

# Regió Metropolitana de Barcelona


TERRITORI - ESTRATÈGIES - PLANEJAMENT

## Papers

**1**

**PLANEJAMENT  
ESTRATÈGIC  
I ACTUACIÓ  
URBANÍSTICA**





LES INSTITUCIONS LOCALS I EL PLANEJAMENT TERRITORIAL  
A LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA

JORDI BORJA

*Director Executiu del Conveni de col·laboració institucional entre la  
Federació de Municipis de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i  
l'Àrea Metropolitana de Barcelona per a la realització de treballs i estudis  
relacionats amb el planejament territorial a la Regió Metropolitana de Barcelona.*

---

## SUMARI

**1. Els diversos nivells de planejament territorial i estratègic i la seva necessària coordinació.**

**2. Els ens locals i el Pla Territorial de la Regió Metropolitana.**

**Annex. Comitè Director i Comitè Tècnic del Conveni de Col.laboració Institucional entre la Federació de Municipis de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona.**

LES INSTITUCIONS LOCALS I EL PLANEJAMENT TERRITORIAL  
A LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA

**1. Els diversos nivells de planejament territorial i estratègic i la seva necessària coordinació**

Catalunya és certament una Regió Urbana. La distribució dels nuclis urbans en el territori, la proporció de residents a les àrees urbanes i la xarxa geogràfica propicien una funcionalitat general del país fonamentada en les relacions interurbanes. L'ordenació del territori a Catalunya per promoure el seu desenvolupament i per garantir la qualitat de vida s'ha d'articular en el sistema de ciutats europeu, com a condició *sine qua non* del creixement i el benestar al nostre país.

La problemàtica territorial a Catalunya s'aguditzarà en els propers anys, atès que les actuals dinàmiques econòmiques, l'augment de les demandes socials i la multiplicitat de les intervencions públiques requereixen un marc de planejament territorial global amb un consens ampli, un sistema de procediment clar per regular l'activitat privada i una superior actuació concertada entre agents públics i privats per donar resposta a les demandes. La manca d'aquest planejament global i l'escassa articulació entre la Generalitat, les entitats locals i l'Administració central han donat lloc a un planejament sectorial insuficient i conflictiu (aigües, residus, xarxa viària, transports, etc.), a un retard i una insuficient legitimació de les decisions sobre localització de grans actuacions (presons, Fira, Port, universitats, plantes d'eliminació de residus, etc.) i a una acció pública feble i dispersa en el territori (per exemple, habitatge).

És per això que caldria fer del Pla Territorial de Catalunya el marc per a la concertació de tots els agents que intervenen en el desenvolupament territorial del nostre país. Cal dir que el procés seguit en la formulació d'aquest pla —en elaboració des de fa anys i encara inèdit— no és gens adequat a aquest objectiu. Sense perjudici de la bona disposició dels tècnics redactors, el Pla Territorial de Catalunya s'ha elaborat realment en secret. Només la Generalitat en té coneixement i cap altra institució pública no ha pogut aportar-hi res. Potser es tracta simplement d'una qüestió de mètode i les aportacions hauran de venir després de la presentació formal d'una proposta.

Però no hi ha tampoc cap motiu per pensar que això hagi d'ésser així si no hi ha un rotund canvi d'actitud institucional que es ve reclamant des de fa temps.

L'àmbit local, municipal i/o supramunicipal, és un nivell fonamental del planejament i de la gestió del territori. Primer per la seva legitimitat política i la seva proximitat a la problemàtica i els actors socials. Segon, perquè una gran part de les qüestions i les demandes que requereixen l'acció pública tenen una especificitat local, com els plans parcials i els especials, els projectes d'urbanització, la promoció i la gestió d'habitatge públic, o la localització i la realització de la majoria dels equipaments. Tercer, perquè els grans problemes de la societat, sovint d'abast planetari o europeu (com medi ambient, seguretat, migracions de població, recerca de nous equilibris entre treball i lleure, innovació tecnològica o accessibilitat de cada part del territori), tenen una dimensió local, tant en l'avaluació de la problemàtica i l'elaboració de les polítiques, com en l'execució dels projectes i la gestió dels serveis que se'n deriven.

Dins la Regió Urbana de Catalunya apareixen molts signes de metropolitanitat a diverses escales. La Regió Metropolitana de Barcelona és, d'una banda, l'àrea on la interurbanitat és òbviament més intensa i això motiva una consideració diferencial del seu tractament en termes de planejament (el Pla Territorial Parcial de la Regió I). D'altra banda, és l'àrea on —com explica Casassas— conflueixen tots els camins de Catalunya, i des d'on Catalunya pot projectar el seu dinamisme a l'exterior amb una forta presència.

És per això que cal subratllar:

— Que des del debat que ha de comportar la formulació del Pla Territorial Parcial de la Regió I que va establir la Llei 7/87 s'incidirà necessàriament en les opcions territorials generals de Catalunya.

— En trobar-se encara el procés de formulació del Pla Territorial Parcial en els seus inicis és possible fer que, aquesta vegada, sigui realment participatiu.

La constitució d'una Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana per a la formulació d'aquest Pla, formada per representants dels Departaments de la Generalitat i de les administracions locals (comarques i municipis), és un canvi significatiu, malgrat les observacions que poden fer-se a la seva composició concreta.

La Regió Metropolitana és un espai fortament interdependent en el qual conflueixen les actuacions d'una multiplicitat d'agents públics i privats. En aquest marc serà fonamental trobar les referències per a una actuació concertada de totes les administracions públiques, incloent els seus organismes autònoms i empreses de serveis (Aeroport, Port, Renfe, Consorci de la Zona Franca, Fira, etc.) tant públics com mixtos. Un objectiu essencial en aquest sentit és la necessària coordinació entre els programes d'actuació del Pla Territorial i el Pla Estratègic Barcelona 2000.

## **2. Els ens locals i el Pla Territorial de la Regió Metropolitana**

És per aquests motius que des de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana, des de les comarques i des dels municipis es defensa la participació en les decisions transcendents per al futur del territori i s'entén que la presència a la Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana ha d'ésser activa i propositiva. Així, a sol·licitud dels representants locals s'ha format una ponència tècnica amb participació de tècnics de confiança de les institucions presents i que ha d'ésser realment la redactora de les propostes de planejament que se sotmetin a la Comissió.

Per donar suport a aquests treballs, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana va constituir una oficina tècnica que recolza en els Serveis d'Ordenació Urbanística, i en la qual col·labora un destacat conjunt d'experts (universitaris, professionals independents i funcionaris d'ajuntaments). Des d'aquesta oficina s'estan desenvolupant tres línies de treball:

- L'elaboració d'un discurs teòric sobre l'ordenació metropolitana.

- La realització o direcció de treballs i estudis de suport.

- La redacció de propostes d'ordenació.

La *primera línia* es concreta en reunions de treball amb un grup pluridisciplinar d'experts en temes territorials, que generen conclusions escrites i textos aportats per les persones convocades.

Pel que fa a la *segona línia* pot fer-se esment d'alguns dels treballs realitzats o en elaboració:

Convenis signats per a la realització dels següents estudis:

- Amb la Universitat Politècnica de Catalunya (professors Cèsar Díaz i Amador Ferrer) per a la realització d'un estudi sobre *Les capacitats de permanència i les possibilitats de transformació dels teixits edificats del continu urbà de Barcelona*.

- Amb la Universitat de Barcelona (professor Joan Domènec Ros) per a la realització d'un estudi sobre *La capacitat ecològica de la Regió Metropolitana*.

- Amb l'Institut d'Estudis Metropolitans, per a la realització d'un *Plànol dels plans i projectes vigents a la Regió Metropolitana*.

- Amb l'Institut d'Estudis Metropolitans per a una explotació de l'Enquesta Metropolitana referent a *Les pautes de segona residència*.

Cal citar també dos convenis anteriors amb la Universitat Politècnica que desenvolupen treballs d'utilitat per a l'ordenació metropolitana:

- Estudi sobre *Deu anys d'obres i projectes a la primera perifèria metropolitana de Barcelona* (professor Miquel Roa).

- *La formació d'una urbanística metropolitana, Barcelona 1930-1970. La transformació de l'àmbit costaner* (professor Manuel Torres).

S'ha de tenir present, d'altra banda, que la realització per l'IEMB de l'Enquesta Metropolitana 1990, tot i que el seu àmbit d'interès és molt més ampli, constitueix també un treball de suport per a l'ordenació territorial metropolitana.

També s'ha encarregat un *Estudi sobre migracions intermunicipals a la Regió Metropolitana de Barcelona*, que ha d'aportar explicacions a les dinàmiques demogràfiques d'aquests darrers anys. Així mateix, els Serveis d'Informació Territorial de l'Àrea metropolitana de Barcelona (AMB) han desenvolupat dos treballs de sistematització d'informació territorial, un d'ells referit a variables socio-econòmiques i l'altre a habitatge.

La *tercera línia de treball*, elaboració de propostes d'ordenació, té l'objectiu d'aportar pautes d'intervenció en el territori de la Regió que puguin ser recollides per la ponència tècnica redactora del Pla. Com a procediment d'articulació de totes les col·laboracions institucionals d'àmbit de l'Administració local, l'Ajuntament de Barcelona i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona van signar el 25 d'abril de 1991 un conveni de col·laboració institucional amb la Federació de Municipis de Catalunya, al qual podran afegir-se d'altres entitats locals interessades (ajuntaments, consells comarcals, Diputació). En aquest conveni s'institueix un *Comitè Director* de caràcter polític i un *Comitè Tècnic* format pels membres de la Ponència Tècnica i per un grup d'assessors. El *Comitè Director* està format pels representants polítics locals a la Comissió Mixta amb la Generalitat (amb l'excepció dels Consells Comarcals del Vallès Oriental i del Maresme i de l'Associació Catalana de Municipis, que no s'han incorporat per ara) i en són Presidents d'Honor el President de la Federació de Municipis de Catalunya i l'Alcalde de Barcelona. La direcció del *Comitè Tècnic* està formada per Jordi Borja, Director Executiu del Conveni, Juli Esteban, Manuel Herce, Oriol Nel·lo, Josep Serra i Jordi Ventayol. Correspon al Comitè Tècnic assessorar als representants polítics i orientar els treballs que executa o coordina l'oficina tècnica de l'AMB. El lector trobarà en l'Annex que acompanya aquestes ratlles la relació completa de les persones que

integren els diversos òrgans creats arran de la signatura del conveni interinstitucional.

La publicació d'aquests *Papers*, sota la denominació de *Regió Metropolitana: Territori, Estratègies, Planejament*, té precisament per objectiu estendre el debat sobre l'ordenació territorial i urbanística de la Regió Metropolitana a tots els interessats, per tal d'anar creant criteris i formulant objectius que puguin ser assumits col·lectivament. El seu contingut serà quasi sempre resultat de les dues primeres línies de treball abans esmentades, si bé no es descarta la publicació d'altres textos que puguin tenir interès per la seva temàtica. Aportacions teòriques i propostes personals d'experts, així com els resultats dels treballs realitzats, seran els continguts més habituals de les publicacions segons una seqüència que no tindrà altra motivació que la seva disponibilitat per a la publicació i l'oportunitat del tema.

En el moment de procedir-se a la segona edició d'aquest primer quadern, els números de la col·lecció ja publicats són els següents:

— Núm. 1. *Planejament estratègic i actuació urbanística* (J. Borja, J. Roig, Pla Estratègic Barcelona 2000, J. Esteban, J. Busquets, M. Herce).

— Núm. 2. *Planejament i àmbit territorial* (J. Esteban, Ll. Casassas, M. Ribas, A. Ferrer).

— Núm. 3. *Economia i territori metropolità* (A. Ferrer, O. Nel·lo, J. Trullén, M. de Forn, J. M. Pascual).

— Núm. 4. *Les grans ciutats espanyoles: dades bàsiques* (IEMB).

— Núm. 5. *Barcelona: la ciutat central* (A. Cabré, M. Subirats, A. Pastor, M. Ribas i Piera).

— Núm. 6. *El fet metropolità. Interpretacions geogràfiques* (J. Borja, J. Serra, J. Esteban, J. E. Sánchez, O. Nel·lo).

— Núm. 7. *Enquesta de la Regió Metropolitana 1990. Primers resultats* (IEMB).

— Núm. 8. *La residència secundària de la població metropolitana de Barcelona (IEMB).*

Així mateix, hem preparat els títols següents per a la seva publicació en un futur immediat:

— *Els municipis de la Regió Metropolitana de Barcelona: dades bàsiques.*

— *Política de sòl i habitatge.*

— *Descentralització i vertebració metropolitana.*

— *Transports i xarxes viàries.*

— *El potencial ecològic de l'Àrea metropolitana.*

— *Organització i polítiques metropolitanes a les grans ciutats espanyoles.*

Amb l'esperança que aquest conjunt de *Papers* contribueixi a definir propostes per al planejament territorial del nostre país, basades en l'anàlisi rigorosa i en el debat democràtic, posem a disposició de tots vosaltres aquesta col·lecció.

