

Realitats metropolitanes i governs locals

Oriol Nel·lo i Jaume Renyer Alimbau

El Pla Territorial Metropolità de Barcelona: ensenyaments per al govern del territori¹

Oriol Nel·lo

*Departament de Geografia
Universitat Autònoma de Barcelona
oriol.nello@uab.cat*

El procés d'urbanització és, sens dubte, un dels principals vectors de canvi de les societats contemporànies. Podríem definir-lo com aquella dinàmica a través de la qual la població i les activitats, impel·lides per les estructures econòmiques i les relacions socials prevalents, han tendit a concentrar-se sobre el territori, tot donant lloc a aglomeracions a partir de les quals aquelles relacions s'han anat estenent fins a acabar integrant en una fita xarxa la totalitat de l'espai regional, continental i mundial. Com és ben sabut, una de les conseqüències més vistoses d'aquest procés ha estat la formació de grans àrees urbanes en les que s'apleguen milions de persones, que representen sovint una part substancial de la població dels respectius països i constitueixen els principals nodes del sistema urbà mundial: les àrees metropolitanes.

El tema del govern d'aquests àmbits urbans ha plantejat arreu problemes de gran entitat per, almenys, tres tipus de raons. En primer lloc, per la complexitat de les problemàtiques econòmiques, socials i ambientals a les quals les instàncies públiques han de fer front, en presència, a més, d'interessos contrastats i sovint, contradictoris. La segona raó que explica la di-

1. El present text desenvolupa amb un format acadèmic i actualitza les dades de la ponència exposada per l'autor a les jornades [nota de l'editor].

ficultat dels governs metropolitans, és el pes decisiu de les àrees que les àrees metropolitanes tenen en la vida dels respectius països, de tal manera que les decisions que s'hi prenen tenen repercussió directa o indirecta sobre la totalitat de la seva població i encara més enllà. La tercera raó que explica el caràcter envitricollat de la problemàtica del govern metropolità té a veure a la relació entre la morfologia urbana i les estructures administratives: en efecte, els processos de metropolitanització han tingut lloc sovint de manera accelerada, tot escampant la urbanització o les relacions metropolitanes sobre un gran nombre de les unitats administratives –municipis, comtats, departaments...– prèviament existents en el seu àmbit territorial; això ha fet que el sistema de govern no només hagi d'enfrontar una problemàtica complexa i decisiva, sinó també que ho hagi de fer a partir d'estructures administratives molt sovint fragmentades i complicades. Així, no és d'estranyar que el debat sobre el govern del Gran Londres o la relació entre París i l'espai francès, per posar només dos dels exemples europeus més coneguts, hagin estat una qüestió permanent en la història dels respectius països al llarg dels dos darrers segles.

En el cas de la regió metropolitana de Barcelona tots aquests trets que pesen sobre l'existència de qualsevol sistema de govern metropolità –la complexitat, la rellevància i la fragmentació– són ben presents. Aquí, però, s'afegeix encara una altra dificultat: el contenciós secular existent sobre el tema de l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya, contenciós derivat en bona part –tot i que no exclusivament– de les dificultats de l'encaix institucional de la realitat catalana en el conjunt ibèric.

El present treball té per objectiu analitzar la situació en la qual es troba la qüestió del sistema de govern en la regió metropolitana de Barcelona, tot contrastant la realitat administrativa amb la situació específica del planejament territorial. Així, el treball es divideix en quatre parts. En la primera s'exposa quina és la situació del sistema institucional en l'àmbit metropolità barceloní, després de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de 2006, la promulgació de les Lleis 30/2010, de Vegueries i 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la Sentència del Tribunal Constitucional espanyol sobre la primera d'aquestes normes. En la segona part es constata com, davant de l'atzucac en què sembla trobar-se la qüestió de la reforma de l'administració en l'àmbit metropolità, l'aprovació consensuada i la vigència del Pla Territorial Metropolità de Barcelona (PTMB) de 2010 pot considerar-se una interessant excepció que justifica el seu estudi per a la governança metropolitana. A aquesta comesa es dedica la tercera part, en la qual s'enuncien un seguit de 10 ensenyaments que, a criteri de l'autor, poden desprendre's del procés d'elaboració del PTMB i resulten d'interès per al debat sobre el sistema de govern metropolità. Finalment, unes breus conclusions tanquen l'article.

1. El govern metropolità, una història de frustracions reiterades i un repte pendent

La qüestió del govern de l'espai metropolità barceloní és, sens dubte, un dels aspectes més complexos i polèmics de l'ordenació administrativa del territori català. Aquesta condició es deriva, en primer lloc, de les pròpies dinàmiques del procés d'urbanització. Com és ben sabut, la intuïció enunciada ja en els anys trenta per Pau Vila, segons la qual, el territori comprès en el "vuit" ferroviari català estava esdevenint una realitat urbana integrada (Vila, 1937; fig. 1) es va confirmar amb escreix al llarg de la segona meitat del segle XX. Així, entre la Tordera i el Foix, entre la serralada Prelitoral i la Mediterrània s'ha configurat un sistema metropolità estretament interdependent en termes funcionals, on viuen més de dos terços de la població catalana i genera un percentatge equivalent del producte interior brut. Aquesta metròpoli, tot i abastar poc més del 10% del territori català, irradia la seva influència directa sobre les comarques veïnes del Baix Penedès, l'Anoia, el Bages, Osona i la Selva, constitueix, sense cap dubte, la clau de volta del sistema urbà del país i, amb els seus cinc milions d'habitants, ha esdevingut una de les principals àrees urbanes del continent

Figura 1. "Croquis comparatiu de la superfície del 'vuit' ferroviari amb la resta de Catalunya", de Pau Vila (1937)



Font: *La fesomia geogràfica de Catalunya*, Barcelona, Comissariat de Propaganda de la Generalitat, 1937, p.36.

europèu. En el seu espai central, l'entorn immediat de la capital, la urbanització s'estén gairebé sense solució de continuïtat per abastar el territori d'una trentena de municipis, on viuen tres milions de ciutadans.²

Des del punt de vista administratiu, aquesta realitat metropolitana es caracteritza per una notabilíssima complexitat. No és tan sols que s'hi trobi un gran nombre de governs locals, sinó que aquests corresponen a molts nivells administratius diversos. Així, en el territori comprès dins l'àmbit del Pla Territorial Metropolità vigent, hom hi compta 164 municipis, 13 mancomunitats, 110 consorcis, 7 comarques, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (que abasta 36 municipis de l'àmbit central), l'Autoritat Territorial

2. No és aquest el lloc per entrar en una anàlisi detallada de les dinàmiques territorials que han portat a la configuració de la realitat metropolitana, respecte la qual hi ha, com és sabut, una àmplia bibliografia. Per una panoràmica sobre l'evolució de la qüestió pot veure's Oliveras (2008). Pel nostre costat ens hi vam referir extensament ja fa anys a Nel·lo, 2001. Per a l'evolució de les tendències recents i els impactes territorials de la crisi econòmica actual podeu veure Nel·lo i Donat, 2014.

Metropolitana (que no només comprèn les 7 comarques de la regió sinó que s'estén també sobre determinats municipis de les veïnes) i la Diputació de Barcelona (que, com és sabut, abasta també quatre comarques de la Catalunya Central: l'Anoia, el Bages, Osona i el Berguedà). Per donar idea d'alguns dels problemes derivats d'aquesta realitat, n'hi haurà prou amb esmentar que ens locals que integren l'àmbit tenen sovint competències concurrents, presenten diferències notables en els recursos per càpita dels que disposen per a la prestació dels mateixos serveis i, excepte els municipis, tots ells són governats per òrgans d'elecció indirecta. Per si això no fos prou, els governs locals han de gestionar temàtiques –com l'habitatge, el transport, la degradació urbana o els serveis social– de les quals pateixen les conseqüències en el propi territori, sense tenir, però, ni l'abast, ni els recursos per fer-hi front, ja que aquestes depenen en molt bona mesura de l'evolució de les dinàmiques del conjunt metropolità. D'aquesta manera, es pot afirmar sense temor d'errar que el sistema de govern local de la regió metropolitana (i no només d'aquesta) presenta problemes de capacitat, d'eficiència, d'equitat i de qualitat democràtica.

La necessitat de dotar l'àmbit metropolità d'un sistema equilibrat, comprensiu i eficient de govern ha estat un dels temes més debatuts en la llarga i intricada polèmica sobre l'organització territorial de Catalunya³ i ha tingut diversos episodis assenyalats: l'annexió dels municipis del Pla de Barcelona a partir de la construcció de l'Eixample (1896, 1904 i 1921), l'opció de mantenir la fragmentació del mapa municipal a l'entorn de capital catalana mentre s'incorporaven a Madrid els municipis del seu *alfoz* (1948-1954), els primers intents de planejament urbanístic supramunicipal de l'àmbit central (Pla Comarcal, 1953; fig. 2), les propostes per ampliar l'abast del planejament a l'àmbit comprès entre la Tordera i el Foix (Pla Director de l'Àrea Metropolitana, 1966; fig. 3), la creació en l'àmbit central de la metròpoli d'un ens local per al govern i d'un pla urbanístic (Corporació Metropolitana de Barcelona, 1974, i Pla General Metropolità, 1976; fig. 4), la dissolució d'aquesta corporació i la seva substitució per dues entitats metropolitanes sectorials d'àmbit restringit, així com la implantació de 7 comarques en el territori de la regió metropolitana (Lleis d'organització territorial, 1987), el reconeixement de la regió metropolitana com a àmbit de planejament territorial i els subsegüents intents fallits d'elaboració d'un pla territorial metropolità (Pla Territorial General de Catalunya, 1995, assajos de planejament metropolità, 1998; fig. 5).

