a una organització mitjançant una matriu de doble entrada amb Directores Transversals pel que fa a activitats generalistes i amb Directores Generals al front dels sectors especialitzats.
- 5.10.- Els ajuntaments i els consells comarcals formen part de l'administració local. La Generalitat és Estat i responsable de la coordinació amb les altres entitats regionals i les supraregionals. Les vegueries haurien d'estar regides, per una banda, com a delegacions de la Generalitat i, per altra, constituïrien un consorci de comarques, amb un mecanisme de coordinació com a punt de trobada local-regional.
- 5.11.- La gestió es situarà, per respecte al principi de subsidiarietat, en el nivell més proper al ciutadà, sempre que per raons d'eficàcia sigui inevitable o convenient un nivell superior, evitant la proliferació d'agències o institucions de gestió.
- 5.12.- Tant les comarques com, en el seu cas, l'Entitat Municipal Submetropolitana de Barcelona, haurien de tenir com a competència obligatòria l'elaboració, fins a l'aprovació provisional, del Pla General Comarcal Urbanístic i una carta de competències possibles, prèvia declaració d'interès comarcal pel consell corresponent.
- 5.13.- S'haurien de preveure recursos econòmics per fomentar i impulsar l'assumpció de serveis comuns d'interès comarcal.
- 5.14.- El Barcelonès modificat o el consorci-mancomunitat dels 27 a 35 municipis del territori més proper a Barcelona, ha de ser tractat com un cas especial a efectes d'assignació de recursos.

Barcelona, 14 de juny de 2005

Per la ponència: Albert Serratosa