**Annex. Comitè Director i Comitè Tècnic del  
Conveni de Col.laboració Institucional entre la  
Federació de Municipis de Catalunya, l'Ajunta-  
ment de Barcelona i la Mancomunitat de Municipis  
de l'Àrea metropolitana de Barcelona.**

**Comitè Director**

Joaquim Nadal, President d'Honor  
Pasqual Maragall, President d'Honor

Lluís Armet  
Joan Blanch  
Miguel Llugany  
Salvador Milà  
Josep Montilla  
Josep Pujades

Jordi Borja, Director Executiu

**Comitè Tècnic**

**Direcció**

Juli Esteban  
Manuel Herce  
Oriol Nel·lo  
Josep Serra  
Jordi Ventayol

**Membres de la Ponència Tècnica**

Juli Esteban  
Amador Ferrer  
Manuel Herce  
Montserrat Hosta

Francesc Lliset  
Josep M. Llop  
Miquel Roa  
Xavier Sanclimens  
Ramon Torra

**Assessors**

Juan A. Acebillo  
Albert Broggi  
Joan Busquets  
Josep M. Carreras  
Lluís Casassas  
Joan Domènec Ros  
Francesc Figueras  
Manuel de Forn  
Pelayo Martínez  
Joan Parpal  
Manuel Ribas  
Josep M. Serena

François Ascher  
Giuseppe Campos Venuti  
Manuel Castells  
Roy Drewett  
Antonio Fonseca  
Stephen S. Fox  
John B. Goddard  
Eduardo Mangada  
Mauricio Marcelloni  
Jaime Montaner  
Claude Neuschwander  
Nuno Portas  
Bernardo Secchi  
Michael Ward





MODEL D'ANÀLISI ECONÒMICA I TERRITORIAL  
I MODEL D'INTERVENCIÓ DEL PLA ESTRATÈGIC

Intervenció a les Jornades *Present i Futur de l'Economia Catalana*  
Novembre 1989

JOSEP ROIG

*Ex-director de Serveis de Promoció Econòmica  
de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona i  
Gerent de la Universitat de Barcelona*

---

## SUMARI

1. Introducció.
2. El model d'anàlisi econòmica i territorial.
3. El model de decisió i el model d'execució.

**Annex. Una nota sobre el lloc de l'àrea metropolitana de Barcelona dins dels models d'evolució urbana i d'evolució econòmica i de Barcelona dins del context de les grans ciutats europees.**

## MODEL D'ANÀLISI ECONÒMICA I TERRITORIAL I MODEL D'INTERVENCIÓ DEL PLA ESTRATÈGIC

### 1. Introducció

Dues són les qüestions a les quals voldria adreçar-me en aquestes pàgines:

- Quin model d'anàlisi econòmica i territorial és útil per a Catalunya?
- Quin model de decisió i execució pública es requereix respecte al territori?

El primer punt, fonamentat en els coneixements, ens ha de permetre elaborar teories i models. El segon punt fa referència al procés de planejament o de decisió i és el nexa entre coneixement i acció organitzada i racional.

He de dir que, en aquests moments, Catalunya hauria d'estar molt més preocupada de saber com organitza el seu model de decisió pública i el seu model d'execució de les actuacions que no pas pel model d'anàlisi, el qual crec sincerament que els coneixements de la realitat de Catalunya i la comparació amb regions semblants ens el fan ben evident.

### 2. El model d'anàlisi econòmica i territorial

La meua interpretació personal és que el model de xarxa urbana, i no xarxa comarcal, és el que s'està aplicant a totes les regions semblants a la nostra. Simplificant, per brevetat, l'anàlisi de l'economia i el territori català s'ha de fonamentar, per aquest ordre, en tres temes:

- El paper de la metròpoli de Barcelona dins la xarxa europea i mundial de metròpolis i les transformacions econòmiques i territorials que la innovació tecnològica i la internacionalització creixent de l'economia estan provocant.
- El funcionament de les relacions econòmiques i territorials entre la capital de Catalunya i la xarxa de ciutats catalanes.
- El funcionament de les àrees locals catalanes al voltant dels centres urbans. En aquest nivell

alguna comarca, estic segur, resultarà útil com a marc analític de la situació local.

El primer nivell d'anàlisi de l'economia i el territori català requereix el mapa, com a mínim, d'Europa. Un recent estudi de la Datar fa perfectament el diagnòstic.

Ens trobem amb un model europeu desequilibrat. Una megalòpoli central i una Barcelona perifèrica però en la línia d'expansió de la megalòpoli cap al nord del sud: la sisena ciutat europea. Tenim un model desequilibrat perquè Barcelona és perifèria del model europeu. L'eix central europeu quedarà reforçat probablement pels recents esdeveniments dels països de l'Est i això pot canviar la posició geoestratègica de Barcelona.

Aquest és el model que podríem catalogar com oligopolístic. Un nombre relativament reduït de ciutats europees ha d'utilitzar la seva economia i el seu territori per competir entre elles. Aquest és el model que els autors al voltant del Progetto Milano —en degat, per cert, pel govern regional de la Llombardia— defensen; el model que París intenta liderar per mitjà de la Regió de L'Île de France i d'organitzacions com Metròpolis; el model que, al seu nivell, Barcelona intenta defensar amb operacions com els Jocs Olímpics i mitjançant el liderat europeu en el lobby comunitari de les Eurociutats. També és el model que Catalunya ha de defensar a les regions europees comunitàries. Un model que, com molt bé ha elaborat R. Camagni per a Milà, es basa en *innovació, competència i poder*. Un model basat en les *funcions de capitalitat de la metròpoli*.

El segon nivell d'anàlisi requereix el mapa de la xarxa urbana a Catalunya sense comarques i amb un únic punt negre central que abasta tot el continu urbà de l'àrea metropolitana de Barcelona. Aquest és el model monopolístic de l'economia i el territori català. El model que inspira tots els nostres odis i amors. El model de la capital de Catalunya que tots critiquem però a la qual ningú no vol renunciar. Aquest model que desperta enormes «sentiments» de tot tipus està també analíticament prou clar. Tenim una vasta

literatura econòmica regional que ens explica processos de difusió i concentració, de *spread and backwash*. Un model que sabem bastant bé com funciona en el temps. Un model enormement sensible a la conjuntura econòmica. Un model analitzat a bastament tant en termes urbans com en termes econòmics. Un model que ens situa en els estadis 7-8 dels estudis de Cheshire-Hay o en l'estadi 2 del model de dinàmica urbana que Van Den Berg-Klaasen van presentar fa només uns mesos a Barcelona, en una reunió d'Eurociutats (sobre aquests models d'anàlisi, el lector trobarà més detalls en l'annex que s'adjunta).

Un model en el qual es posen en evidència totes les contradiccions de la ciutat, del territori i de l'economia catalanes. Un model que ens parla d'una suburbanització no consolidada i al mateix temps de l'inici de la «gentrificació» del centre degradat de Barcelona, d'una terciarització no consolidada i d'un procés d'industrialització que està buscant el seu lloc en l'economia internacional.

El model que reconeix explícitament que el futur de l'economia i el territori de qualsevol indret de Catalunya depèn de Barcelona-capital. El model del monopoli, del colonialisme, del centralisme de Barcelona respecte al territori català; però també la base fonamental del desenvolupament de la resta de Catalunya. Aquest és el model que ha d'explicar la difusió del creixement en el territori i l'especialització complementària del territori català en funció dels avantatges i desavantatges de la ciutat de Barcelona.

Finalment, arribem al darrer nivell de l'anàlisi. A l'anàlisi de les àrees funcionals al voltant dels nuclis urbans. Aquesta té també el seu esquema analític propi. És tot aquest conjunt de models de potencial endogen que l'etapa de crisi va posar de manifest i que vol fonamentar el creixement en els factors i els potencials endògens. És aquí on sorgeix el model més competitiu sobre l'economia i el territori, encara que, en molts casos, els avantatges comparatius són evidents i marquen ja l'especialització funcional del territori.

Aquesta és l'anàlisi a aplicar a les àrees urbanes funcionals (no a les comarques històriques). Àrees urbanes funcionals que alguns anomenen, pel que fa a l'anàlisi teòrica, districtes industrials i d'altres fileres de producció i que ben poc tenen a veure amb les comarques del mercat setmanal dels anys trenta ni amb l'afegit de comarques de 1989.

Hem de remarcar que aquest nivell també és vàlid dins de l'àrea metropolitana i que també hi ha anàlisis locals a fer com, per exemple, la reflexió sobre la Ciutat Vella o a qualsevol altra àrea amb característiques pròpies diferencials. Si algun dia es fa una manifestació per a l'equilibri territorial de Catalunya, no hi ha dubte que estarà encapçalada pels barris marginats metropolitans i no per les comarques.

El model teòric resulta doncs bastant clar tot i que el funcionament real a cada un dels nivells requereix encara molts estudis, anàlisis i hipòtesis.

### **3. El model de decisió i el model d'execució**

Més que el model teòric, el que ha de preocupar-nos, doncs, és que, en aquest moment, no hi hagi per a l'economia i el territori català un sistema de decisió i execució organitzat que s'adapti al model econòmic territorial presentat. Evidentment, estem parlant del model de decisió i d'execució públics que han de complementar els mecanismes del sector privat.

El sector privat, com a conseqüència de la crisi econòmica, s'ha adaptat, força traumàticament però s'ha adaptat, als canvis i les transformacions estructurals produïdes des de la crisi del petroli. En canvi, el nostre sector públic, tot i el fort canvi d'organització pública que ha significat l'Estat de les Autonomies, no s'adapta encara a les necessitats que el model de funcionament de la realitat econòmica i territorial actual requereix.

Per dir-ho de manera breu, en l'anàlisi teòrica, tal com ho expressen els tècnics en sistemes urbans, s'ha passat d'un esquema jeràrquic de l'estructura urbana a una anàlisi de *networks*. En canvi, l'Administració pública continua mantenint un esquema d'organització

eminentment jerarquitzat que dificulta enormement la presa de decisions i la seva execució. Calen esquemes de decisió i d'execució que trenquin amb la dinàmica utòpica i paralitzant de les competències exclusives classificades jeràrquicament per nivells de govern. És utòpic perquè difícilment es pot trobar una competència que realment sigui competència exclusiva d'un sol nivell. Què vol dir, per exemple, competència exclusiva en política industrial o en política tecnològica? No vol dir res. I és paralitzant perquè la fosca i complexa interpretació del textos constitucionals, dels estatuts i de les lleis mal fetes dóna als responsables públics l'excusa per treure's les responsabilitats de sobre. Només cal que anomenem alguns exemples recents per entendre el que vull dir: centrals nuclears, cinturons de Barcelona, pont de la Baells, finançament del transport públic, Jocs Olímpics, restriccions d'aigua i tants altres temes en busca del govern perdut.

És per això que són necessaris nous models de decisió per afrontar els reptes que es plantegen a cada un dels tres nivells territorials d'anàlisi exposats més amunt.

Necessitem un model de decisió per afrontar els reptes de nivell 1, els reptes de la metròpoli de Barcelona. L'esforç més important que s'està portant a terme en aquest nivell és el Pla Estratègic de Barcelona. Un pla estratègic que sortosament és de totes les 162 institucions participants i que malauradament té absències massa notables. L'experiment del Pla Estratègic crec que és un primer pas cap a una nova forma de planificació *light*, menys jerarquitzada i menys territorial. S'adapta molt bé al ràpid procés de transformació de la nostra societat i és el primer intent de trencar amb el model jeràrquic de decisions i establir un model de decisions estratègiques per consens. Potser aquest intent de trencar el model jeràrquic de decisió i d'assegurar abans el consens previ entre agents públics i privats pot explicar una d'aquelles absències notables de les quals parlava.

Al nivell 2, el de la xarxa urbana de ciutats a Catalunya, també manquen esquemes raonables de decisió i

execució. En aquest nivell, ens trobem, en preparació, un Pla Territorial de Catalunya i un altre de la Regió I, en la vessant més urbanística, o amb programes sectorials relatius a indústria, comerç, aigües, carreteres, etc. Creiem que en aquests moments domina fortament l'actuació del dia a dia enfront d'un mecanisme de decisió més organitzat. Dominen els organismes de gestió a curt termini enfront dels organismes de reflexió i actuació a llarg termini. A aquest nivell s'han d'establir ja les opcions estratègiques a escala territorial i econòmica de la regió metropolitana.