3. Per als antecedents històrics de la qüestió poden veure's els documents publicats a Lluch i Nel·lo (1983 i 1984), així com els treballs continguts a Roca, coord. (1997). Per a la qüestió específica de la unificació administrativa dels municipis del Pla de Barcelona i les seves conseqüències històriques, vegeu Grau i Nadal (1997) i per al tema de l'evolució del planejament metropolità Esteban (2007). Sobre la connexió entre el debat sobre el govern metropolità, per una banda, i la discussió política i ideològica sobre la relació entre Barcelona i Catalunya, per l'altre, podeu veure Nel·lo (2013a).

Figura 2. *Plan de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia*, conegut com a Pla Comarcal de Barcelona (1953)



Figura 3. *Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona* (1966)

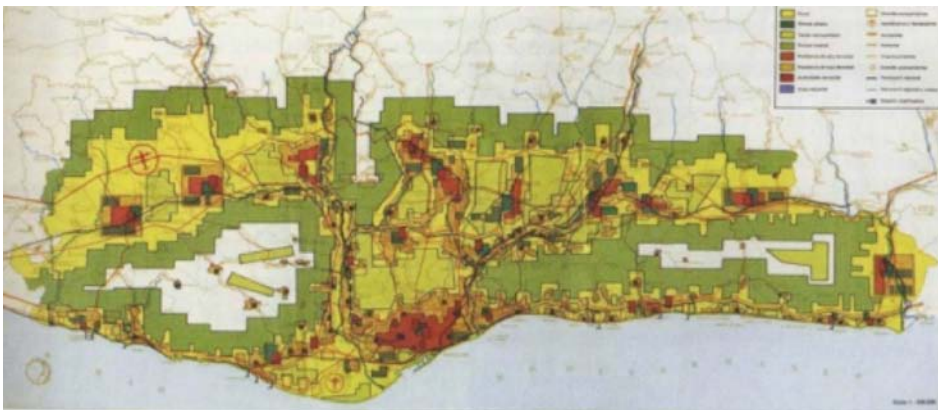
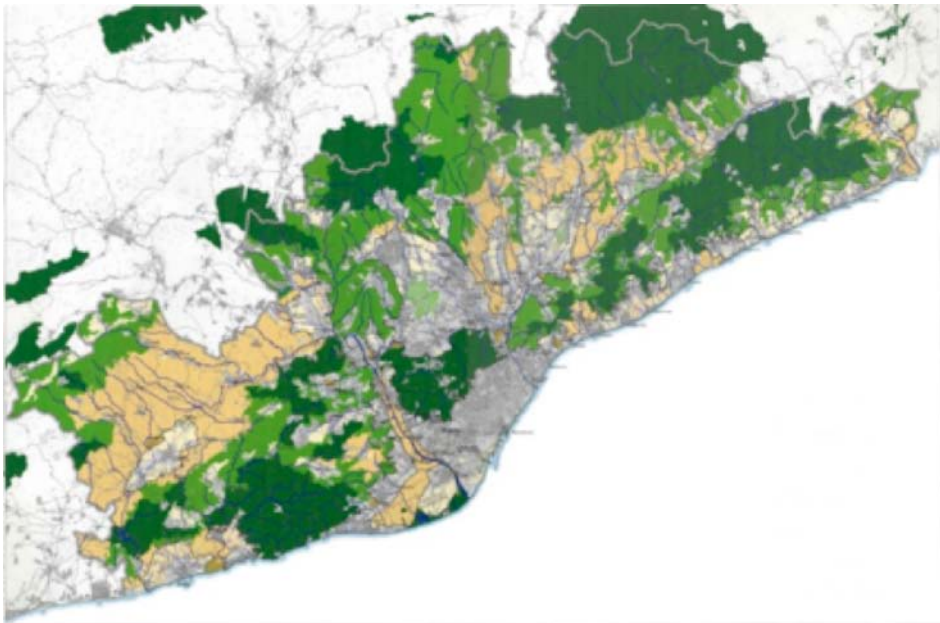


Figura 4. Pla General Metropolità (1976)

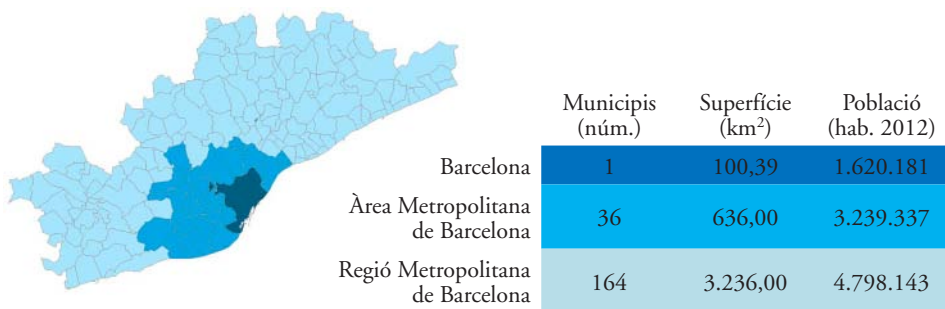


Figura 5. Proposta de Pla Territorial Metropolità de Barcelona (1998)



Aquesta història treballada, conflictiva i complexa, semblà trobar un desenllaç el mes de juliol de 2010, amb l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Llei 30/2010, de 3 de agost, de vegueries i la Llei 31/2010, de 3 de agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (una i altra publicades en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 5708, 6 de setembre 2010). La nova legislació s'inseria en el marc del desenvolupament de les previsions contingudes en l'Estatut d'Autonomia de 2006 sobre l'organització territorial i el govern metropolità (Argullol, 2007, Nel·lo, 2008) i preveia, de fet, l'existència de dos ens locals parcialment superposats: el primer, anomenat Àrea Metropolitana de Barcelona, seria privatiu de l'àmbit central de la metròpoli, comprendria 36 municipis i vindria a subsumir i agrupar les dues entitats metropolitanes creades per les lleis d'organització territorial de 1987 (l'Entitat Metropolitana del Transport i l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus), així com la Mancomunitat de Municipis existent en aquest àmbit; el segon, anomenat Vegueria de Barcelona, comprendria els 164 municipis de l'àmbit metropolità extens i hi exerciria competències similars a les de la Diputació de Barcelona, a la qual substituiria en aquest territori. Així mateix, la vegueria seria un dels set àmbits territorials en els quals s'articulària l'administració perifèrica de la Generalitat (fig. 6).

Figura 6. Vegueria de Barcelona i Àrea Metropolitana de Barcelona. Àmbits territorials



Tanmateix, de l'aprovació de les lleis ençà, els desenvolupaments econòmics, polítics i institucionals han vingut a dificultar i, en alguns aspectes, a fer impossible, el desenvolupament de les seves previsions. D'acord amb el previst, l'Àrea Metropolitana creada per la Llei 31/2010 va constituir el seu primer Consell Metropolità després de les eleccions municipals del mes de maig de 2011. Tanmateix, des de llavors, tot i les expectatives existents, la institució ha portat una vida més aviat somorta, potser explicable per la situació de crisi econòmica que afecta el país i el complex equilibri polític en els seus òrgans de govern que els resultats electorals propiciaren. Així, l'elaboració del nou Pla Director Urbanístic de l'Àrea Metropolitana de Bar-

celona, que constitueix sens dubte el repte principal que la Llei 31/2010 planteja a la nova institució i que hauria de permetre l'inici de la revisió del vell Pla General Metropolità de 1976, no ha conegut avenços significatius de tramitació en aquest mandat, tot i el nombre i l'interès dels debats i seminaris organitzats sobre el tema.

Pitjor fortuna ha tingut encara el desenvolupament de les previsions de la Llei 30/2010, de Vegueries, tant per al conjunt del país com per a l'àmbit específicament metropolità. En efecte, la Sentència del Tribunal Constitucional relativa a l'Estatut de Catalunya de 2010, portà el seu desenvolupament a un atzucac aparentment insalvable en establir que "la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales" (FJ 40). A partir d'aquesta interpretació, el desenvolupament de les previsions estatutàries admetrien, segons el Tribunal, dues variants: a) si la vegueria és simplement la denominació que pren a Catalunya la província, llavors els seus límits i regulació resulten indisponibles per al legislador autonòmic; b) si la vegueria, per contra, ha de ser un nou ens local, el consell de vegueria no podria substituir les diputacions provincials. Davant de la situació creada per la sentència, el Govern de la Generalitat va promoure una modificació de la Llei 30/2010, que, de fet, venia a posposar de manera indefinida la seva possibilitat de desenvolupament efectiu, en establir que "la constitució dels consells de vegueria, d'acord amb les demarcacions veguerials que defineix l'article 9, es produirà un cop hagin estat aprovades les modificacions de la normativa estatal" (DT1). La modificació, aprovada a inicis de juny de 2011 (Llei 4/2011, de 8 de juny) preveia també en les seves disposicions finals que el Govern presentaria les iniciatives legislatives necessàries al Parlament de Catalunya per tal que aquest pogués promoure davant les Corts Generals les modificacions legals necessàries "per completar el desplegament de l'organització territorial". Òbviament, aquestes previsions no s'han acomplert, de tal manera que l'àmbit metropolità extens, aquell que ja dibuixava Pau Vila abans de la Guerra Civil i reivindicava fa gairebé mig segle el Pla Director de l'Àrea Metropolitana de 1966, segueix sense disposar d'un ens de govern local específic.

2. L'aparent excepcionalitat del planejament territorial

En aquest context no sembla que, a curt o a mig termini, hi hagi gaire possibilitat d'avançar en la configuració d'un nou sistema de govern metropolità, tret que es produïssin canvis institucionals i polítics de gran abast a Catalunya i a Espanya. La reforma integrada de l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya, en general, i a la regió metropolitana de Barcelona, en particular, segueix constituint, doncs, un repte aparentment irresoluble. Cal recordar, així mateix, que l'evolució que ha estat descrita en

l'epígraf anterior ha tingut lloc en un context caracteritzat per un assenyalat impuls desregulador arreu d'Europa, que ha comportat una reducció notable en la capacitat d'acció dels poders públics en tots els camps, inclosa, és clar, la gestió del territori.⁴

Aquest *impasse* institucional, derivat en bona mesura, però no només, dels problemes de l'encaix constitucional de Catalunya en l'Estat espanyol, contrasta amb la ràpida evolució que ha conegut en la darrera dècada l'ordenació territorial del país. En efecte, com és sabut, entre els anys 2006 i 2010 es van aprovar els set plans territorials que cobreixen la totalitat del territori de Catalunya (fig. 8), entre els quals es compta, de manera destacada, el Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Es tracta d'una experiència a la qual, per la seva concentració temporal, ambició i compleció, resulta difícil trobar parangó en la resta d'Espanya (Benabent, 2012; Esteban, 2012b; Indovina, 2010; Nel·lo, 2010 i 2012a; Vicente, 2012).