Al nivell 3, el model de decisió és enormement complex. La creació de les comarques ha creat una expectativa de mecanisme de decisió que, a la realitat, no funciona. A escala metropolitana, la desaparició de la Corporació Metropolitana, i a tota Catalunya, el procés de desaparició de les Diputacions eliminen els pocs exemples clars de mecanismes supramunicipals de decisió i execució sobre el territori. Evidentment, queden les autoritats locals de la xarxa urbana, que no són els 900 municipis i escaig que tenim a Catalunya, sinó que són aquells que es poden considerar urbans (els de més de 15.000 habitants que assenyalen els autors de la ponència o les municipalies defensades per en Casassas i Clusa?) i que tenen una capacitat mínima significativa d'actuació sobre el territori. I evidentment, queden també tots els organismes sectorials de la Generalitat que cada cop s'estan convertint més en els protagonistes locals de l'actuació econòmica i territorial.

Cap on ha d'anar el model de decisió i execució públic de Catalunya per fer front al repte de transformació econòmica i territorial dels propers anys? Hi ha alguna alternativa per evitar l'aliança entre el centralisme regional i el localisme municipal? Només demanaria dues característiques a aquest nou model alternatiu.

Primer, que trenqui l'esquema jerarquitzat de presa de decisions de dalt a baix i assegurui una estratègia de consens entre nivells de govern i entre agents públics i agents privats. Cal una estratègia econòmica i territorial de país. Sense una estratègia d'aquest

tipus difícilment podran ser executades les actuacions que necessiten els tres nivells d'anàlisi.

Segon, que estrenquin les tendències centralitzadores en l'execució de les actuacions. Un cop establerta l'estratègia de consens s'ha de fragmentar el procés d'execució de decisions per tal d'assegurar una gestió eficient i ràpida. El model fragmentat de les actuacions és la tendència que el present ja està posant de manifest i que el futur acabarà de consolidar.

En definitiva, vull acabar dient que la nostra economia i el nostre territori en aquest procés tan accelerat de canvi no es poden permetre el luxe de no tenir esquemes clars de decisió i gestió. En cada un dels tres nivells d'anàlisi hi ha moltes decisions a prendre; els recursos són limitats i el temps que ens dona la competitivitat internacional, encara més.

L'estratègia de consens no pot esperar i la realització de les actuacions tampoc.

### **Annex. Una nota sobre el lloc de l'àrea metropolitana de Barcelona dins dels models d'evolució urbana i d'evolució econòmica i de Barcelona dins del context de les grans ciutats europees**

L'anàlisi comparativa de l'evolució de les grans àrees urbanes permet detectar algunes línies clares de transformació de les ciutats. Evidentment, cada ciutat ha de valorar aquestes etapes de manera individual i tenint en compte les seves pròpies característiques, però la comparació de ciutats ha permès una simplificació teòrica dels complexos processos de transformació econòmica i urbana de les grans ciutats.

Presentem a continuació dos exemples d'aquests esquemes teòrics: un, centrat en l'evolució econòmica de la ciutat i un altre en l'evolució urbana. Això ens ha de permetre caracteritzar comparativament Barcelona dins del procés d'evolució i transformació de les ciutats.

L. van den Berg, L.H. Klaassen i J. van den Meer (1989) assenyalen les següents etapes:

#### *Etapa 1. Industrialització*

Prioritat màxima al creixement econòmic  
Localització de grans indústries  
Desenvolupament del transport públic local

#### *Etapa 2. Increment del sector serveis i del transport*

Ràpid increment de la prosperitat  
Ràpid increment de la propietat de vehicles  
Alta prioritat de l'expansió de la infraestructura del transport per part de la política governamental  
Ràpid creixement del nombre d'oficines

#### *Etapa 3. Valoració creixent de l'entorn ambiental*

Increment del preu de l'energia  
Disminució de la dimensió de la família  
Més pes en la política del govern del transport públic, la renovació de la ciutat i la planificació territorial

#### *Etapa 4. Increment del sector de la informació*

Forta informatització de la societat  
Atenció creixent a la petita i mitjana empresa  
Increment estructural del temps de lleure

També podem presentar la classificació per etapes de desenvolupament urbà derivada dels estudis endegats per la Comunitat Econòmica Europea (Cheshire and Hay, 1989), sobre les 122 principals àrees urbanes funcionals de més de 300.000 habitants. Normalment, amb la dificultat que entranen les comparacions internacionals, es caracteritza l'evolució urbana segons el creixement demogràfic relatiu de tres àmbits: el centre, l'*hinterland* i la regió urbana funcional (FUR). El centre es considera com el continu urbà central; l'*hinterland* ve definit per l'àrea que integra el mercat laboral de desplaçament diari al treball, mentre que la FUR equival a la regió metropolitana en sentit ampli.

En el cas de Barcelona, i encara que l'equivalència pot ser discutible, podem considerar el centre com la ciutat de Barcelona, l'*hinterland* com l'àrea metropolitana de 27 municipis i la FUR com la regió metropolitana de 162 municipis (vegeu els treballs elaborats per la Corporació Metropolitana de Barcelona sobre aquest tema i, en especial, diversos treballs de

M. Esteban i J. Serra sobre mobilitat i definició d'àmbits territorials).

*Etapa 1. Centralització amb pèrdua*

El centre, l'*hinterland* i la FUR perden població; la taxa de pèrdua del centre és menor que a l'*hinterland*.

*Etapa 2. Centralització absoluta*

El centre guanya; l'*hinterland* i el FUR perden.

*Etapa 3. Centralització relativa*

El centre i el FUR guanyen; l'*hinterland* perd.

*Etapa 4. Centralització relativa*

Tots guanyen; la taxa i el creixement del centre són més alts que a l'*hinterland*.

*Etapa 5. Descentralització relativa*

Tots guanyen; la taxa de creixement del centre és menor que a l'*hinterland*.

*Etapa 6. Descentralització absoluta*

El centre perd; l'*hinterland* i el FUR guanyen

*Etapa 7. Descentralització amb pèrdua*

El centre i el FUR perden; l'*hinterland* guanya.

*Etapa 8. Descentralització amb pèrdua*

Tots perden; el centre té una taxa de pèrdua més alta que l'*hinterland*.

Barcelona, dins d'aquests esquemes d'evolució econòmica i urbana, se situaria probablement en l'estadi 2 de la primera classificació i en el 7-8 de la segona. Cal remarcar que l'evolució de les FUR europees porta cap als estadis 6-7-8, en els quals es produeix sempre una pèrdua de població per part del centre urbà. La tendència actual i comparativa a les ciutats europees ens marca doncs una continuïtat de la descentralització, amb pèrdua de les funcions de *central business district*, amb desplaçament de la població més rica als afores, amb desplaçament també de les seus d'empreses cap a la segona i tercera corones, amb disminució en conseqüència dels problemes de congestió al centre de la ciutat.

Tal com diuen Berg, Klaassen i Meer, «la ciutat central s'està buidant».

Simplificant i barrejant els estadis 7 del model urbà i l'estadi 2 del model econòmic ens trobem amb una àrea metropolitana de Barcelona en procés lent de desconcentració d'ocupació i més ràpid de població, amb un inici de consolidació de subcentres, amb fortes demandes insatisfetes d'infraestructura de transports, espectacular increment en el nombre de vehicles privats, amb consolidació del sector serveis d'alt i baix valor afegit a la ciutat de Barcelona i amb trasllat dels sectors industrials cap als afores de l'àrea metropolitana.

Però, probablement, el fet que caracteritza Barcelona respecte l'evolució recent d'altres ciutats europees no és tant la seva situació en un d'aquests estadis en algun moment en el temps, sinó més aviat la rapidesa amb la qual s'estan produint els canvis i la celeritat amb la qual la ciutat s'està movent entre un estadi i el següent.

Aquest és un fenomen detectat ja també en les anàlisis de processos d'industrialització. Quan més tard comença la industrialització més ràpid és el procés. Barcelona i Catalunya, en general, van iniciar la revolució industrial amb poc retard respecte a la resta d'Europa i per tant van poder fer un procés relativament tranquil d'industrialització i de canvi urbà per adaptar-se a aquesta industrialització.

Barcelona i Catalunya han començat la revolució del sector terciari o del sector de la informació amb un fort retard i sense haver acabat encara de consolidar-se com a àrea d'industrialització avançada i competitiva internacionalment. Per tant, la rapidesa dels canvis haurà de provocar fortes tensions en el territori i en els sectors econòmics.

La simultaneïtat de processos en declivi i processos en expansió poden provocar fortes contradiccions i dificultats:

— Encara no hem acabat la suburbanització i la creació de subcentres metropolitans i ja estem

iniciant fortes operacions de reurbanització del centre de la ciutat.

— Encara no hem acabat la infraestructura de transports i comunicacions viàries (cinturons de ronda, Cinturó del Litoral, Túnel del Tibidabo, Autopista del Garraf...) i ja ens trobem amb la necessitat de fer la nova infraestructura de comunicacions de la revolució de la informació (Torre de Telecomunicacions, Cable Òptic, Teleports...)

— Encara no tenim metro a l'àrea metropolitana ni exprés regional a la FUR i ja hem de pensar per on fem passar el TGV que ens connecta amb París i Milà.

— Encara no hem fet la infraestructura de sanejament i depuració d'aigües residuals i ja la nostra societat del lleure reclama l'ús continuat de les platges durant tot l'any.

— Encara no tenim els polígons industrials urbanitzats i ja ens veiem obligats a fer parcs tecnològics i parcs terciaris.

— Encara no hem lograt crear grans grups econòmics locals i ja ens trobem en plena internacionalització de l'economia.

— Encara no hem assolit el nivell de serveis i prestacions socials dels països europeus i ja ens qüestionem els fonaments de l'Estat del benestar.

— Encara no hem assolit el nivell de serveis mínims d'infraestructura pública i política social i ja volem ser objectors d'impostos.

— Encara no hem resolt la integració cultural de l'emigració agrícola al sector industrial quan ja hem de formar els tècnics de l'economia postindustrial.

Barcelona es veu doncs obligada a endegar simultàniament difícils, complexos, costosos i de vegades contradictoris processos de canvi si vol

continuar sent, en termes funcionals i no únicament en termes de població, una gran metròpoli europea.

En un recent estudi sobre les ciutats europees realitzat per la Datar francesa, Barcelona se situa en la classe 3, juntament amb Madrid, Munic, Frankfurt, Roma, Brussel·les i Amsterdam. A la classe 1 es troben Londres i París, i a la 2, Milà. La conclusió de l'estudi remarca la tendència cap a la consolidació del «Nord del Sud». Hi ha una clara tendència a allargar la megalòpolis central europea cap al sud.


La combinació d'una certa

«degradació de les estructures, activitats, equipaments i paisatges d'algunes de les regions sobrecarregades de les primeres revolucions industrials i l'atractiu específic de les regions meridionals: desenvolupament d'activitats turístiques i recerca d'un ambient més amè, que atrau quadres i professionals qualificats... beneficia essencialment el nord del sud: el midi francès, el nord-est d'Espanya, el centre-nord d'Itàlia, que són les terres de creixement, d'aventura, de la tercera revolució industrial i de la (primera?) revolució dels serveis».

En un resum d'aquest estudi elaborat pel Pla Estratègic de Barcelona la situació comparativa de la ciutat en el context de les ciutats europees és: *millor* en infraestructures i activitats tecnopolitanes, tràfic de l'aeroport i nivell cultural; *similar a d'altres ciutats* en ubicació de multinacionals, quadres tècnics, investigació, universitats, plaça financera, fires i salons comercials, ciutat de congressos, premsa i arts gràfiques; i *més desfavorable* en creixement demogràfic, port i telecomunicacions.

Aquest diagnòstic enllaça perfectament amb l'objectiu inicial del Pla Estratègic, que és

«fer que Barcelona es consolidi com una metròpoli emprenedora europea; amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa; amb una qualitat de vida moderna, equilibrada socialment i fortament arrelada en la cultura mediterrània».



OBJECTIU GENERAL I LÍNIES ESTRATÈGIQUES DEL PLA.  
QUADRE-RESUM D'ESTRATÈGIES, OBJECTIUS, SUBOBJECTIUS I MESURES

Novembre 1989

PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000

---

## SUMARI

**1. L'objectiu general i les línies estratègiques del Pla.**

**2. Primera línia estratègica: configurar Barcelona com a un dels centres direccionals de la macroregió.**

**3. Segona línia estratègica: millora de la qualitat de vida i del progrés de les persones.**

**4. Tercera línia estratègica: potenciació industrial i de serveis avançats a l'empresa.**

**Annex. Quadre-resum d'estratègies, objectius, subobjectius i accions.**

OBJECTIU GENERAL I LÍNIES ESTRATÈGIQUES DEL  
PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000

**1. L'objectiu general i les línies estratègiques del Pla**

1. En el marc dels escenaris del futur, que ens aporta l'anàlisi de l'entorn efectuat, i amb les possibilitats que es deriven de l'evolució de les potencialitats i les debilitats de la ciutat, cal definir l'objectiu general que es pretén assolir amb el Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000.
2. Aquest objectiu, lògicament, s'ha de formular, també, d'acord amb el model de ciutat que es vol. El que es vol és una ciutat que asseguri el benestar econòmic i social dels seus habitants, amb una qualitat de vida a l'alçada d'allò que permeten les modernes tecnologies, el serveis i la qualitat de l'entorn.
3. Ateses les potencialitats de Barcelona, la configuració d'una metròpoli dinàmica amb una forta base econòmica derivada del seu component industrial es podria consolidar si s'actua sobre els nous factors de competència que regeixen i que es poden preveure de cara al futur: «formació —una bona base de serveis— d'infraestructures».
4. La seva posició geogràfica, marítima, juntament amb el seu pes econòmic permeten de pensar en una bona zona de distribució de mercaderies en una àrea en la qual el tràfic tendirà a augmentar.
5. La proximitat i les bones comunicacions amb unes ciutats de menys dimensió però amb una dinàmica molt notable configuren una regió europea natural sobre la qual es pot pensar a incidir a fi d'augmentar les potencialitats globals per la via de la cooperació.
6. Se'ns presenta, per tant, l'oportunitat d'ordenar el nostre dinamisme econòmic i social en el marc d'una de les noves regions europees que es configuren amb un paper important en el futur d'Europa i d'incidir-hi positivament aportant una notable tradició i una realitat industrial com a element potent de la zona.
7. És molt possible, d'altra banda, que la nova dinàmica empresa pels països de l'Est d'Europa empenyi la necessitat d'estrènyer aquests tipus de cooperació regional europea amb l'objectiu de no minvar les tendències equilibradores que s'estaven palesant darrerament en el marc nord-sud de la Comunitat. En aquest sentit, caldrà treballar per mantenir l'anomenat arc de la Mediterrània sud-occidental com un dels eixos de creixement d'Europa.
8. La continuació del creixement econòmic que es preveu constitueix una altra oportunitat per endegar, continuar i aprofundir en les transformacions econòmiques i socials que s'han anat produint d'uns anys ençà.
9. El paper de les ciutats en la prestació de tot tipus de serveis ens mostra, també, l'oportunitat d'abordar la remodelació de l'àrea de Barcelona configurant-la com la veritable ciutat que és realment.
10. Amb aquestes reflexions prèvies el Consell General del Pla aprovà com a objectiu general del Pla: *consolidar Barcelona com una metròpoli emprenedora europea, amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa; amb una qualitat de vida moderna; socialment equilibrada i fortament arrelada a la cultura mediterrània.*
11. Aquest objectiu constitueix, en definitiva, un dels elements del model de ciutat al qual es vol accedir en el decurs dels propers anys. El seu significat és el següent.
12. *Metròpoli europea.* La ciutat, entesa com a centre de producció i distribució de serveis i com a espai per viure i treballar en un marc europeu, no està ordenada com a tal. Moltes administracions públiques i de serveis hi actuen dificultant la coherència i l'eficàcia de la seva programació. En definitiva, amb perjudici de les actuacions econòmiques que s'hi duen a terme i de la qualitat i confort de vida dels seus habitants. Si un dels condicionants d'una ciutat és, entre d'altres, les seves fàcils comunicacions des de tots els seus punts, Barcelona encara no ha assolit la qualificació de metròpoli en un marc europeu. És, per tant, una part important de l'objectiu general del Pla Estratègic.

13. *Metròpoli emprenedora europea.* Això implica dues consideracions diferents, bé que complementàries. En primer lloc, metròpoli emprenedora. Metròpoli que genera recursos suficients per al progrés econòmic i social del seus habitants. En segon lloc, metròpoli emprenedora europea. El marc europeu és la referència per a la producció del nostres béns i serveis.

14. Aquesta part d'objectiu té una sèrie d'exigències: a) reforçar la nostra base de serveis avançats per consolidar la competitivitat de la base industrial de què disposem; b) reforçar els nostres esquemes de formació a tots els nivells com a element clau per apropar-nos a la mitjana de la productivitat europea; c) reforçar els nostres esquemes tecnològics, de generació i de transferència; d) reforçar els canals i les vies de la comunicació i de la informació; e) reforçar una sèrie d'activitats de serveis amb certes potencialitats inicials (disseny, software, àudio-visuals, sanitat, turisme i comerç); f) atreure seus internacionals d'empreses, organismes i institucions de caràcter nacional o internacional; g) optimitzar l'accessibilitat de Barcelona i la vertebració amb el seu entorn com un dels elements de competitivitat econòmica fonamentals. Aquesta accessibilitat s'ha d'entendre en el seu doble sentit: accessibilitat interna i externa.

15. *Metròpoli emprenedora europea amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa.* En el seu dia, les empreses privades van superar el seu tradicional aïllacionisme per adoptar les estratègies de la cooperació (en molts i variats camps) com a un dels instruments més valuosos de la seva capacitat de competència i, per tant, de la seva capacitat de progrés. Ara, les ciutats han d'iniciar el mateix camí des del moment que es plantegen, com les empreses, la possibilitat de competir entre elles per atreure inversions i per assegurar, també, el seu progrés i, amb ell, el dels seus ciutadans. No es tracta d'exercir una capitalitat de l'àrea. La cooperació vol dir una altra cosa. Vol dir, exactament, ser un dels seus eixos direccionals, estimular els fluxos d'intercanvis, definir estratègies —certes estratègies— de cara a l'interior i l'exterior de l'àrea i progressar conjuntament

estimulant les potencialitats de cada un dels seus components i d'aquests amb les altres regions amb les quals també es relacionen.

16. *Metròpoli europea amb qualitat de vida moderna.* Les actuacions sobre el medi ambient són una de les claus del futur de les societats. I, en aquest sentit, les actuacions sobre la contaminació, els sorolls i les aigües són fonamentals. Però també ho són les bones comunicacions i el trànsit, els bons serveis públics, la disponibilitat d'habitatges assequibles, els espais culturals, esportius i d'esbarjo, les places i els carrers, el nivell de formació i de civisme i els serveis personals dels seus habitants.

17. *Metròpoli socialment equilibrada.* Si bé el terme equilibri no és el més adient per definir les realitats socials actuals, sembla correcte com a indicatiu d'una tendència a defugir els extrems. La formació, a tots els nivells però de manera especial en les etapes inicials dels infants, és l'instrument clau de la lluita contra les desigualtats socials, actuals o futures. L'accessibilitat als espais culturals, socials i d'esbarjo com a garantia de participació ciutadana és un altre element bàsic en aquesta part de l'objectiu. A més, cal tenir present, en aquest terreny: a) el disseny policèntric de la ciutat, òbviament amb independència d'un centre cívic potent que caracteritza la gran ciutat, però amb nuclis d'altres centralitats; b) una oferta d'habitatges adient per a tots els ciutadans; c) una oferta potent de serveis públics, benestar social i sanitat; d) optimització de la xarxa de transports de tal manera que es facilitin les relacions diàries entre residència i lloc de treball; e) preveure els problemes del pròxim futur: més gent gran, més immigració; f) establir els canals de diàleg adients per al progrés de la ciutat.

18. *Metròpoli arrelada en la cultura mediterrània.* Creativitat, art, disseny, formes de vida, gastronomia, patrimoni artístic i històric, esbarjo, vegetació, barris, passeigs, aire lliure, mar, muntanya... configuren un conjunt d'elements clau per a garantir un tipus de qualitat de vida, de benestar social, de vida que cal fer progressar en el model de la ciutat que volem. Aquests elements donen una base adient per a assolir

l'objectiu del Pla, a la vegada que aporten a Barcelona i a la seva àrea un element diferencial notable en la seva capacitat de creixement i de progrés, d'acord amb la seva tradició i la seva significació en la història de Catalunya. L'esforç que suposa el Pla implica completar aquesta base amb la culturalització de les tecnologies, amb la potenciació dels sectors de creativitat punta de la ciutat, amb la disposició d'espais, instruments i infraestructures que permetin la participació en els debats ciutadans i la creació espontània de noves activitats culturals i cíviques.

19. Per adoptar aquest objectiu general del Pla, calia determinar els elements clau que havien de permetre, amb el seu efecte multiplicador, la seva realització efectiva. Les tres línies estratègiques vinculades i que formen part d'aquest objectiu general han estat prioritzades d'acord amb les propostes fetes per les comissions tècniques i els successius debats que se'n derivaren. Creiem que el seu nombre ha de ser forçosament limitat per tal d'assegurar el posterior seguiment.

## **2. Primera línia estratègica: configurar Barcelona com a un dels centres direccionals de la macroregió**

20. Amb l'establiment d'aquesta línia estratègica es pretén d'orientar les principals accions necessàries per donar forma a la metròpoli de Barcelona i considerar-la com a un dels eixos bàsics d'aquesta macroregió europea que pot integrar Tolosa, Montpeller, Saragossa, València, Ciutat de Mallorca, juntament amb Barcelona.

21. Tenint molt present l'equilibri metropolità, la línia se centra molt en l'acabament de les infraestructures d'accessibilitat interna i externa de Barcelona i en la potenciació de les infraestructures de telecomunicacions com a camins bàsics per a la circulació de persones, béns i serveis de tot tipus. És, sens dubte, un dels pilars fonamentals per aconseguir la part de l'objectiu general del Pla que pretén de dotar amb els mitjans administratius i físics necessaris el territori on es desenvolupa la vida social i econòmica de la ciutat.

22. Aquesta línia de treball és, a més, fonamental en el procés d'elaboració del Pla Territorial de la Regió I i en tot el procés de redefinició de la política de cooperació entre els municipis limítrofs amb Barcelona.

23. El caràcter estratègic d'aquesta línia d'actuacions és remarcat per la seva incidència sobre tota l'activitat econòmica que es desenvolupa a l'àrea i sobre la qualitat de vida dels seus habitants. Així mateix, es considera una línia clau per a la modernització dels sectors productius i per aportar la necessària flexibilitat que demanden els nous esquemes de treball.

## **3. Segona línia estratègica: millora de la qualitat de vida i del progrés de les persones**

24. S'ha vist en l'anàlisi de l'entorn com l'ensenyament i la formació, a tots els nivells, es converteixen en la clau de l'equilibri social. I també s'ha vist com la ciència i la tecnologia han adquirit una importància cabdal en l'actual i futura dinàmica del món econòmic. La protecció del medi ambient, d'altra banda, es relaciona cada cop més al progrés econòmic com un dels components més vinculats a la viabilitat social i cultural del món actual.

25. En aquest sentit, el Pla vol remarcar que el progrés social —el progrés de les persones— no és un element residual que s'ha d'adaptar millor o pitjor a l'evolució del progrés econòmic sinó que és un dels seus components essencials. A hores d'ara, no podem parlar ja de «problemes socials». Cal parlar de la viabilitat ecològica i de la viabilitat social que fa possible el creixement econòmic. Amb la prioritització d'aquesta línia estratègica, per tant, es pretén d'actuar amb una selecció d'objectius específics i d'accions que han de garantir la viabilitat del Pla des de la vessant humana. És clar, d'altra banda, que difícilment assoliríem l'objectiu que ens hem proposat —Barcelona Metròpoli Europea— sense una qualitat de vida que respongui a estàndards europeus, tant pel que fa al medi com a la formació i a la cultura.

26. Quatre són els objectius específics que es preveuen: la millora del medi ambient, que inclou, a més d'altres mesures, alguna tan significativa com és

la de l'ordenació del trànsit privat i la potenciació d'un transport públic; la potenciació de la formació i la investigació com a resposta als actuals reptes de la tecnologia, però també com a camí per actuar sobre els equilibris socials en l'edat escolar; el tercer objectiu específic —millora de l'equilibri social— preveu, a més, la problemàtica dels habitatges socials; i, en darrer terme, la línia inclou una sèrie d'actuacions sobre les infraestructures culturals de la ciutat.

#### **4. Tercera línia estratègica: potenciació industrial i de serveis avançats a l'empresa**

27. Amb aquesta línia de treball es pretén d'assegurar la part de l'objectiu general del Pla que es refereix a Barcelona Metròpoli Emprenedora. Òbviament, es relaciona amb la segona de les línies estratègiques —viabilitat econòmica/viabilitat social— i amb la primera, pel que fa a la competitivitat pròpia dels factors infraestructurals de base.