L'instrument de planejament territorial específic vigent en l'àmbit metropolità barceloní, el Pla Territorial Metropolità de Barcelona (PTMB), fou aprovat pel govern de la Generalitat el dia 20 d'abril de 2010.⁵ D'ençà de la seva aprovació han aparegut un nombre elevat de gloses i anàlisis del Pla en publicacions de caràcter acadèmic que són bona mostra de l'interès que l'elaboració i aprovació del PTMB ha suscitat en l'àmbit disciplinar, dins i fora de Catalunya. La taula 1 mostra una classificació temàtica d'una cinquantena d'aquests treballs, apareguts entre els anys 2010 i 2014.⁶

Figura 7. Àmbits i data de publicació en el DOGC dels Plans Territorials parcials vigents



Font: Generalitat de Catalunya. Departament de Territori i Sostenibilitat

4. Sobre la situació del govern de les àrees urbanes i el planejament territorial en els països de la Unió Europea vegeu Dürh, Colomb i Nadin (2010). Per al cas específic dels projectes de reforma de l'administració territorial a Itàlia i a Espanya en el context de la crisi econòmica europea podeu veure també Nel·lo i Trupiano, ed. (2013), que aplega treballs d'experts italians i catalans sobre el tema. Ens hem referit a l'impacte de la pulsions desreguladores sobre la capacitat de govern a les ciutats europees a Nel·lo (2013b).

5. L'acord d'aprovació aparegué al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el 12 de maig següent i dins el mateix any 2010 el Pla va ser publicat en dos volums, el primer dels quals en conté la memòria, l'estudi ambiental i l'estudi economicofinancer, mentre el segon inclou les Normes d'Ordenació Territorial, les Directrius del Paisatge i els plànols normatius (DPTOP, 2010a). Així mateix, se'n va elaborar una síntesi que ha estat difosa en català, castellà, anglès i italià (DPTOP, 2010b).

6. El lector trobarà referència d'aquests treballs en la bibliografia que acompanya el present article. La classificació temàtica que figura en la Taula 1 ha de ser considerada com a orientativa, ja que, òbviament, la major part dels treballs que s'hi inclouen tracten més d'un aspecte temàtic del pla.

Taula 1. Classificació temàtica dels treballs publicats sobre el PTMB entre 2010 i 2014

Temes	Autors i treballs
Visió general del Pla	Carrera (2011), DPTOP (2010b), Esteban (2012a), Mazza (2014), Nel·lo (2011a, 2012a)
Metodologia	Baulies (2010), Elinbaum (2013), Esteban (2011), Ulied (2012)
Diagnosi de partida	López (2011), Nel·lo (2011b, 2012b)
Proposta: sistemes urbans	Carrera (2012a, 2012b), Montaña (2012), Masip i Roca (2012)
Proposta: espais oberts i medi ambient	Aguirre (2013), Alarcón <i>et al.</i> (2012), López (2014), Pino i Marull (2012), Rovira (2012)
Proposta: infraestructures	Alaminos (2012), Navazo (2013), Vergés (2012)
Aspectes econòmics	Jover i Morell (2012)
Desplegament	Báguena i Bertrana (2013), Font (2012), Llop (2012), Nel·lo (2012b)
PTMB en el context del planejament territorial a Catalunya	Cabañas <i>et al.</i> (2012), Castañer ed. (2012), Cortina (2012), Esteban (2009, 2012b), Nel·lo (2010, 2012a), Vicente (2012)
PTMB en el context espanyol i europeu	Acierno (2011), Benabent (2012), Delpiano (2012), Elinbaum (2014), Marshall (2011, 2012) Mazza (2011)
Valoracions i crítiques	Capel (2010), Indovina (2010), Larrosa (2012), Pié (2012), Solans (2012), Roger (2012), Torres Capell (2012)

Font: Elaboració pròpia

En el context actual de dificultats per a l'avenç del govern metropolità, l'existència del PTMB podria resultar, al nostre entendre, de gran utilitat per tal d'assajar, al voltant del seu desplegament, noves formes de col·laboració interinstitucional, programes de gestió i instruments normatius innovadors. Així, el desplegament del PTMB, que fou el resultat d'un procés institucional consensual i participatiu, podria oferir oportunitats interessants per ampliar les instàncies de cooperació i gestió concertada entre les institucions presents en l'àmbit metropolità. Instàncies potser menys formals i aparentment més febles de les que es podrien derivar de l'existència d'òrgans de govern estables, però potser també més adaptables i flexibles davant les necessitats que es deriven avui de l'evolució de la societat i el territori metropolità. Un dels reptes principals d'aquest desplegament hauria de ser, òbviament, l'elaboració i aprovació del Pla Director Urbanístic de l'Àrea Metropolitana.

Per això, pot resultar d'especial utilitat enunciar quins són els principals ensenyaments que es dedueixen del procés d'elaboració i aprovació del PTMB en relació a les formes i objectius de govern metropolità. A això es dedicarà l'epígraf següent en el qual, com es veurà, no s'ha volgut pas assajar un balanç de l'aplicació del PTMB, que potser resultaria prematur i no seríem segurament els més indicats per fer. Tampoc no ens voldrem referir, com en altres ocasions (Nel·lo, 2012b) als reptes de futur del pla-

nejament metropolità, dels quals depèn en bona mesura que el PTMB no esdevingui una nova oportunitat perduda. Ens cenyirem, com dèiem, específicament als ensenyaments que, amb les seves llums i les seves ombres, es deriven del procés d'elaboració i aprovació del planejament metropolità pel que fa a la governació de l'aglomeració barcelonina. Com es veurà, hem tractat de resumir aquestes lliçons en deu apartats, relatius a la factibilitat, els objectius, el contingut, la concurrència d'actors, la cooperació administrativa, la participació ciutadana, els conflictes, l'actualització, l'impuls i la voluntat política.

3. El govern metropolità a la llum de l'experiència del planejament territorial

3.1. Factibilitat: necessitat i possibilitat

En l'àmbit disciplinar existeix des de fa temps un consens força ampli respecte la necessitat de comptar amb instruments de planejament i gestió del territori d'abast supralocal (Dürh, Colomb i Nadin, 2010; Galiana i Vinuesa, coord., 2011; Moya, ed., 2011). Aquest consens és particularment sentit en relació a àmbits metropolitans com el de Barcelona, on la integració del territori i les interdependències que se'n deriven fan del tot imprescindible poder planejar i gestionar els usos del sòl, les infraestructures i les polítiques urbanes a escala supramunicipal. Ara bé, la creixent complexitat de les àrees urbanes, la seva fragmentació administrativa, així com les pulsions desreguladores tan en boga en les darreres dècades han fet concebre dubtes sobre la possibilitat de dotar-se d'aquest tipus d'instruments d'abast territorial i metropolità.

En aquest context, l'aprovació i vigència del planejament territorial a Catalunya permet constatar que en països com el nostre –tot i les dificultats del marc legal, econòmic i social– resulta possible avui, tant des del punt de vista tècnic com jurídic, dotar-se d'instruments efectius de planejament territorial. Per al conjunt del territori català, l'aprovació dels plans territorials ha suposat donar compliment, finalment, a la vella aspiració expressada ja en els anys trenta per Nicolau Maria Rubió i Tudurí i al mandat legislatiu pendent des de l'aprovació de la Llei de Política Territorial l'any 1983 (Vicente, 2012; Esteban, 2012b).

Per al cas específic de l'àmbit metropolità barceloní, l'aprovació del PTMB ha vingut a posar fi a més de mig segle intents fallits i expectatives frustrades (del pla comarcal de 1953 al pla provincial de 1959, del pla director de l'àrea metropolitana de 1966 al projecte de pla territorial de 1998) i ha mostrat que la factibilitat del planejament territorial pot abastar també els àmbits més complexos, aquells que, com dèiem, constitueixen la clau del volta del sistema urbà del país.

3.2. Objectius: formes i processos

El segon ensenyament que confirma l'elaboració i vigència dels plans territorials a Catalunya és la noció que, en matèria de dinàmiques territorials, els processos són més fonamentals que les formes. Per això, els plans han renunciat a la determinació de tota "imatge-objectiu" final, tal com feia el planejament de la vella escola; per això contenen una elaborada diagnosi de les dinàmiques territorials en curs; i per això han estat concebuts essencialment com a instruments d'actuació administrativa per tal d'incidir sobre aquestes dinàmiques.

Ara bé, com és sabut (Harvey, 2000) els processos socials, ambientals i econòmics són mediatos per les formes i les permanències territorials, que funcionen com a bases sòlides per a l'existència i l'evolució de les societats. És a partir de la constatació d'aquesta relació dialèctica entre formes i processos que els plans han optat per definir un model d'ocupació i ús del territori: aquell que es caracteritza per la compacitat física dels assentaments, la seva complexitat funcional i la seva cohesió social, tot considerant que aquesta forma d'urbanització resulta, en les circumstàncies actuals, una condició no pas suficient, però sí necessària en el procés d'avanç cap a la sostenibilitat ambiental, l'eficiència econòmica i l'equitat social (Secretaria per a la Planificació Territorial, 2006).

En el cas del Pla Territorial Metropolità de Barcelona, aquests objectius s'han concretat en l'assumpció plena del procés de metropolitanització i la integració territorial que se'n deriva, tot apostant per orientar-lo cap a la configuració d'una metròpolis polinodal, articulada sobre un conjunt de ciutats i pobles caracteritzats precisament, cada un d'ells, per la seva compacitat, complexitat i cohesió.