28. El fonament de la línia s'ha de cercar en la necessitat de potenciar una sèrie de serveis avançats a les empreses en la creença que sense ells se'ns farà difícil de mantenir el dinamisme del nostre teixit industrial i la dinàmica econòmica, en general.

29. Amb aquesta idea es plantegen tres tipus d'actuacions. En primer lloc, cal disposar d'unes certes infraestructures que facilitin l'activitat de les empreses. Les empreses necessiten, avui dia, fires de mostres funcionals, facilitats per celebrar congressos i convencions, disposar d'informació ràpida sobre mercats estrangers, trobar centres de negocis que els facilitin la identificació de certs serveis avançats... En un segon objectiu específic, el Pla insisteix en el foment de la innovació tecnològica com un dels elements clau del desenvolupament econòmic i social de la ciutat. Les vies d'actuació, en aquest terme, inclouen la creació de centres de difusió tecnològica i, sobretot, una potenciació de l'assessorament tecnològic sectorial vinculat a les universitats o altres centres com poden ser certs instituts tecnològics sectorials. En darrer terme, el Pla té una sèrie de propostes relatives a certs tipus de serveis que valdria la pena d'estimular atesa la bona disponibilitat que la ciutat hi té.

30. En el quadre resum que s'acompanya es poden veure les relacions que s'estableixen entre els diferents elements que componen l'objectiu general del Pla i les seves tres línies estratègiques. Relacions que es deriven del treball bàsic de les comissions tècniques i de les seves propostes finals.

**Quadre-resum d'estratègies, objectius, subobjectius i accions**

Estratègies	Objectius	Subobjectius i accions
<p><b>A. Configurar Barcelona com un dels centres direccionals de la macroregió.</b></p>	<p><b>1. Inserir Barcelona en la xarxa d'eurociutats i aglomeracions metropolitanes d'arreu del món.</b></p> <p><b>2. Vertebració de l'entorn metropolità.</b></p>	<p><b>Subobjectiu: millorar l'accessibilitat externa de Barcelona.</b></p> <p>Sistema aeroportuari</p> <p>1.1 Ampliació de les infraestructures i nova gestió de l'aeroport de Barcelona amb participació d'altres agents institucionals i econòmics, per tal de consolidar-lo com el nucli de comunicacions del sud d'Europa.</p> <p>Sistema ferroviari</p> <p>1.2 Accelerar els projectes de vinculació ferroviària a Europa (ample de via i TAV) en els trams Frontera-Barcelona-Madrid-València.</p> <p>Sistema portuari</p> <p>1.3 Ampliació i especialització de l'oferta portuària de Barcelona.</p> <p>1.4 Gestió portuària integrada dels sistemes de despab, desduanament i intermodalitat.</p> <p>Sistema viari</p> <p>1.5 Completar la xarxa de grans itineraris viaris de Catalunya (interior, Pirinenc i Pimorent).</p> <p><b>Subobjectiu: millorar l'accessibilitat interna del territori.</b></p> <p>2.1 Arribar a un mínim de 120 km de les línies de metro.</p> <p>2.2 Redissenyar les línies d'autobusos metropolitans amb complementaritat amb la xarxa de metros, tot reforçant el caràcter ortogonal i establir un sistema de bus-exprés per als cinturons.</p> <p>2.3 Aconseguir el funcionament de l'expres regional.</p> <p>2.4 Aconseguir una autoritat única del transport.</p> <p>2.5 Millorar les autopistes i autovies d'accés, amb especial atenció a la seva connexió, de tal manera que actuïn com a veritables vies urbanes de l'àrea metropolitana i augmentin la capillaritat de les entrades a la ciutat.</p> <p><b>Subobjectiu: crear una infraestructura d'informació i de telecomunicacions adequada a la demanda de l'any 2000.</b></p> <p>2.6 Garantir el ple funcionament de la xarxa bàsica de telefonia de la ciutat en el període 1989-92.</p> <p>2.7 Modificar les estructures de la xarxa i les centrals perquè, tant per cable com per distribució per ones, tecnològicament sigui possible la instal·lació dels serveis de valor afegit de nova creació i la generalització dels serveis actuals.</p> <p>2.8 Assegurar per a l'any 2000 la suficient disponibilitat de línies de la Xarxa de Serveis Integrats (XDSI) i de telefonia mòbil, automàtica i personal.</p> <p>2.9 Propiciar el desenvolupament reglamentari per a la implantació de serveis en tota realització d'infraestructures i d'habitatges a Catalunya.</p> <p>2.10 Assegurar per a l'any 2000 la implementació experimental de xarxes de banda ampla a la Regió I.</p> <p>2.11 Implantar la distribució de TV per cable.</p> <p><b>Subobjectiu: equilibrar el territori metropolità.</b></p> <p>2.12 Implantar les 10 Àrees de Nova Centralitat de Barcelona i 10 més a l'àrea metropolitana.</p> <p>2.13 Realització dels PERI en estat de tramitació.</p> <p>2.14 Crear un instrument de gestió coordinada, a escala metropolitana per a la promoció de sòl.</p> <p>2.15 Consolidar el patrimoni natural de 10.560 ha de titularitat pública.</p> <p><b>Subobjectiu: recomanacions per al Pla Territorial de la Regió I.</b></p> <p>2.16 Aconseguir el reconeixement institucional de la realitat social, econòmica i urbanística de l'àrea metropolitana en el marc del planejament de la Regió I.</p> <p>2.17 Determinar els centres direccionals de la Regió I.</p> <p>2.18 Aplicació del Pla de Costes i sanejament.</p> <p>2.19 Reserva de sòl per a polígons industrials i d'altres parcs d'activitats.</p> <p>2.20 Aparcaments en origen, residencials i de dissuasió.</p> <p>2.21 Retirada de la línia fèrria per darrera de la línia de costes.</p> <p>2.22 Introduir en el Pla Territorial els elements del Pla Estratègic que afectin el territori.</p> <p>2.23 Assegurar l'acompliment de la normativa de la CEE en matèria d'impacte ambiental, urbà i ecològic en tota obra pública d'infraestructura.</p>



**Quadre-resum d'estratègies, objectius, subobjectius i accions**

Estratègies	Objectius	Subobjectius i accions
<p><b>C. Potenciació industrial i de serveis avançats a l'empresa.</b></p>	<p><b>7. Creació de les infraestructures bàsiques per als serveis avançats, diferents de les viàries i les de telecomunicacions.</b></p> <p><b>8. Foment de la innovació tecnològica per al progrés de la indústria.</b></p> <p><b>9. Desenvolupament de sectors amb potencialitat dins de l'àrea metropolitana.</b></p>	<p><b>Subobjectiu: infraestructures de suport bàsic a l'empresa.</b></p> <p>7.1 Creació de centres de negocis.</p> <p>7.2 Desdoblament de la Fira de Mostres, per facilitar els salons de grans dimensions ja consolidats.</p> <p>7.3 Construcció del Palau de Congressos.</p> <p>7.4 Centre de distribució del sud d'Europa a través de la ZAL Portuària, la terminal de càrrega aèria, i els Centres Integrals de Mercaderies (CIMS) del Vallès i el Baix Llobregat.</p> <p>7.5 Creació d'un o diversos Parcs d'activitats a l'àrea metropolitana de Barcelona.</p> <p>7.6 Promoció de centres d'informació de mercats exteriors.</p> <p><b>Subobjectiu: facilitar l'accés de les empreses a les noves tecnologies i a la informació.</b></p> <p>8.1 Creació de centres de difusió i d'informació tecnològica, que apleguen documentació i informació sobre noves tecnologies per als serveis a l'empresa, en especial a les petites empreses, cooperatives i societats anònimes laborals.</p> <p>8.2 Potenciar la investigació aplicada i l'assessorament tecnològic sectorial.</p> <p><b>Subobjectiu: promoció de sectors amb potencialitats però no prou desenvolupats.</b></p> <p>9.1 Atreure seus d'institucions, d'empreses i d'associacions d'àmbit estatal i internacional.</p> <p>9.2 Afavorir el desenvolupament de sectors amb potencialitat.</p>





ORDENACIÓ TERRITORIAL DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA:  
CRITERIS I PRIMERS OBJECTIUS

Desembre 1989

JULI ESTEBAN

*Director de Serveis d'Ordenació Urbanística de la Mancomunitat de Municipis de  
l'Àrea metropolitana de Barcelona*

- 1. Criteris relatius al tipus de pla d'ordenació.**
- 2. Objectius procedents del Pla Estratègic.**
- 3. Objectius i criteris territorials.**

## ORDENACIÓ TERRITORIAL DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA: CRITERIS I PRIMERS OBJECTIUS

Atesa la situació encara inicial dels treballs d'ordenació territorial i, d'altra banda, les formulacions del Pla Estratègic Barcelona 2000, podem distingir tres tipus de criteris i objectius:

- Criteris relatius al tipus de document que ha d'expressar l'Ordenació Metropolitana.
- Objectius d'actuació procedents del Pla Estratègic.
- Objectius proposats a partir d'una consideració general del fet territorial.

### 1. Criteris relatius al tipus de pla d'ordenació

1. L'àmbit territorial ha d'ésser l'adequat a l'abast real del problema plantejat. És clar que alguns municipis exteriors a la Regió I (Sitges, Vilanova...) no es poden deixar fora de la discussió metropolitana. D'altra banda hi ha àrees de la Regió I de les quals es podria prescindir, sota un hipotètic criteri de minimització de l'àmbit d'estudi necessari.

2. L'ordenació territorial s'hauria de materialitzar en l'escala, el format i el suport adequats per fer possible el seguiment al dia del procés de desenvolupament territorial, l'avaluació fàcil de les possibles alternatives d'actuació i la puntual informació de l'estat del territori i dels seus projectes a tots els interessats.

3. Les categories normatives o indicatives, per mitjà de les quals es produeix la plasmació de l'ordenació territorial, hauran d'ésser les adequades per a una fructífera i flexible relació entre les escales territorial i urbana, que vol dir també entre les distintes competències d'actuació en el territori.

4. A les distintes circumstàncies i característiques de les àrees territorials, pel que fa a grau de consolidació, ventall d'alternatives, valor de posició, etc., correspondran diversos nivells de determinacions ordenatòries. No es tractarà per tant d'un pla amb una intensitat de determinacions homogènia sinó que serà molt selectiu pel que fa a les noves determinacions que hagin d'esmenar l'actual desplegament de planejament.

5. L'ordenació territorial metropolitana hauria de promoure l'adopció de sistemes de concurrència institucional més eficients en la presa de decisions sobre el territori per millorar:

- La coordinació entre òrgans actuants
- El respecte als interessos locals
- L'equilibri socio-econòmic del territori

### 2. Objectius procedents del Pla Estratègic

Cal fer esment de l'objectiu central del Pla Estratègic Barcelona 2000 que, malgrat que es refereix a la ciutat de Barcelona, és extensible a la seva Regió Metropolitana:

«Fer que Barcelona es consolidi com una metròpoli empenedora europea; amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa, amb una qualitat de vida moderna i equilibrada socialment i fortament arrelada en la cultura mediterrània».

Pel que fa al contingut específic del Pla, està pendent de fer-se la selecció de les actuacions sobre les quals es fonamentaria la proposta estratègica, que hauria d'ésser objecte d'implementació i seguiment en els termes que preveu el Pla.

La síntesi actual del Pla comprèn una llista d'unes cinquanta propostes de molt distintes característiques (i que s'han inclòs en aquesta publicació). Tantmateix es poden assenyalar com propostes d'especial transcendència per a l'ordenació territorial metropolitana, les següents:

- Fer del Pla d'Ordenació Territorial de la Regió I, un procés integrat i participatiu.
- Ampliació i nova gestió de l'aeroport de Barcelona, en lloc de la possibilitat de desdoblament.
- Ample de via europeu i TAV fins a la frontera i fins a Madrid.
- Provisió de xarxes digitals integrades i xarxes de banda ampla.
- Autoritat única del transport a la Regió Metropolitana.

- Extensió de la xarxa de metro.
- Xarxa ferroviària exprés regional.
- Aparcaments de dissuasió.
- Millora de la qualitat ambiental de l'aire i l'aigua.
- Assegurar el subministrament de l'aigua.
- Promocionar una oferta de 22.000 habitatges de preus reduïts en l'àrea metropolitana entre 1991 i l'any 2000.
- Desdoblament de la Fira de Mostres per facilitar els salons de grans dimensions.
- Centre de distribució del sud-est d'Europa mitjançant la ZAL portuària i les CIM del Vallès i Baix Llobregat.
- Polígons industrials i parcs equipats amb serveis per a les empreses. Creació de centres de difusió i d'informació tecnològica i creació d'un centre de negocis.
- Promocionar Barcelona com a centre turístic de la Mediterrània.