3.3. Contingut: abast i especificitat

Un aspecte clau de la seva factibilitat ha estat la determinació de l'abast i el contingut dels plans territorials (Esteban, 2006; Baulies, 2010). El primer criteri per a determinar l'especificitat ha estat, és clar, l'escala de treball, que ha permès escollir aquelles qüestions que podrien ser tractades de manera més efectiva a escala supralocal i deixar escrupolosament a fora aquelles que requereixen d'un major detall i concreció. El segon criteri ha estat el temàtic, ja que es va considerar que tan important era establir les qüestions que serien objecte d'atenció per part del pla, com determinar clarament les que quedarien excloses del llur abast normatiu.

Així, els plans territorials han estat definits com instruments de caràcter eminentment físic i la seva temàtica s'ha circumscrit a l'escala supralocal i als tres sistemes que integren el canemàs territorial bàsic: els espais oberts, els assentaments i les infraestructures de mobilitat terrestre (fig. 9, 10, 11 i 12). Això no implica pas que els plans territorials no tinguin en compte d'altres escales ni d'altres aspectes, com la perspectiva estratègica, la problemàtica social, la programació econòmica, la disponibilitat de recursos o la gestió ambiental.

Ans al contrari, aquests aspectes han constituït el punt de partida, el marc de referència ineludible del planejament territorial, però hauria resultat sens dubte una quimera tractar de regular normativament tots aquests components essencials de la vida social en un mateix document. L'especificitat escalar i temàtica del seu contingut és, alhora, la principal limitació i la principal potencialitat del planejament territorial. Aquest és el tercer ensenyament derivat del procés d'elaboració del planejament territorial a Catalunya.

Figura 8. Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Espais oberts

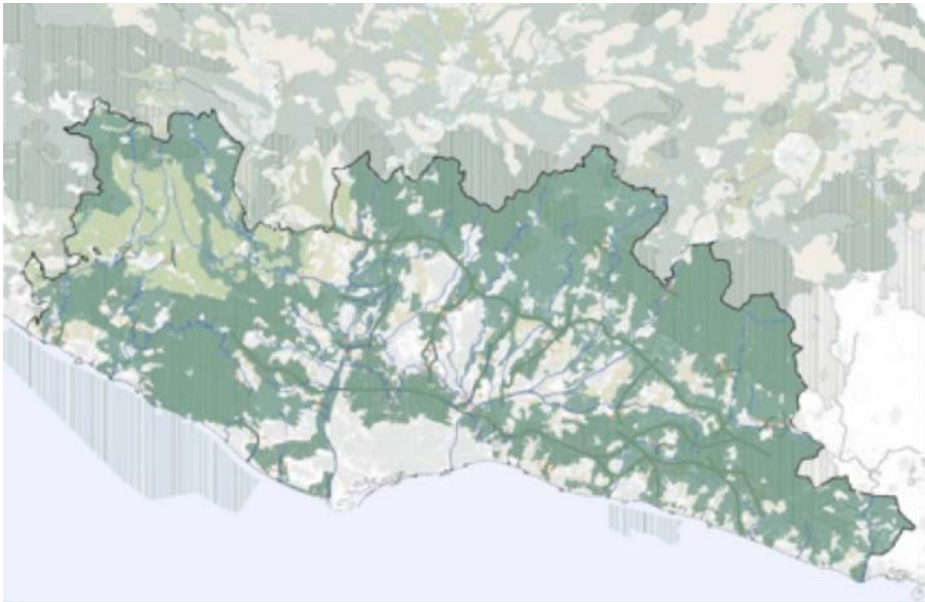


Figura 9. Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Sistema d'assentaments



Figura 10. Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Xarxa viària



Figura 11. Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Xarxa ferroviària



3.4. Concurrencia: actors i escales

El caràcter acotat del seu contingut i la concreció del seu nivell d'escala fa necessari concebre l'elaboració dels plans territorials com un exercici de planificació concurrent respecte el planejament urbanístic i la planificació sectorial, ambiental i estratègica. S'ha abandonat doncs la vella noció de la prelación territorial en l'elaboració dels plans –des de l'escala més alta a les inferiors– per tal d'entendre que la planificació territorial, urbanística i temàtica realitzada a diversos nivells d'escala s'han d'influenciar i alimentar mútuament. En aquest sentit, ha resultat particularment enriquidor per als plans territorials que la seva elaboració hagi coincidit –no pas per casualitat, evidentment– amb un període de renovació intensa del planejament urbanístic a Catalunya,⁷ i viceversa (Elinbaum, 2013; Esteban 2011; Nel-lo, 2006, 2012a).

Aquesta coincidència temporal s'ha produït també amb el planejament sectorial en l'àmbit de les infraestructures, de tal forma que l'elaboració dels plans territorials va ser, en bona mesura, simultània amb la del Pla d'Infraestructures del Transport de Catalunya (DPTOP, 2006) i del Pacte Nacional d'Infraestructures (Generalitat de Catalunya, 2009). Això va permetre que la relació entre els equips redactors d'ambdós planejaments fos molt sovintejada i fluida, tot donant lloc a un diàleg que comptava amb pocs antecedents i no sempre havia resultat fàcil en el passat. Així, amb perspectiva històrica, s'ha pogut afirmar que les dues tradicions disciplinàries catalanes, l'una deutora del *Regional Planning* de 1932, i l'altra del *Pla d'Obres Públiques* de 1935, que durant dècades havien corregut paral·leles i, en no poques ocasions, confrontades, tendiren finalment a convergir durant aquest període (Nadal, 2009). En l'àmbit del PTMB, aquesta interrelació ha estat encara més intensa, ja que la concreció dels traçats de les vies previstes en el Pla d'Infraestructures del Transport va ser confiada aquí, a diferència del que va ocórrer en la resta del territori, al criteri del Pla Territorial.⁸

3.5. Cooperació: intra i interadministrativa

El cinquè ensenyament que es deriva de l'aprovació del planejament territorial és, al nostre entendre, la necessitat concebre'l com un exercici de cooperació administrativa. Aquest requeriment, que és resultat en primer lloc del

7. El període d'aprovació dels set plans territorials coincidí amb el de l'elaboració de prop de quaranta plans directors urbanístics, l'eradicació dels municipis sense planejament urbanístic (amb l'aprovació de normes urbanístiques per 143 municipis que no disposaven de planejament general) i un intens procés de renovació del planejament urbanístic en un gran nombre de municipis catalans (Nel-lo, 2012a).

8. Cal tenir en compte, també, que l'elaboració del PTMB va ser simultània a l'elaboració, per part de l'Autoritat del Transport Metropolità de l'avenç del Pla Director d'Infraestructures del Transport. Val a dir, tanmateix, que quan el PDI ha estat finalment aprovat, l'any 2013, les seves previsions han resultat molt limitades respecte les expectatives suscitades pels documents inicial (ATM, 2013). Per sengles visions crítiques sobre la integració entre la planificació de les infraestructures i el PTMB vegeu Verges, 2012 i Navazo, 2013. Per una valoració més positiva vegeu Marshall, 2012a.

caràcter concurrent del planejament territorial al qual ens acabem de referir, obliga d'antuvi a una cooperació transversal, és a dir, *entre* els diversos departaments concernits en el si de la mateixa administració que impulsa el pla (en aquest cas la Generalitat) i *en el interior* d'aquests departaments. Obliga també a una cooperació interadministrativa, *entre la Generalitat i les administracions locals*. Aquest requeriment de cooperació intra i interadministrativa es confronta amb les inèrcies del funcionament sectorial i amb la manca de cultura de cooperació multinivell, que ha estat un dels trets distintius de la nostra administració pública i, per tant, no es presenta exempta de dificultats de tota mena (Romero, 2009). Per això mateix, la seva aplicació exitosa en temes com el planejament territorial constitueix, al nostre entendre una element de reflexió de gran importància, a l'hora de debatre i projectar noves formes del govern del territori metropolità (Montaña, 2012; Nel·lo, 2011a).

El cas del PTMB n'ha resultat un exemple particularment interessant. De fet, totes les experiències anteriors de planejament territorial havien estat empreses sobretot des d'una instància administrativa. Aquesta vegada, a partir de la consideració que aquest protagonisme administratiu podria ser causa d'un nou fracàs, hom optà per elaborar el Pla de manera conjunta entre l'administració de la Generalitat i els ens locals concernits, tot convidant a participar-hi també a l'administració general de l'Estat. Com és sabut (DPTOP, 2010b), per fer-ho es va recuperar la vella Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana, prevista en les lleis d'organització territorial de 1987, se li va conferir un caràcter estrictament paritari, s'hi va invitar d'altres institucions (com la Diputació de Barcelona o la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona) i se li va conferir la tasca de formular el Pla. Fins i tot la mateixa redacció del document va ser assignada a una ponència tècnica paritària, assistida per l'Institut d'Estudis Territorials. El resultat, després d'un llarg procés de concertació, fou que el document del Pla resultés aprovat de manera unànime per la Comissió integrada, recordem-ho, per membres de molt diverses sensibilitats polítiques i professionals, que representaven els cinc departaments de la Generalitat concernits, els set consells comarcals de l'àmbit, l'Ajuntament de Barcelona, les dues entitats municipalistes (FMC i ACM), la Diputació de Barcelona, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana i l'Administració de l'Estat.

L'èxit d'aquest procediment concertat ofereix interessants elements de reflexió per al procés d'elaboració i aprovació del futur Pla Director Urbanístic de l'Àrea Metropolitana, element d'importància capital per al desenvolupament del PTMB. Com ja hem exposat d'altres vegades (Nel·lo, 2012b) l'especificitat d'aquest instrument es deriva, en primer lloc, del fet que el seu àmbit inclou la ciutat de Barcelona i una trentena de municipis, els quals apleguen, sobre tot just un 2% de la superfície del país, gairebé la meitat de la seva població. La segona característica que fa aquest PDU particularment rellevant és que, segons la Llei 31/2010, la seva aprovació ha d'obrir les portes a l'elaboració d'un Pla d'Ordenació

Urbanística Metropolitana que haurà de substituir el vell Pla General Metropolità de 1976. Des del punt de vista administratiu, el PDU de l'AMB presenta una tercera singularitat: la Llei 31/2010 estableix (art. 25) que, a diferència d'allò que ocorre amb la resta del Plans Directors Urbanístics, la iniciativa de la seva elaboració, l'aprovació inicial i l'aprovació provisional corresponen a l'Àrea Metropolitana, mentre que l'aprovació definitiva correspon al Conseller de la Generalitat competent.⁹ El PTMB, en la redacció del qual la Mancomunitat de Municipis de l'AMB i els seus tècnics tingueren un paper rellevant, conté un seguit de directrius –onze en total (article 5.2)– de gran importància per assegurar la coherència del PDU de l'àrea central amb el planejament de la resta del territori metropolità. Per a la seva elaboració podria resultar interessant, al nostre entendre, d'assajar una fórmula similar a la ja emprada amb èxit en la redacció i concertació del PTMB: com que les competències d'aprovació del PDU de l'AMB són compartides entre l'AMB i el Govern de la Generalitat; com que caldrà obtenir l'informe d'una Comissió Territorial d'Urbanisme de caràcter paritari; i com que resulta impensable el desenvolupament del nou pla sense l'acord d'ambdues administracions, seria molt convenient crear des del bell inici de la seva elaboració una ponència tècnica conjunta o un organisme de coordinació entre el govern metropolità i l'administració de la Generalitat per a l'elaboració i el seguiment del PDU de l'AMB. Aquest seria, segurament, un bon camí per tal de tenir èxit i evitar situacions de bloqueig

3.6. Participació: legitimitat i deliberació

La sisena lliçó que confirma el procés d'aprovació del planejament territorial a la regió metropolitana és la necessitat i la utilitat d'implicar els actors socials en els processos de presa de decisions. Així, la participació d'entitats, organitzacions, associacions i ciutadans particulars ha resultat clau, almenys, per tres raons diverses: per millorar el contingut dels pla a través de les seves aportacions, per garantir la seguretat jurídica dels particulars, així com per conferir legitimitat i estabilitat als documents aprovats. Això ha obligat a revisar els vells procediments de tramitació i adoptar una fórmula nova, molt garantista, que preveu, de fet, dos processos successius de consulta i informació pública per cada pla. En el cas del PTMB això va comportar que es presentessin 2.275 aportacions a la consulta pública de l'avantprojecte de pla, i 2.570 al·legacions a la informació pública del projecte (DPTOP, 2010b).

9. D'acord amb la Llei 31/2010, aquesta aprovació haurà de comptar amb l'informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya (reconvertida per la Llei 3/2012, de modificació del text refós de la Llei d'Urbanisme, en Comissió de Política Territorial i Urbanisme de Catalunya) i de la Comissió Territorial d'Urbanisme de l'AMB (el funcionament de la qual ha quedat recentment recollit en el Decret 68/2014, de 20 de maig, pel qual es regula la composició i el funcionament intern dels òrgans urbanístics de la Generalitat de caràcter col·legiat.). Val a dir que l'aprovació d'aquest Decret, que ve a consolidar l'adaptació plena dels àmbits de les Comissions Territorials d'Urbanisme als del Plans Territorials vigents (amb les especificitats de la Vall d'Aran i de l'AMB), podria constituir un altre avanç important en la tasca d'anar-se dotant d'instruments efectius de govern del territori, tot i l'atzucac de les reformes administratives de conjunt.

Ambdós períodes de consulta van ser, a més, acompanyats de la celebració de més d'un centenar d'actes públics que conferiren a l'elaboració del pla un cert caràcter de deliberació democràtica amb la participació dels més diversos actors. El procés mostra, doncs, que en aquest àmbit calen canvis profunds en la manera tradicional de procedir de les administracions públiques, canvis que caldria estendre a molts altres àmbits de decisió i de gestió. Però ha vingut a demostrar, també, que, per tal de ser exitosos, el processos de participació requereixen d'un nivell d'organització i articulació dels interessos socials que, si bé en alguns territoris i sectors és ja força sòlid, hauria de ser enfortit i desenvolupat encara. Per tal d'augmentar la qualitat democràtica dels processos de presa de decisions cal unes administracions i unes forces polítiques amb voluntat de dialogar i de deliberar conjuntament amb la ciutadania, però cal també que aquesta estigui organitzada i mobilitzada (Cabañas *et al.*, 2012; Nel-lo, 2010).

3.7. **Conflicte: interessos i litigiositat**

El planejament territorial té per comesa principal endreçar els usos i les formes d'ocupació de l'espai. Aquesta tasca afecta interessos particulars i col·lectius contrastats i, sovint, contradictoris. D'altra banda, cal tenir en compte que per raons econòmiques, socials i culturals de caràcter estructural, sobre les quals no podem estendre'ns aquí, en societats com la nostra, l'evolució dels llocs i dels seus usos tendeixen a prendre una importància creixent. Aquest conjunt de circumstàncies fa que el planejament territorial (com l'urbanístic) sigui un exercici potencialment conflictiu. L'experiència de l'elaboració i la tramitació dels plans territorials mostra que, en aquest context, no hi hauria res més pernicios que tractar de negar o, encara pitjor, amagar el contrast d'opinions i d'interessos. Al contrari: del que es tracta és aconduir-lo a través de la creació de processos i marcs com els que s'acaben de descriure, en els quals tothom tingui la seguretat de poder-se expressar i ser escoltat, i resoldre, després, d'acord amb uns principis generals clars i explícits.

D'aquesta manera, el planejament no ha de resultar necessàriament en conflictes oberts o en litigiositat jurídica. El PTMB n'és una bona mostra: al llarg de més de dos anys de tramitació i de dos processos de consulta pública, un pla que afecta més de dos terços de la població de Catalunya i regula temes particularment sensibles no ha generat conflictes d'especial entitat, ni ha donat lloc, després d'aprovat, a una gran litigiositat jurídica.¹⁰ Més encara, l'existèn-

10. De fet, davant l'aprovació del PTMB només s'havien interposat el desembre de 2010 un total de 30 processos contenciosoadministratius, 5 per part d'ajuntaments i la resta per particulars. El nombre total de contenciosos interposats davant l'aprovació del conjunt de plans territorials era de 70: 16 d'ajuntaments i 54 de particulars. Com es pot veure, el percentatge de recursos contenciosos administratius en el cas del PTMB (43% del total) era fins i tot notablement inferior al pes de la població de l'àmbit sobre el total de Catalunya (Nel-lo, 2010). A mitjans de 2014, dels 30 contenciosos interposats contra el PTMB només 11 havien estat total o parcialment estimats en favor de la part actora. De la resta 12 havien estat desestimats a favor de la Generalitat, 5 havien perdut l'objecte per qüestions formals –desistiments, caducitats– i 2 estaven pendents de sentència. Dels contenciosos estimats, diversos afecten terrenys concrets i són de poc abast (sòls de protecció especial que passen han de ser de protecció preventiva o a la inversa, terrenys que no poden ser sòls d'espais oberts). Les estimacions més importants són les que fan referència a l'àmbit de

cia d'un marc de referència com el del planejament territorial i metropolità, produït conjuntament per les administracions autonòmica i local després d'un llarg procés de concertació pública, pot ser un mitjà per tal d'aconduir cap a solucions ponderades conflictes territorials existents o latents (Bobbio, dir. 2004; Montaña, 2012; Nel·lo, dir. 2003; Subirats, 2006).

3.8. Actualització: circumstàncies i procediments

Tot i que, immediatament després de la seva aprovació, resulti convenient un cert període d'estabilitat per tal de testar l'operativitat i assentar els plans territorials, la seva actualització és un requisit essencial per tal de mantenir llur vigència. Si els plans volen donar resposta a processos i a dinàmiques territorials que són, de manera inherent, variables, hauran d'anar-hi adaptant les seves propostes. Com va fer notar Juli Esteban en el seu dia "les possibilitats d'obsolescència dels documents de planejament, si no són objecte d'una atenció i posada al dia permanents, es pot dir que són totes" (Esteban 2006, p. 18). D'altra banda, la baixa litigiositat i l'absència de conflictes en el moment de l'aprovació dels plans és el reflex de la situació i de l'equilibri de forces –socials, econòmiques i polítiques– en un moment determinat, però no és garantia perpètua d'acceptació i estabilitat.

Cal doncs preveure mecanismes d'actualització dels plans territorials que, en aquest moments, la legislació vigent fa segurament, en aquest aspecte, massa rígids. Ara bé, l'establiment de procediments que en facilitin l'actualització, així com el manteniment d'una actitud permanentment crítica envers els plans aprovats no hauria d'implicar, al nostre entendre, ni una renúncia als principis que els han inspirat, ni un retrocés en la operativitat del planejament supralocal, ni un menysteniment dels objectius de sostenibilitat ambiental, eficiència econòmica i equitat social que els plans persegueixen.

3.9. Impuls: projectes i subjectes

Per si sola, l'aprovació del planejament territorial no és, de cap manera, una condició suficient per a la seva efectivitat. Cal dotar-lo d'instruments per al seu desenvolupament i gestió, als quals ens referirem en l'apartat següent, i és necessari que trobin qui els impulsi. En efecte, els plans territorials constitueixen, abans que res, projectes. I tot projecte requereix d'un subjecte portador que, fent-se'l seu, pugni per tirar-lo endavant. El principal d'aquests subjectes ha de ser, és clar, la Generalitat de Catalunya, amb la legitimitat que li confereix la representació de la societat catalana en el seu conjunt. A la Generalitat correspon, a més, vincular el planejament territorial al conjunt de la política territorial i urbanística (l'habitatge, el transport, la rehabilitació urbana, la gestió ambiental, la protecció del paisatge...), política de la qual el planejament territorial forma part indissoluble i sense la qual no tindria cap sentit (Castañer, ed. 2012; Nel·lo, 2012a). No gens menystenible ha de ser, també, el paper de

Torre Negra (a Sant Cugat del Vallès), a les Directrius del Paisatge i a les alternatives de traçat de la Ronda del Vallès.

l'Administració general de l'Estat, de la qual depenen, recordem-ho, algunes infraestructures essencials: per això va resultar tan important i significatiu el pronunciament favorable al PTMB expressat formalment de la representació de l'Estat en el si de la Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana.