### 3. Objectius i criteris territorials

La traducció d'alguns objectius del Pla Estratègic en propostes territorials comportarà l'adopció d'objectius complementaris que resulten de la pròpia consistència del fet territorial. També aquest fet motiva la formulació d'objectius encaminats al manteniment de les seves constants bàsiques en tant que suport de l'activitat humana, que ha d'ésser preservat en bones condicions per donar resposta a demandes futures encara no avaluables.

Aquests objectius tenen, encara més que els altres, un caràcter de proposta inicial i revisable i seran en qualsevol cas més concrets a mesura que avancin els treballs del pla.

1. Potenciació de l'estructura geogràfica del territori. Manteniment de la idea de ciutat-regió. Reforçament dels elements de la història i la cultura territorials.
2. Estructura oberta del fenomen metropolità. Reforçament de les xarxes de connexió amb les àrees exteriors. Facilitar la interacció entre la Regió

Metropolitana, la resta de Catalunya i la macroregió europea de la qual forma part.

3. Proposta d'un dispositiu equilibrat de centres de ruptura de càrregues i terminals de mercaderies en funció de les xarxes de transport i les àrees de distribució.

4. Planteig metropolità de la distribució de nous centres terciaris i de la implantació de grans superfícies, en relació amb l'estructura de centres urbans i amb criteris d'equilibri territorial.

5. Proposta d'una política d'habitatge a escala de la Regió Metropolitana basada en els següents factors:

- Disponibilitat de sòl
- Xarxa de transport públic.
- Comportament demogràfic de les diferents àrees.
- Estrats de demanda satisfeta i insatisfeta.

6. Previsió a mig termini d'operacions de transformació importants a la primera corona metropolitana, on hi ha una alta proporció de teixit de baixa qualitat amb una expectativa de vida no massa llarga.

7. Consideració de les possibles alternatives de transport —exprés regional, metro, models innovadors d'ús de l'automòbil, etc.— com a factor determinant per a la distribució territorial de l'habitatge i l'activitat. Un funcionament satisfactori dels sistemes de transport és probablement l'objectiu fonamental per a l'eficiència del sistema metropolità; en conseqüència, no es pot considerar el Pla Intermodal de Transport Metropolità com un assumpte independent del Pla Territorial, com l'existència de dues comissions separades podria donar a entendre.

8. L'equilibri i la diversitat entre subàrees serien les grans referències per a les propostes de desenvolupament de l'activitat econòmica. L'accent diferencial de l'activitat econòmica, en aspectes com els centres de comunicacions, la nova indústria, els ser-

veis a l'habitatge, el turisme i el lleure o el manteniment d'activitats agrícoles, ha de reforçar la caracterització de les parts del territori metropolitana.

9. Avaluació dels límits raonables de desenvolupament del territori, en termes d'ocupació de sòl i de consum d'aigua i energia, adequats a l'habitabilitat del territori, la seva competitivitat econòmica, l'equilibri macro-regional i la capacitat de resposta a les situacions no previsibles del futur.

10. Consideració de les àrees naturals, i en general no urbanitzables, com a components actius del territori metropolitana. Proposta de mesures de reforçament de la seva qualitat i de foment de la seva presència en la vida dels ciutadans metropolitans. Especial atenció a la problemàtica relació entre teixits perifèrics i àrees no urbanitzables.

11. Tractament metropolitana de la costa per superar tant la visió fragmentària dels organismes amb competències costaneres que se centren en les franges de domini públic i de servitud, com la visió

necessàriament limitada per l'àmbit de cada terme municipal.

12. En la perspectiva d'unes aigües sanejades, caldrà considerar els rius i els seus marges com a espais a recuperar pels ciutadans. L'ordenació metropolitana hauria de proposar mesures que evitin la seva simple consideració com a àmbit de canals de pas d'infraestructures de comunicacions.

13. Incorporació a l'ordenació territorial de la problemàtica de les xarxes de distribució d'energia. Proposta de canals de serveis bàsics en el sentit de minimitzar l'afectació de sòl i la intrusió en el paisatge.

14. L'ordenació metropolitana hauria d'abordar la qüestió de la producció de residus de tots tipus per les àrees urbanes i industrials. D'una banda, les reserves de sòl necessàries per al sistema d'eliminació i tractament, i d'altra, els criteris induïts relatius a les localitzacions admissibles per a les activitats productores de residus, són dues línies propositives a desenvolupar.





IDEAS FUERZA PARA LA REGULACIÓN Y LA ACTUACIÓN  
EN LAS GRANDES CIUDADES

Ponència presentada al Seminari *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*, Madrid, abril 1990

JOAN BUSQUETS

*Catedràtic d'Urbanisme de l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona*

---

## SUMARI

1. Urbanismo y planificación en los ochenta. Diagnóstico.
  2. Necesidad de un correcto planeamiento.
  3. Modelo específico de las ciudades españolas.
  4. La perspectiva europea.
  5. Los años noventa en las ciudades.
  6. La reestructuración del territorio de gran escala.
  7. La gran ciudad y sus oportunidades.
  8. La ciudad en los años noventa y niveles de actuación.
  9. Elementos para una conclusión.
- Anexo. Algunos precedentes internacionales interesantes.**

## IDEAS FUERZA PARA LA REGULACIÓN Y LA ACTUACIÓN EN LAS GRANDES CIUDADES

### 1. Urbanismo y planificación en los ochenta. Diagnóstico

1. La crisis del planeamiento tradicional y las corrientes «desreguladoras» (actitud de *laissez faire* que es contraria al planeamiento por considerarla como instrumento que afecta al libre mercado) en el panorama internacional han sido justificadas para:

- Activar la crisis económica.
- Cambiar la actitud del sector local demasiado intervencionista.
- Iniciar la reestructuración de la ciudad existente.

Esta situación contradictoria ha desarrollado un mayor énfasis en la planificación sectorial de las corporaciones y grandes empresas para acometer estrategias específicas de mercado, mientras que las instituciones públicas —principalmente del área sajona— «desregulaban» sus planes.

2. La situación española en la dinámica actual supone:

- a) Nuevos planes municipales: gran esfuerzo para controlar el plusvalor del suelo (grandes ciudades y segundas ciudades); creación de procesos a la escala de cada ciudad.
- b) Operaciones emblemáticas-92: Sevilla, Barcelona, Madrid, Valencia, Málaga y Bilbao.
- c) En general también:
  - Actuaciones de rehabilitación de orden y resultado desiguales.
  - Actuaciones de reequipamiento (y mejora del consumo colectivo); la periferia urbana es todavía un problema de grandes dimensiones.
  - Cambio radical en la nueva demanda de vivienda (unifamiliar adosada en la periferia, entre otras formas).
  - Se verifica un gran aumento del sector terciario y servicios que producirá cambios estructurales importantes en los noventa.
  - Nuevo terciario y tecnopolos (parques tecnológicos).
  - Incremento de la demanda de oficinas.
  - Creciente protagonismo del sector cuaternario o representativo.

- Drástica evolución del sector del comercio y de los hoteles y servicios.
- Creciente importancia de segundas ciudades o núcleos complementarios en áreas de cierta dinámica económica.
- Cambio de competencias administrativas radical en el campo de las ciudades: municipio, autonomías, ministerios; práctica desaparición del nivel metropolitano; puesta en marcha de los servicios ciudadanos en los distritos.

Se puede concluir que la dinámica actual insinúa la tendencia de los grandes cambios de la década actual.

### 2. Necesidad de un correcto planeamiento

1. Valoración positiva de la experiencia urbanística española de los ochenta en la que el planeamiento ha sido utilizado mayoritariamente como dinamizador de la ciudad y regulador de los desajustes graves o marginales que todo libre mercado puede generar. Principal relieve de la esfera municipal en la iniciativa urbanística y desigual soporte de los niveles superiores de la Administración.

2. Necesidad de mantener la buena herencia de planeamiento principalmente municipal y supramunicipal. Es una regla necesaria para el desarrollo y transformación urbana. Evitar la rigidez y reducir su despliegue burocrático.

3. Vigilar el excesivo peso del planeamiento funcionalista en aras de sistemas más acordes con el modelo de nuestras ciudades. Recuérdese que la sectorialización funcionalista se impuso por su gran facilidad de actuar por sectores, es decir, por departamentos de la Administración. Se hacen escuelas, viviendas, autopistas, etc., pero pocas veces se hace ciudad. En cambio, nuestras ciudades han sido hechas principalmente a partir de actuaciones integradas o bien relacionadas con lo existente.

4. La tradición funcionalista todavía está presente con demasiada frecuencia en nuestra Administración: manejar el territorio por ley es difícil. Se hace,

a veces, urbanismo con leyes sectoriales para esquivar la discusión territorial y/o urbana. Piénsese en la Ley Catalana para Parques Recreativos (temáticos) y sus dificultades de aplicación —no solamente administrativas—; además de su impacto real.

En realidad, existe una tendencia a actuar sólo por funciones desde los niveles de las Autonomías y del Estado:

- Se tiende a subordinar el plan territorial o urbanístico al programa sectorial (escuelas, etc.), que muchas veces no tiene idea urbana específica.
- Se tiende a una cierta «desregulación» al introducir normas globales de gran incidencia en el modelo urbano y su verificación previa se produce difícilmente (por ejemplo, ciertas medidas de fiscalidad urbana tienen o pueden tener efectos directos significativos en la distribución social en las grandes ciudades).

### 3. Modelo específico de las ciudades españolas

1. La naturaleza de la formación de las ciudades de la Europa del Sur permite definirla con un modelo referencial distinto de la ciudad centroeuropea o septentrional, así como de la ciudad americana. Se trata de ciudades compactas, de relativa densidad, que no han sufrido grandes transformaciones bélicas, sus diferentes episodios urbanísticos se leen con gran claridad y su gran expansión se produce este siglo.

Tienen un *hinterland* económico y cultural importante y han sido la base de la reestructuración del territorio durante siglos: las ciudades han representado en gran medida a sus regiones naturales. A la situación española puede añadirse el paradigma italiano.

2. Existirán especificidades importantes entre ellas, pero es fácil comprender que exigen sistemas de intervención propios y debiera evitarse el mimetismo directo de la actuación de ciudades de otro tipo.

3. Se observa en nuestras ciudades que los cambios y la innovación se difunden con facilidad incluso entre ciudades de unas dimensiones bastante diferentes.

### 4. La perspectiva europea

En la perspectiva de 1993 ciertas políticas generales con incidencia urbana (transportes, desarrollo punta, medio ambiente) no pueden ser decididas sólo por la CEE con los Estados: conviene tener presente la especificidad de las ciudades del sur de Europa y de las propias regiones que articulan. Pero, además, en Europa, aparte de los proyectos emblemáticos de las metrópolis (como París o Londres), las grandes ciudades desarrollan infraestructuras para competir en la atracción de industria de servicios de gran valor añadido o mejorar su posición respecto a las demás.

En esta perspectiva, las ciudades españolas deben ofrecer a su nivel ofertas competitivas sacando ventaja de sus oportunidades.

### 5. Los años noventa en las ciudades

1. De la propia situación de los últimos años ochenta se comprueba, también en España, el protagonismo de las ciudades en la nueva década. Se pueden convertir en focos de innovación a la vez que en centros de servicios destinados al consumo local y al visitante.

2. Se aprecian, sin embargo, cambios estructurales importantes que ya se apuntaban en el punto 2 del apartado 1. La innovación observada en aquellos sectores (terciario, oficinas, nueva vivienda, infraestructuras) contrasta con la voluntad de mejora y puesta en valor de la ciudad existente. Se aprecia también un aumento en la escala de intervención de los operadores urbanos, fruto de la ósmosis y entrada de agentes europeos.

3. En cualquier caso, las políticas y actuaciones en las grandes ciudades deben someterse a una doble discusión.

## 6. La reestructuración del territorio de gran escala

1. La gran escala corresponde a los niveles de competencias regional y/o estatal. A corto plazo la CEE tendrá efectos importantes.

2. El gran territorio suele ser tenido en cuenta como espacio económico y geográfico tal como es. Interesa hacer el esfuerzo de imaginar físicamente cómo puede ser, qué formas pueden tomar las tendencias innovadoras de transformación que se nos avecinan.

3. Se constata que si bien existe sobre nuestras ciudades una voluntad centrífuga como patrón de la mayoría de estos cambios estructurales (por ejemplo, *shopping centers*, nuevos grandes equipamientos, etc.) bajo la apariencia del modelo americano (ya muy desarrollado en algunos países noreuropeos) deben verificarse estas funciones monógraficamente autónomas y estudiar hasta qué punto no pueden compartir patrones urbanos centripetos.