El fet que, contra el què s'hauria pogut témer, la totalitat del planejament territorial aprovat en el període 2006-2010 i el PTMB en particular, hagin mantingut la seva plena vigència legal, tot i el canvi d'orientació política del govern i la successió de dues legislatures del Parlament català, podria ser una mostra del caràcter enraonat del seu contingut i de la seva adaptabilitat a circumstàncies diverses. En aquest sentit, com ha afirmat alguna vegada Juli Esteban, que en va coordinar l'elaboració, els plans territorials, més que projectes, podrien ser vistos com a "metaprojectes", és a dir, marcs de referència que admeten el desenvolupament a través de projectes que tinguin orientacions i matisos diversos, sempre que respectin uns criteris bàsics de respecte ambiental, eficiència funcional i equitat social.¹¹

Però els plans territorials seran tan més efectius si l'impuls per aplicar-lo procedeix no només del govern del conjunt de la col·lectivitat, sinó dels actors de cada territori. Per això resulta necessari, és clar, que aquests actors articulin els seus interessos i, també, que aquesta articulació tingui un cert reflex institucional. D'aquesta manera el vigor i l'aplicació del planejament metropolità entronca de manera directa amb el tema de l'organització administrativa d'aquest àmbit. En aquest sentit, l'aturada en la implantació de la Llei de Vegueries, que, com explicàvem al principi, impossibilita la creació un organisme específic de cooperació local en aquest àmbit, no ajuda certament al desplegament i la consolidació del Pla.

3.10. Voluntats polítiques: institucions i societat

L'aprovació del planejament territorial en general i del metropolità en particular pot ser considerada una conquesta de la societat i l'administració catalana. El seu futur dependrà, és clar, de la voluntat política que una i altra –societat i administració– mostrin per tal de donar-li vida, per vincular-lo al conjunt de les polítiques territorials i per aplicar-lo de manera efectiva. Des de la perspectiva administrativa la seva evolució estarà estretament condicionada per la voluntat de les institucions públiques (Estat, Generalitat i ens locals) de gestionar-lo i desenvolupar-lo (Font, 2012, Llop, 2012, Nel·lo, 2012b) . Per

11. També resulta, sens dubte, una bona notícia per a la vigència dels plans que l'*informe territorial i urbanístic*, el principal instrument que assegura vinculació del planejament municipal amb el territorial s'hagi vist consolidat en la darrera modificació del text refós de la Llei d'Urbanisme (Llei 3/2012). L'*informe territorial i urbanístic* és emès per l'administració de la Generalitat durant la per tal de garantir la coherència entre el planejament urbanístic que es vagi elaborant i els plans territorials vigents. D'acord amb les Llei 3/2012 aquest informe es requereix ara no només en la fase de l'avenç del pla, com ocorria anteriorment, sinó que s'exigeix de nou en la fase de valoració de la memòria ambiental. Cal, és clar, que el contingut d'aquests informes tingui efectivament la voluntat d'orientar el planejament urbanístic en la línia de les disposicions i els valors dels plans territorials vigents, i no quedi limitat a una simple sanció administrativa. Resulta, en canvi, preocupant per al desplegament i la vigència del Pla Territorial Metropolità el fet que la Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana no hagi tornat a reunir-se d'ençà de la seva aprovació i que hagin estat dissoltes les instàncies tècniques sobre les quals va descansar l'elaboració del pla i s'havia iniciat el seu desplegament (el Programa de Planejament Territorial i l'Institut d'Estudis Territorials).

fer-ho, els caldrà en primer lloc resoldre un conjunt de reptes concrets, els principals dels quals són els següents (Nel·lo, 2012b):

a) el desenvolupament del plans directors urbanístics previstos entre el que per la seva importància i complexitat destaca, com s'ha dit, el de l'Àrea Metropolitana de Barcelona;

b) la renovació i progressiva adaptació del planejament urbanístic municipal;

c) la coordinació amb el desenvolupament de les infraestructures de la mobilitat i el transport en un context de crisi econòmica que en fa molt difícil el finançament;

d) la gestió dels recursos i la dotació de les infraestructures ambientals;

e) les polítiques per a la creació de nova ciutat i l'habitatge;

f) la recuperació d'instruments per a la rehabilitació de la ciutat existent;

g) la gestió dels espais oberts i del paisatge, amb l'aprovació del Catàleg del Paisatge de l'àmbit metropolità, que, amb el de la Catalunya Central, són els darrers catàlegs que manquen per aprovar;

h) l'actualització i la difusió de la informació territorial, així com la utilització de les noves bases de dades que les tecnologies de la informació posen avui a disposició dels gestors públics.

La capacitat de les administracions de resoldre aquests reptes i d'altres que es podrien esmentar, dependrà de la seva habilitat i disposició de fer front a dos tipus de pressions: per un costat, la pulsio desreguladora que s'estén per tot Europa emparada amb l'argument de la crisi econòmica; i, per l'altre, aquell "municipalisme" que, com hem dit altres vegades, respon, abans que res, a la propensió de cedir a interessos particulars. La seva actuació vindrà doncs determinada, en molt bona mesura, per la relació de forces entre l'interès parcial i l'esforç col·lectiu per tal d'endregar el territori (i organitzar la societat) de forma sostenible, eficient i equitativa. És aquest –no per obvi, menys important– el darrer ensenyament que el procés d'elaboració, aprovació i vigència del planejament territorial i metropolità a Catalunya ha vingut a confirmar.

4. Conclusió

La dificultat d'establir un sistema de govern per a les grans àrees urbanes guarda relació directa amb la complexitat de les pràctiques socials, les relacions econòmiques i les dinàmiques territorials que hi tenen lloc. Arreu del món el tema resulta de gran rellevància, ja que la sostenibilitat ambiental, l'eficiència econòmica i l'equitat social de les grans ciutats depèn, en molt bona mesura, de la capacitat de governar-les, és a dir, d'orientar, aconduir i corregir les seves transformacions espontànies en benefici de les col·lectivitats.

La qüestió del govern de l'àmbit metropolità barceloní és una bona mostra d'aquesta problemàtica general. Per un costat, la ciutat de Barcelona ha estat en alguns moments de la seva història un referent internacional, precisament

per les polítiques que s'hi han aplicat: l'atractiu de la ciutat i del seu entorn que la ciutat ha tingut i té es deriva, en bona mesura, del lideratge que poders públics hi han exercit en diverses etapes. Per l'altre costat, tanmateix, les mancances i les limitacions, passades i presents, del govern del territori pesen sobre la vida quotidiana dels ciutadans de la regió metropolitana.

Ara bé, pel que fa a l'articulació del sistema de govern metropolità, el cas barceloní, com el de la resta de les grans àrees urbanes de Catalunya, presenta, tal i com s'ha explicat, una especificitat destacada: a les dificultats al funcionament del govern metropolità –comunes a la gran majoria de les grans ciutats ibèriques, europees i mundials– s'afegeix la problemàtica derivada del conflicte sobre l'organització administrativa del territori català en el seu conjunt.

A partir d'aquests antecedents, les possibilitats de reforma i millora del sistema de govern metropolità barceloní que semblaren derivar-se de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de 2006, amb la institucionalització d'una vegueria pròpia i d'una àrea metropolitana per als municipis centrals, es poden considerar, en bona mesura, frustrades per la sentència del Tribunal Constitucional espanyol sobre l'Estatut i l'evolució política posterior. A no ser que es produïssin canvis institucionals de gran abast –cosa no descartable donada la situació de crisi econòmica, política i social per la que travessen Catalunya i l'Estat espanyol en el seu conjunt– no sembla que l'avenç en una reforma profunda del sistema de govern metropolità tingui possibilitats efectives d'èxit a curt termini

En aquest context, l'experiència del procés d'elaboració i aprovació del Pla Territorial Metropolità de Barcelona, analitzada en aquest treball, ofereix elements d'interès que podrien servir, potser, d'inspiració a l'hora d'assajar noves polítiques, col·laboració interinstitucional i gestió en l'àmbit metropolità. En part, aquestes iniciatives innovadores podrien ser emprades en el desplegament del mateix PTMB, i anar-se estenent, per iniciativa dels moviments ciutadans, els governs locals i la pròpia Generalitat cap a molts altres àmbits. D'aquesta manera, la regió metropolitana barcelonina, potser podria apropar-se, per un camí menys formal i aparentment més feble, a disposar del sistema de govern eficient, equitatiu i democràtic que la història sembla entestada a negar-li.

Bibliografia citada

- ACIERNO, Antonio (2011). "Barcellona e Napoli: il governo delle regioni metropolitane a confronto", dins: Mario COLETTA *et al.* [ed.]. *Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitanamente 2010 di Barcellona*. Nàpols: Università degli Studi di Napoli Federico II (Quaderni di *Tria. Rivista di Cultura Urbanistica*, núm. 3), p. 137-159.
- AGUIRRE, Josep Maria (2013). *El règim jurídic del litoral català*. Girona: Universitat de Girona (tesi doctoral).
- ALAMINOS, Rodrigo (2012). "La ròtula Martorell-Abrera. La resiliència territorial i el gat de Schödinger". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 91-92.
- ALARCÓN, Antoni *et al.* (2012). "L'abast ambiental del Pla Territorial Metropolità de Barcelona". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 48-59.
- ARGULLOL, Enric (2007). "El área metropolitana en la nueva organización territorial", dins: *Anuario del Gobierno local, 2006*, Fundació Democràcia y Gobierno Local; Institut de Dret Públic, p. 105-129.
- AUTORITAT DEL TRANSPORT METROPOLITÀ (2013). *Pla Director d'Infraestructures del transport públic col·lectiu de la regió metropolitana de Barcelona 2011-2020*. Barcelona: ATM.
- BÀGUENA, Josep; Xavier BERTRANA (2013). "Il governo del territorio nella Spagna democrática: il ruolo delle province", dins: Oriol NEL-LO; Guglielmo TRUPIANO [ed.]. *Province e territorio. Riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*. Nàpols: Edizioni Scientifiche Italiane, p. 79-93.
- BAULIES, Xavier (2010). "Entrevista a Juli Esteban: el com-s'ha-fet dels plans territorials de Catalunya". *Butlletí d'Innovació i Recerca*, núm. 2, novembre. <http://www.20gencat.cat/portal/site/ptop>
- BENABENT, Manuel (2012). "Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías", dins: Margarita CASTAÑER [ed.]. *El planejament territorial a Catalunya a inicis del segle XXI. Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, p. 140-165.
- BOBBIO, Luigi [dir.] (2004). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Roma: Edizioni Scientifiche Italiane.
- CABAÑAS, Néstor; Moisés JORDI; Montserrat MERCADÉ (2012). "Planejament territorial i debat social", dins: Margarita CASTAÑER [ed.]. *El planejament territorial a Catalunya a inicis del segle XXI. Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, p. 166-202.
- CAPEL, Horacio (2010). "¿En qué ha fallado Barcelona?" *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, XLV, núm. 90, p. 173-204.
- CARRERA, Josep Maria (2011). "Il Piano Territoriale Metropolitanamente di Barcellona: opportunità per il territorio", dins: Mario COLETTA *et al.* [ed.]. *Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitanamente 2010 di Barcellona*. Nàpols: Università degli Studi di Napoli Federico II (Quaderni di *Tria. Rivista di Cultura Urbanistica*, núm. 3), p. 109-133.
- (2012a). "El Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Propostes per territoris". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 32-47.
- (2012b). "¿Por qué nodal?" *Architecture, City and Environment*, núm. 18, p. 193-208.
- CASTAÑER, Margarita [ed.] (2012). *El planejament territorial a Catalunya a inicis del segle XXI. Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- CORTINA, Albert (2012). "La renovació de la legislació urbanística i territorial", dins: Margarita CASTAÑER [ed.]. *El planejament territorial a Catalunya a inicis del segle XXI. Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, p. 50-95.
- DELPIANO, Alessandro (2012). "Futuro metropolitano, il Piano Territoriale di Barcellona." *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 95-96.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (2006). *Pla d'infraestructures del Transport de Catalunya. Infraestructuras terrestres: xarxa viària, ferroviària i logística*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- (2010a). *Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Síntesi*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- (2010b). *Pla Territorial Metropolità de Barcelona*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2 vol.
- DÜRHH, Stephanie; Claire COLOMB; Vincent NADIN (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Londres: Routledge.
- ELINBAUM, Pablo (2013). "La interrelación entre los planes supramunicipales: nuevas estrategias metodológicas". *Ciudades*, núm. 16, p. 189-208.
- (2014). "Diez lecciones sobre el reciente planeamiento metropolitano europeo. Argumentos para la reflexión disciplinar y el diseño de instrumentos para la ordenación territorial". *Investigaciones regionales*, núm. 28, p. 57-78.
- ESTEBAN, Juli (2006). "El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode". *Espais*, núm. 52, p. 14-24.
- (2007). "Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976", dins: Ricard PIÉ [ed.]. *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del Territori des de Cerdà fins als nostres dies*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, p. 241-281
- (2009). "La pianificazione territoriale in Catalogna". *Tria. Rivista internazionale semestrale di cultura urbanistica*, núm 3, p. 153-167.

- ESTEBAN, Juli (2011). "Il Piano Territoriale Metropolitan di Barcellona. Nota Metodologica", dins: Mario COLETTA *et al.* [ed.]. *Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitan 2010 di Barcellona*. Nàpols: Università degli Studi di Napoli Federico II (Quaderni di *Tria. Rivista di Cultura Urbanistica*, núm. 3), p. 37-49.
- (2012a). "El Pla Territorial Metropolitan de Barcelona en el planejament territorial de Catalunya". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 20-31.
- (2012b). "La primera generació de plans territorials a Catalunya", dins: Margarita CASTANER [ed.]. *El planejament territorial a Catalunya a inicis del segle XXI. Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, p. 96-139.
- FONT, Antonio (2012). "Planejament territorial versus ordenació urbanística: el desplegament del PTMB 2010 a l'Àrea Metropolitana de Barcelona". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 84-87.
- GALIANA, Luis; Julio VINUESA [ed.] (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis.
- GRAU, Ramon; Margarida NADAL (1997). *La unificació municipal del Pla de Barcelona 1874-1897*. Barcelona: Institut Municipal d'Història.
- HARVEY, David (2000). *Possible Urban Worlds*. Amersfoort: Megacities Lectures.
- INDOVINA, Francesco (2010). "Il 'Piano Metropolitan' di Barcellona". *Archivio di Studi Urbani e Regionali* núm. 97/98, p. 1-6.
- JOVER, Agustí; Miquel MORELL (2012). "El Pla Territorial Metropolitan: un plat que necessita més coccio". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 79-80.
- LARROSA, Manuel (2012). "El PTMB, tauler d'escacs de partides futures (la Barcelona que no sap canviar d'escala)". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 68-69.
- LÓPEZ, Joan (2011). "La regione metropolitana di Barcellona: elementi di diagnosi per il piano territoriale", dins: Mario COLETTA *et al.* [ed.]. *Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitan 2010 di Barcellona*. Nàpols: Università degli Studi di Napoli Federico II (Quaderni di *Tria. Rivista di Cultura Urbanistica*, núm. 3), p. 53-68.
- (2014). "The Spatial Plan of the Metropolitan Region of Barcelona", dins: *City and countryside, selected peer reviewed papers from the 2^o international conference of urban planning and sustainable development (2013)*. Harbin: Harbin Institute of Technology Press, [en curs de publicació].
- LLOP, Carles (2012). "El territori ha precedit i presideix el pla a la metròpoli de Barcelona. Per un pla obert i evolutiu en la seva gestió". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 70-71.
- LUUCH, Enric; Oriol NEL-LO (1983). *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya (1931-1936)*. Edició de materials de l'arxiu de la Ponència. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (1984). *El debat de la divisió territorial de Catalunya (1939-1983)*. Edició d'estudis, propostes i documents. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- MARSHALL, Tim (2012a). *Planning Major Infrastructures in Europe*. Oxford: Routledge (capítol 7: "Spain", en premsa).
- (2012b). "The Barcelona Regional Plan". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 97-98.
- MASIP, Jaume; Josep ROCA CLADERA (2012). "Repensant el territori català. Cap a una bicapitalitat catalana i metropolitana?". *ACE. Architecture, City and Environment*, núm. 18, p. 325-360.
- MAZZA, Angelino (2011). "La Regione Metropolitana di Barcellona ed il suo Piano nel panorama europeo di governo del territorio delle regioni urbane", dins: Mario COLETTA *et al.* [ed.]. *Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitan 2010 di Barcellona*. Nàpols: Università degli Studi di Napoli Federico II (Quaderni di *Tria. Rivista di Cultura Urbanistica*, núm. 3), p. 160-175.
- (2014). "Governo metropolitano e politiche per il territorio: il caso di Barcellona". *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, núm. 80, p. 143-172.
- MONTAÑA, Pere (2012). "Les ciutats de l'arc metropolità de Barcelona i el Pla Territorial Metropolitan... així sí!", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 62-63.
- MOYA, Luis [ed.] (2011). *La práctica del urbanismo*. Madrid: Síntesis, p. 389.
- NADAL, Joaquim (2009). "Presentació", dins: Josep Maria CARRERAS; Jordi BERNAT; Pilar RIERA. *El Pla General d'Obres Públiques de 1935: política, infraestructures i territori*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- NAVAZO, Màrius (2013). "L'errònia supeditació del planejament territorial a la planificació de les infraestructures de transport: el cas català, 2006-2010", *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 8 (23), p. 125-164.
- NEL-LO, Oriol [ed.] (2003). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- (2005). "La Nuova Politica Territoriale della Catalogna". *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, [Venècia], núm. 83, II quad., p. 39-70.
- (2006). "Els plans directors urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans". *Espais*, núm. 52, p. 3-11.
- (2008). "L'organització territorial en el nou Estatut de Catalunya. Gènesi i concreció d'una reforma incompleta", dins: Joan TORT *et al.* [ed.]. *L'organització del territori. Un repte per al segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat Catalana d'Estiu; Galerada, p. 505-560.
- (2009). "La incerta reforma de la organització territorial de Catalunya d'ençà de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de 2006". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 66-67, p. 111-152.
- (2010). "El planeamiento territorial en Cataluña". *Cuadernos Geográficos*, núm. 47/2, p. 131-167.