4. La reestructuración es también tarea de diseño. La referencia al «Cuarto Informe» sobre planificación física de Holanda para el año 2015 y a la Fundación Nederland nu als ontwerp, 2050 nos permite entender cómo es posible simular los temas y las soluciones arquetípicas a medio plazo. Existen algunos intentos incipientes en España: Planes Insulares en Canarias, las Directrices de Madrid, etcétera.

5. Es muy importante ir «por delante» para ofrecer salidas positivas a los temas que de otra forma pueden convertirse en nuevos problemas. El valor de la anticipación es todavía responsabilidad del sector público. La imagen tiene un gran valor para la toma de decisiones y también para convencer de la procedencia de las posibles soluciones. Clarificar «los resultados de», «el impacto de», es fundamental para ordenar una discusión operativa. Se está en un momento crucial para una discusión «macro», que tenga en cuenta el modelo propio de nuestras ciudades como referente básico.

6. Esta verificación debe permitir una discusión a gran escala de los criterios básicos que inspiran los cambios urbanos y territoriales, tales como:

- Un medio físico debidamente potenciado.
- Un cambio en las formas de residencia que va a pedir más viviendas aunque la población no aumente (por el cambio en el tamaño de la unidad familiar y por reposiciones).
- Un medio ambiente limpio y seguro.
- Una necesidad espacial que haga más rica nuestra oferta urbana a residentes y visitantes.
- Una libertad espacial de elección que debe medirse frente a las disponibilidades de nuestro modelo de ciudad.

7. Hace falta tener una imagen virtual —o varias— del modelo que se desea como paradigma, del conjunto del sistema urbano y sus regiones.

## 7. La gran ciudad y sus oportunidades

1. En la Europa que viene, las ciudades pasan a ser los baluartes emblemáticos del Estado y las Regiones. De ahí la enorme admiración en Europa por las operaciones de 1992 en España, como formas de articulación de ciudades. También se observan fenómenos parecidos en Glasgow, Milán, Rotterdam, Stuttgart, Lyon, Amberes, etc.

2. Las ciudades tienen que hacer frente a:

- a) Corregir temas pendientes: mejora y rehabilitación de lo existente (centros viejos y periferias); infraestructuras y servicios urbanos que necesitan actualizarse.
- b) Dar salida a nuevas demandas.

3. Para ello nuestras ciudades deberán en los años noventa:

- a) Reestructurar los sistemas existentes:
  - Con mejora de la combinación transporte público y tráfico privado.
  - El tranvía y el premetro deberán estar presentes también en las segundas ciudades o en los *hinterland* de las grandes.

— La rehabilitación urbana de la edificación seguirá una participación privada diferente según sectores de la ciudad y de acuerdo con la evolución de la política de alquileres.

— Las infraestructuras y servicios urbanos en proceso de obsolescencia van a exigir importantes inversiones si se quiere un medio ambiente mejor.

b) Aprovechar las propias oportunidades internas. Nuestras ciudades son compactas pero tienen en sus recintos grandes oportunidades de espacios vacíos u obsoletos que pueden dar cabida a actividades innovadoras y a espacios de recalificación urbana singulares. Cuestiones tales como:

— Las viejas estaciones que pueden ser reformadas.

— Los antiguos puertos que ya han quedado demasiado centrales para el uso activo.

— Los vacíos industriales.

— Los frentes de agua.

Todos ellos constituyen espacios privilegiados si son utilizados con una visión urbana más general. Convirtiendo estos vacíos o espacios urbanos en verdaderos elementos cívicos, se puede a su vez reequilibrar sectores periféricos aportándoles centralidad, es decir, aquella condición que de por sí nunca tendrían. Conviene entonces tener presente la envergadura de estas operaciones para no actuar negativamente sobre el sector (referencia a las Áreas de Nueva Centralidad de Barcelona, y otras ciudades que tienen en curso actuaciones de este tipo). Sin duda, el contenido mixto (residencia, equipamiento, servicios, nuevas actividades punta) puede ayudar al equilibrio de estas propuestas.

Hay que evitar a toda costa una visión especulativa, de nuevo creciente, en la transformación de estos sectores.

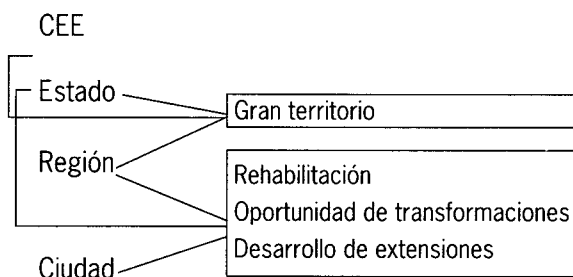
Las piezas que son públicas o gestionadas por agencias parapúblicas deben «dar ejemplo» de urbanidad y mesura antiespeculativa para así actuar «por simpatía» sobre los inversores privados o mixtos.

c) Dar salida externa a otras necesidades que no tienen cabida en la ciudad tratando de reducir su capacidad centrífuga. Para ello parece obligado que cualquier actividad externa aporte o le sea aportada la infraestructura de uso colectivo suficiente para su correcto funcionamiento. De otra forma cargará sobre la débil infraestructura existente (piénsese en las nuevas periferias que se cargan sobre la estructura radial de Madrid, aumentando el colapso de una estructura ya de por sí sobrecargada).

Así, pues, hay que entender que si bien la ciudad no debe encerrarse hay que procurar que las actividades externas estén bien articuladas y no sean generadoras de nuevos diseminados periféricos.

## 8. La ciudad en los años noventa y niveles de actuación

Con un panorama como el descrito aparecen niveles de actuación diferencial, siguiendo el modelo específico de nuestras ciudades.



## 9. Elementos para una conclusión

1. El papel futuro de las ciudades en nuestro modelo de urbanización es crucial. Parece prudente apoyar en ellas la reactivación regional para conseguir mayor eficacia y estabilidad en la oferta. Las ciudades grandes mejoradas pueden ser francamente competitivas en Europa como subcentros de producción y de servicios.

2. Se da la situación favorable de una estructura administrativa nueva, capaz todavía de engranar un gran proyecto de conjunto de reestructuración urbana que imbrique los tres niveles de gobierno.

3. El nivel local debe aumentar la autonomía financiera para poder hacer frente a las demandas directas de consumo colectivo.

4. La defensa del planeamiento es necesaria. Hay que insistir en aumentar su claridad, evitar redundancias y repeticiones. Las competencias municipales y regionales deben simplificarse para disminuir su dificultad burocrática.

5. Hay que avanzar una simulación del futuro urbano y territorial que comprenda también las variables físicas y formales. La toma de decisiones será así más rica y fiable.

6. Presentar los temas y las posibles soluciones facilita la gestión urbana y ayuda a impulsar económicamente las ciudades. En este proceso la formación de cuadros técnicos y responsables políticos es una tarea primordial en el umbral de los años noventa.

7. La estructura entre ciudades debe potenciarse con sistemas avanzados de transporte y telecomunicación. Racionalizar estas infraestructuras permitirá evitar la condición de periferia.

8. Las grandes ciudades deberán afrontar operaciones de reestructuración importantes. La inversión en infraestructuras y servicios urbanos habrá de ser significativa.

9. En la mejora urbana habrá que dar prioridad a la calidad de los espacios y servicios de la periferia. La incorporación de formas de transporte modernas puede estructurar de nuevo la ciudad como un conjunto.

10. Evitar el razonamiento de «imagen especular» (a bandazos): la experiencia de la urbanística municipal de los años ochenta es buena para entrar más a fondo, sin cambiarla totalmente. El Estado debe reforzar la urbanidad de sus actuaciones porque en su «patrimonio» urbano hay oportunidades ejemplares en casi todas las ciudades.

### **Anexo. Algunos precedentes internacionales interesantes**

Hay buenos precedentes de leyes que articulan necesidades urbanísticas cuyas soluciones están bien definidas: por ejemplo, la primera Ley del Suelo inglesa, la *Town Planning Act* de 1907, para evitar el desorden de la creciente periferia sajona, llevó en paralelo el trabajo de R. Unwin *Town Planning in Practice*, que facilitó enormemente su puesta en práctica.

El punto de partida de aquella operación fue tratar de superar el problema cultural que supone la falta de perspectiva con relación al futuro. Para contrarrestar la situación se decidió poner en marcha un gran esfuerzo de manera que las hipótesis de futuro fueran verificadas también en términos de proyecto y forma urbana. Las expectativas de innovación en los campos de la producción, la agricultura, vivienda, tiempo libre, etc., fueron diseñadas según cuatro escenarios posibles: escenario liberal, crítico o socialista, consciente o solidario y el relajado o denominado capitalismo salvaje. Con estas ideologías arquetípicas, los supuestos de transformación territorial y urbana toman prioridades diferentes y en consecuencia adquieren formas e imágenes diversas. La discusión cruzada se produce fácilmente y por primera vez se obtienen imágenes reflexivas sobre decisiones tantas veces desechadas sin el mínimo rigor del contraste.

Porque sin duda esta voluntad de «imaginar» el futuro de una forma integrada no goza de mucha tradición y a veces rehuimos la verificación proyectual porque nos parece que quita libertad a la toma de decisión. Sin embargo, esta experiencia quizá abre el potencial de procesos urbanos innovadores que se expresen en coherencia con las ciudades existentes. De manera parecida a como los ciudadanos norteamericanos comprobaron en 1989 en una exposición que se presentó en el Queens Museum de Nueva York, cómo la revisión de la Expo Mundial de esa ciudad estadounidense de 1939 y de 1964 ofrecía una premonición de la ciudad actual, las imágenes

futuristas de 1939 son ahora fragmentos reales de algunas de sus ciudades.

Nuestras ciudades todavía tienen evidencia de la importante desamortización de los glacis y las mura-

llas que abrieron fantásticas rondas y bulevares todavía en uso. Hubo aprovechamiento privado, pero su aportación urbana fue claramente definida.



ACTUACIONES URBANÍSTICAS Y  
CONFIGURACIONES DE MODELOS DE CIUDAD

Ponència presentada al Seminari *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*, Madrid, abril 1990

MANUEL HERCE

*Assessor de l'Àrea metropolitana de Barcelona en temes territorials i urbanístics*

---

SUMARI

**1. De la utilidad de las actuaciones urbanísticas.**

**3. De la administración y gestión de las actuaciones urbanísticas.**

**2. De la sustitución del plan por el proyecto.**

**4. De la viabilidad de las actuaciones.**

## ACTUACIONES URBANÍSTICAS Y CONFIGURACIONES DE MODELOS DE CIUDAD

Gran parte del período democrático de nuestros ayuntamientos se ha consumido en la discusión, tramitación y consolidación de su planeamiento general (posiblemente con la única excepción, en cuanto a grandes municipios, de Barcelona, que lo aprobó en 1976). Es indudable que ello ha requerido un notable esfuerzo de técnicos y políticos, mientras que las discusiones y propuestas en torno al modelo de ciudad concretado en el planeamiento han resultado, en general, vagas y lejanas al ciudadano medio. Paralelamente a la formulación del plan, y no siempre en consonancia con o en su desarrollo, la Administración local ha tenido que ir adoptando medidas de gestión diaria sobre la ciudad, para las que muchas veces se han improvisado modelos o se han testado doctrinas fomentadas en el rico período de discusión urbanística de los años setenta.

La práctica de estos últimos años y el evidente resurgir de un desarrollo económico de pujante iniciativa privada, han mostrado fisuras obvias en el aparato técnico de referencia, cuando no agravamiento de problemas urbanos que parecían superados. La vivienda, el transporte, la terciarización de los ensanches, la degradación de los cascos antiguos son temas que hoy en día expresan que hay mucho por hacer. Es curioso que todos ellos constituyan los problemas base de la práctica urbanística; y sin embargo, las encuestas preelectorales muestran junto a una alta satisfacción por el urbanismo municipal, un creciente grado de descontento por esos problemas en concreto. ¿Qué extraño fenómeno de marketing nos ha llevado a transmitir a la población la idea de que el urbanismo es otra cosa, posiblemente con rememoraciones semánticas de ornamentación? Y sin embargo, la nueva Administración democrática surgió con una notable preocupación urbanística, como se muestra en la mayoría de los discursos y programas electorales de las primeras elecciones democráticas e incluso en la trayectoria y extracción de la mayoría de los líderes políticos locales.

Transcurrida una primera década, cuando se observan los primeros índices de un cierto agotamiento del discurso programático, es imprescindible una cierta reflexión crítica, conscientes de que los muchos

logros y también algunos errores del pasado inmediato son el patrimonio de la izquierda, y sobre dicho patrimonio se ha de estructurar una nueva respuesta de vanguardia en las transformaciones sociales. A efectos de esta reflexión y obviamente con todo el riesgo de subjetividad que ello implica, me interesa poner de relieve cuatro aspectos de la pragmática urbanística de estos últimos años. Aspectos que reúnen las características de ser comunes a las grandes ciudades españolas, de haber servido de apoyo a nuevas formulaciones técnicas y de ser a la vez origen de los mejores logros de la reciente política urbana, y (posiblemente por las mismas causas) fuente donde encontrar las claves de una redefinición de futuro.

### 1. De la utilidad de las actuaciones urbanísticas

El primero de los temas se refiere a un debate rehuido pero que subyace en todas las propuestas e intenciones públicas en el terreno de lo urbano: la capacidad o no del plan para alterar la calidad de vida y de ahí, la eficacia o no del planeamiento, la necesidad del mismo, el tipo y contenido con vistas a su eficacia, y la propia conveniencia o no de su existencia.

La proliferación en estos años de planes de Reforma Interior, consustanciales a la tan cara visión humanista de rehabilitación del patrimonio heredado, pone de relieve las principales facetas del tema. No se puede negar que para los técnicos este tipo de planeamiento ha aportado un enriquecedor discurso metodológico; pero junto al enorme bagaje de propuestas interesantes, son bastantes menos sus logros físicos y sociales.

Posiblemente debido tan sólo a una cierta desproporción entre alcance temporal de sus objetivos y expectativas generales a corto plazo; o porque a veces no pretendían ir más lejos de su propia propuesta ejemplificadora. Esta última acepción, más extendida de lo que puede parecer, lleva aparejado un sutilísimo veneno, por lo caro que resulta al hombre contemporáneo el poder de la imagen. Parece como si «la condición ontológica del ser de una cosa fuera su propia transformación en imagen» (E. Subirats). Y, entre los hombres contemporáneos,

apabullados por la imagen, se encuentran, cómo no, los más propensos a confundir la realidad con su simulacro en imagen, los técnicos y los políticos.

De ahí, el asombro de los operadores públicos cuando al levantar la vista de los planos constatan que la ciudad ha seguido sus pautas propias de evolución. De ahí al injusto desprecio sobre la eficacia de la planificación hay sólo un paso; el resultado se muestra, con frecuencia, contraproducente, puesto que

«la confianza puesta en los planes, sus métodos y sus autores, disminuye, haciendo más difícil reforzar el proceso de planificación» (N. Linchfiels).

## **2. De la sustitución del plan por el proyecto**

Volveremos luego sobre la cuestión de los medios, de los planes válidos solamente si se redactan para su ejecución y se los dota de medios para ello. Pero enlacemos con esta desconfianza en las propuestas del plan, otra de las actividades más presentes en la política urbana de estos años: la sustitución del plan por el proyecto. No me refiero a la concepción del planeamiento entendido, también, como suma de proyectos, ni tampoco a la voluntad de recalificar a través de intervenciones concretas el tejido urbano. La arquitectura del espacio público, a través de sus valores simbólicos, es la gran realidad de la transformación de nuestras ciudades, y no sólo de sus centros, sino también de sus anómicas periferias en trozos de ciudad. R. Castro recordaba recientemente que la «ciudad no es tanto un lugar, como el momento simbólico de la fundación de la ciudadanía».

Intervenciones recalificadoras del tejido urbano que tienen su coherencia en un plan-programa sobre un barrio, pero que cuando pierden su fin último de recuperación de espacios y dignificación de lugares caen simplemente en la mera condición de espectáculo. Espectáculo, incitación que tiene, también, la función vanguardista de mostrar desde el poder modelos identificatorios sociales, lo que algunos han llamado la ciudad-metáfora. Pero espacios-espectá-

culo que, sin referentes ideológicos, causan el efecto contrario de hastío y desconfianza, cuando no de obvio rechazo por su relación coste-rentabilidad social. No quiero traer ejemplos porque posiblemente tan sólo sean por ahora mínimos en el amplio conjunto de bellas plazas, rehabilitación de edificios y espacios dignos que han realizado los ayuntamientos. Pero en la mente de todos está algún amplio vial ocupado por arquitecturas gratuitas, o algún barrio histórico cayéndose en su entorno de frisos, columnatas y arquitebras.

Precisamente este —posiblemente escaso, pero significativo— tipo de intervenciones ha servido de revulsivo de debate entre administradores del gobierno local y entre técnicos urbanistas (al que no ha sido ajeno un cierto rebrote de neorradicalismo en asociaciones vecinales); sobre la base de preguntarse hasta qué punto no constituyen respuestas fáciles ante la complejidad de los instrumentos de desarrollo del planeamiento en nuestro país. En general, la gestión urbanística ha tenido una importante atención en la política urbana de las grandes ciudades. Expropiaciones, reparcelaciones, convenios urbanísticos con los operadores privados e intentos de aprovechar instrumentos legales paralelos a los urbanísticos son un común denominador en aquellas. Pero, precisamente porque se ha hecho uso de ellos, se ha comprobado su lentitud en el procedimiento, su dependencia de decisiones de otras administraciones y su necesidad de canalización con municipios limítrofes. El voluntarismo con el que ha tenido que llevarse a cabo esta gestión sólo ha sido posible en aquellos ámbitos de la ciudad en los que lo permitía la potencia del aparato administrativo; no así en aquellos otros, en general de la periferia, donde precisamente coinciden carencias financieras, técnicas e infraestructurales.

## **3. De la administración y gestión de las actuaciones urbanísticas**

El tercer aspecto que quiero destacar, para que no se olvide, es que, salvo la capital del Estado, todas las demás grandes ciudades españolas desbordan, con mucho, su término municipal.

La complejidad de gestión, agravada por la escasez del ámbito territorial de referencia y la proliferación de instrucciones, ha traído como lógica consecuencia un modelo creciente de gestión descentralizada, a través de gerencias, institutos y sociedades públicas. Modelo de gestión que ha mostrado sus claras ventajas operativas porque ha podido moverse a caballo del derecho público y del privado. Modelo que perfeccionar, por otro lado, para evitar sus consecuencias sobre los procesos urbanos. La lógica mercantil y financiera de las empresas de gestión descentralizada, junto a su loable capacidad de demostrar que el sector público puede llevar a cabo sus actividades con rentabilidad financiera, también ha traído algunos resultados paradójicamente contrarios a los fines para los que fueron creados. En el contexto de su autonomía, las decisiones, por ejemplo, de la ubicación de aparcamientos se toman sobre la base de ventajas de la centralidad, sin tener en cuenta el agravamiento de los problemas de tráfico en áreas centrales y su interferencia en la demanda del transporte público.

En el extremo, si el aparcamiento, los transportes, la vivienda pública, la promoción económica de espacios centrales, las operaciones urbanísticas singulares e incluso la propia creación de infraestructura, se descentralizan sin un referente de planeamiento y sin un organismo político-administrativo de coordinación, la inmediatez de gestión pudiera acabar sustituyendo a la previsión, la coyuntura al programa.

Escepticismo político ante un planeamiento discrónico entre propuestas y realizaciones; detección de una cierta tendencia a la satisfacción de necesidades urbanas mediante el simulacro; ámbitos de gestión inadecuados; y creciente entramado de gestión descentralizada. Aspectos todos ellos que no niegan los innegables logros que una Administración progresista ha aportado a la ciudad y a la convivencia. Pero aspectos sobre los que fundarnos para una reflexión precisa.

Un punto de arranque es el debate sobre la creciente reclamación del marco globalizador que significa un plan; de la conveniencia de dotarse de un paradigma

de ciudad que sea ofrecido como utopía posible y como marco de realizaciones. El gran esfuerzo del planeamiento urbanístico general, con todo lo que comporta de grandes ilusiones y también de inadecuadas discusiones, ha sido realizado en un tiempo demasiado reciente en nuestro país. El planeamiento que se requiere ha de ser de tipo operativo; programático en la definición de fines y acciones pertinentes; realista en el análisis y preparación de los medios; plurianual, con perspectivas de corto y medio plazo en sus propuestas. No existe en la legislación urbanística española un instrumento adecuado a tal fin; en su ausencia, diversos ayuntamientos han optado por aplicar la revisión cuatrienal de los programas de actuación. Pero sus contenidos forzosamente han de ser cortos, porque sus instrumentos de programación son débiles y no ligan en su ejecución al círculo de agentes institucionales públicos presentes en la construcción de la ciudad. El contenido de los programas plurianuales italianos, con la heterogeneidad de sus propuestas, con la asunción de jerarquización entre actuaciones y de exclusión de las que no son posibles y con sus características de provocación de convenios y compromisos, pudiera ser lo más cercano a lo preciso.

Pero si se quiere ser capaz de ofrecer programas enlazados de intervención que muestren un proyecto de ciudad, hay que ser conscientes de las actuales limitaciones de ámbito y de marco administrativo. De poco sirven programas de vivienda en la ciudad central si no se logra reconducir su creciente terciarización; y sólo se pueden generar subcentros si se puede trabajar con la periferia. De poco vale expresar la utopía de ciudad igualitaria, si la renta se produce en un ámbito municipal y el déficit en otro, que es la misma ciudad; o si las plusvalías del nuevo crecimiento urbano se generan en uno y los fondos de rehabilitación urbana se precisan en otro ámbito municipal diferente.

Los pocos organismos de planificación y programación y control metropolitanos han desaparecido; o en la lógica de la gestión descentralizada se han limitado a unos servicios (aguas, basuras, transportes) vistos con absoluta autonomía. Urge en este sentido un

pacto institucional y político que venza las reticencias de los que se empeñan en enfrentar autonomías con metrópolis.

No sólo es un problema de ámbito, y posiblemente no el más grave. La insostenible tutela a la que están sometidos los gobiernos de nuestras ciudades por las comisiones de urbanismo en manos del gobierno autónomo hace que abunden los enfrentamientos entre instituciones utilizando excusas urbanísticas, impidiendo, de facto, la suscripción de programas que se aguanten a medio plazo. De todos es sabido que las comisiones de urbanismo exceden su función de tutela, transformándose en órganos de planificación en sus aprobaciones en consonancia con las atribuciones que les da la ley, que, en ciertos regímenes legislativos autonómicos están intervinidos hasta los actos de gestión, desarrollo del planeamiento, y que incluso la expropiación por tasación conjunta, a la que por ejemplo confiere tanta potencialidad la reciente Ley de Régimen Urbanístico y Valoraciones, depende de la voluntad del órgano de tutela. Un gobierno local responsable no puede tener más tutela en el ámbito de sus competencias que la de la ley y los parlamentos.

#### **4. De la viabilidad de las actuaciones**

El tercer requisito del planeamiento-programación está en la viabilidad política y financiera de sus propuestas. De poco valen si no son capaces de incidir en los programas de actuación de los distintos departamentos de gobierno; pero tampoco si no son creíbles en la ordenación de los propios medios de que dispone la municipalidad. Programar actuaciones implica incardinarlas en los presupuestos municipales y, también, ser capaces de generar un cierto esfuerzo multiplicador sobre inversiones de otros operadores. Creo que merece la pena traer a cuento

el hecho de que casi ninguno de los grandes municipios españoles ha aprovechado la coyuntura de la crisis para formar un patrimonio municipal del suelo con el que poder incidir ahora en el mercado de la vivienda. Que cuando la reciente ley incrementa el derecho urbanístico de la colectividad del 10% al 15% del aprovechamiento del suelo, ignora que son pocos los municipios que no hayan preferido su transformación en metálico, posiblemente, para paliar su escasez de recursos, pero también muy posiblemente porque la disponibilidad del patrimonio tenía sentido en el municipio colindante. En este sentido, la exigencia del desaparecido Presupuesto Especial de Urbanismo pudiera ser el instrumento que diera credibilidad a los programas plurianuales, los dotara de medios y permitiera cuando menos clarificar las responsabilidades de cada institución en el incumplimiento de acuerdos. La credibilidad de las propias disposiciones, que la nueva ley establece respecto a plazos y compromisos de los operadores privados, pasaría por una programación acorde con la del sector público.

La necesidad de un marco de referencia de las actuaciones municipales en un plan-programa; de ámbito espacial adecuado al tamaño y problemas de la ciudad; de autonomía y responsabilidad de la Administración municipal (¿por qué no metropolitana?) en su aprobación y desarrollo. Esas son las tres premisas básicas para poder ser capaces de ofrecer al ciudadano propuestas concretas de progreso, que pueden ser cotejables, mensurables y reivindicables con otras propuestas y opciones. Las propias formulaciones de un programa de este estilo no sólo son un referente para actuaciones y proyectos concretos; serán también un corsé a la autonomía técnica y un modo de garantizar la participación de la sociedad en una democracia abierta más allá de los procesos electorales.