- (2011a). “La ordenación de las dinámicas metropolitanas. El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona”. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XV, núm. 362, maig. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-362.htm>
- (2011b). “La política territoriale in Catalogna. Sfide, principi e strumenti”, dins: Mario COLETTA *et al.* [ed.]. *Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitano 2010 di Barcellona*. Nàpols: Università degli Studi di Napoli Federico II (Quaderni di *Trià. Rivista di Cultura Urbanistica*, núm. 3), p. 21-35.
- (2012a). *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. València: Tirant lo Blanch.
- (2012b). “El Pla Territorial Metropolità de Barcelona: els reptes de futur”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 100-105.
- (2013a). “Barcelona y Cataluña: las raíces del debate sobre el policentrismo del sistema urbano catalán”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLV, núm. 176, p. 317-331.
- (2013b). “El mañana no está escrito. Notas sobre la crisis económica en las ciudades europeas”, dins: Alvaro FERREIRA *et al.* [ed.]. *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, p. 75-96.
- NEL-LO, Oriol; Gugliermo TRUPIANO [ed.]. (2013). *Province e territorio. Riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*. Nàpols: Edizioni Scientifiche Italiane.
- NEL-LO, Oriol; Carles DONAT (2014). “Los efectos territoriales de la crisis en la región metropolitana de Barcelona”, dins: Juan M. ALBERTOS; José L. SÁNCHEZ [ed.]. *Geografía de la crisis económica en España*. València: Universitat de València, p. 565-608.
- OLIVERAS, Josep (2008). “Perspectives de present i de futur sobre el fet metropolità a Catalunya”, dins: Joan Tort *et al.* [ed.]. *L'organització del territori. Un repte per al segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat Catalana d'Estiu; Galerada, p. 315-352.
- PIÉ, Ricard (2012). “Les ciutats invisibles”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 75-76.
- PINO, Joan; Joan MARULL (2012). “Ecological networks: are they enough for connectivity conservation? A case study in the Barcelona Metropolitan Region (NE Spain)”. *Land Use Policy*, núm. 29, 3, p. 684-690.
- ROCA, Joan [ed.] (1997). *El municipi de Barcelona: els combats pel govern de la ciutat*. Barcelona: Institut Municipal d'Història.
- ROGER, Ramon (2012). “Una oportunitat per a la revisió”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 77-78.
- ROMERO, Joan (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. València: Tirant lo Blanch.
- ROVIRA, Maria (2012). “El tractament dels espais agraris en el Pla Territorial Metropolità de Barcelona”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 93-94.
- SECRETARIA PER A LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL (2006). *Planejament territorial. Criteris*. Barcelona: DPTOP, Generalitat de Catalunya.
- SOLANS, Joan Antoni (2012). “El drama del Pla Territorial Metropolità”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 72-74.
- SUBIRATS, Joan (2006). “La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada”, dins: Àlex TARROJA; Roberto CAMAGNI [ed.]. *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, p. 389-408.
- TORRES CAPELL, Manuel de (2012). “Sobre el Pla Metropolità”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 81-83.
- ULIED, Andreu (2012). “Tres plànols de fa més de vint anys”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 64-67.
- VERGÉS, Robert (2012). “Les infraestructures de transport i de serveis tècnics en el Pla Territorial Metropolità de Barcelona (PTMB)”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, p. 88-90.
- VICENTE, Joan (2012). “El Programa de Planejament Territorial: perspectiva històrica i expectatives de futur”, dins: Margarita CASTAÑER [ed.]. *El planejament territorial a Catalunya a inicis del segle XXI. Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, p. 13-22.



Oriol Nel·lo i Jaume Renyer.
Foto: Òscar Ferrer

La viabilitat jurídica del Camp de Tarragona com a ens metropolità

Jaume Renyer Alimbau
Departament de Dret Públic
Universitat Rovira i Virgili
jrenyer@reus.cat

1. La definició jurídica i marc legal de les entitats metropolitanes

Les entitats metropolitanes es defineixen des del punt de vista jurídic com a ens locals integrats pel municipis de grans aglomeracions urbanes que tenen entre els seus nuclis de població vinculacions econòmiques i socials que fan necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres.¹

Aquesta definició que trobem a l'article 43 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) justifica la creació d'ens metropolitanos davant l'existència de vinculacions econòmiques i socials entre els municipis d'una àrea urbana que requereix la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres. En el cas que ens ocupa és palesa històricament l'existència al Camp de Tarragona d'un triangle format per les que A. Rovira i Virgili anomenava tres ciutats del Camp (Reus, Tarragona i Valls)² i que en els darrers trenta anys ha ampliat la seva base amb els municipis costaners de Cambrils, Salou i Vila-seca, i en menor mesura d'altres que comparteixen relacions, reptes, problemes i també oportunitats comuns.

Aquesta realitat i la necessitat de ser reconeguda jurídicament s'ha posat de manifest per veus autoritzades, tant del món acadèmic com del socioeconòmic,³ sense que fins a la data però hagin tingut traducció amb la creació d'un ens que amb caràcter general hi doni resposta.

L'article 83.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) estableix que dins de l'organització dels governs locals a Catalunya hi tindran cabuda, a més dels municipis i les vegueries, entesos com ens bàsics, les comarques i altres ens supramunicipals que puguin crear la Generalitat d'acord amb la voluntat de col·laboració i associació dels municipis.

L'article 93 de l'EAC estableix a més de forma expressa el reconeixement de les àrees metropolitanes entre aquests ens supramunicipals. El mateix article

1. Josep SORRIBES MONRABAL (1999). "Las áreas metropolitanas: análisis teórico y experiencia comparada". *Revista informativa del Consell Metropolità de l'Horta*, núm. 5.

2. A. ROVIRA i VIRGILI (2000). *Teatre de la Natura. Teatre de la Ciutat*. Barcelona: Ed. Proa, p.127-128.

3. L'octubre de l'any 2000 el Consell Comarcal de Tarragonès, el Col·legi d'Enginyers, Camins, Canals i Ports i el Col·legi d'Arquitectes de Catalunya van organitzar les Jornades "Territori i Infraestructures" amb un ventall de ponències que abastaven des de l'economia, el transport, les noves tecnologies, serveis públics, relatives al Camp de Tarragona, que en bona part són encara vàlides.

determina que la creació, la modificació i la supressió, i també l'establiment del règim jurídic d'aquests ens, correspon al Parlament de Catalunya mitjançant llei.

Així doncs, a la vista dels esmentats preceptes i la interpretació que ja n'ha fet el Tribunal Constitucional (entre altres en la STC 214/1989, de 21 de desembre) es pot afirmar que la Generalitat, a diferència de les limitacions que pot patir en relació a l'establiment i la regulació de les vegueries, disposa en l'àmbit dels ens metropolitans de plenes competències i màxima llibertat a l'hora de crear i configurar jurídicament aquests ens.

2. La naturalesa jurídica de les entitats metropolitanes

La resposta jurídica als fets metropolitans pot ser diversa i atendre de forma parcial i voluntària aquesta realitat mitjançant la creació de mancomunitats o consorcis, o fins i tot el simple establiment de convenis de col·laboració entre els municipis. No obstant això, aquestes fórmules, que poden esdevenir bons instruments per atendre qüestions concretes o parcials, presenten algunes limitacions derivades del seu caràcter institucional, és a dir la limitació del seu objecte i competències i del caràcter purament voluntari de l'associació.

Per contra, l'opció establerta a l'EAC, tot i no excloure necessàriament aquestes altres fórmules, sembla orientar els passos cap a una concepció més àmplia i especialment reforçada de les entitats metropolitanes, que tot i tenir en seu origen en una voluntat municipal preexistent es veurien reforçades pel caràcter imperatiu de la llei una vegada creades.

La Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) és un exemple d'ens local supramunicipal de caràcter territorial, integrat pels municipis de la conurbació de Barcelona establerts a l'article 2 de la llei, entre els quals hi ha vinculacions econòmiques i socials que fan necessària la planificació de les polítiques públiques i la implantació de serveis d'una manera conjunta (art. 1.2). Cal destacar l'atorgament de naturalesa territorial a aquest ens, amb les potestats que d'això se'n deriven i l'ampliat ventall de competències que se li atribueixen (des de l'urbanisme a la gestió del cicle de l'aigua, passant per les infraestructures i el desenvolupament econòmic, entre altres). La qual cosa el distingeix dels ens de naturalesa institucional o funcional com les mancomunitat o els consorcis.⁴

3. La creació d'una entitat metropolitana per al Camp de Tarragona

D'acord amb l'exposat fins ara, la creació d'una entitat metropolitana per al Camp de Tarragona podria recollir el testimoni de la voluntat ja fa anys ex-

4. Joan L. IBARRA ROBLES (1986). "El fet metropolità com a àmbit territorial significatiu per a la reordenació de les estructures locals." *Revista catalana de dret públic*, núm. 5, p. 107-122.

pressada de l'articulació comú d'aquest territori mitjançant el consorci del Camp de Tarragona,⁵ i el seu reconeixement legal permetria superar els obstacles ja expressats de la voluntarietat permanent d'una associació com aquella, i de les limitacions que un ens de naturalesa institucional presenta en relació a la naturalesa territorial que podria tenir l'ens metropolità.⁶

També presenta un avantatge respecte a les fórmules associatives locals el fet que l'ens metropolità podria assumir també competències pròpies de l'Administració de la Generalitat, si així ho considerés oportú.

Per a la seva creació seria necessària la convicció d'una majoria del Parlament de Catalunya però, a diferència del que succeeix amb la futura vegueria del Camp de Tarragona, no requeriria del concurs de les Corts espanyoles a l'hora d'implementar-la. Això esdevé un important avantatge, però no exclou que caldria des del punt de vista procedimental atorgar audiència a l'Administració de l'Estat, als ajuntaments i altres ens locals afectats (art. 43.1 LBRL i 95.1 del Text refós de la Llei Municipal de Catalunya), i des del punt de vista material tenir ben present quin ha de ser el seu àmbit territorial concret, si ha de coincidir o no plenament amb el de la vegueria, quines han de ser les seves competències i les seves fonts de finançament.

Caldria abordar igualment l'aspecte, tampoc negligible, de la seva organització, en la qual s'ha de preveure la representació de tots els municipis del seu àmbit territorial i la seva coexistència o la seva successió respecte d'altres ens supramunicipals.

4. Encaix entre Diputació, Vegueria i Àrea Metropolitana

Evidentment, en aquest darrer aspecte, sigui quina sigui l'opció escollida, cal evitar la duplicitat i la superposició de competències i funcions. Des d'un punt de vista òptim seria desitjable la màxima simplificació administrativa, però el legislador no s'ha pronunciat fins ara respecte a l'extensió total i uniforme de les comarques i les vegueries per tot el país. Això voldria dir que almenys en un primer moment potser haurien de conviure l'entitat metropolitana, les comarques i la futura vegueria. En relació a aquest aspecte caldria valorar l'opció ara continguda a l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya que planteja la supressió del Consell comarcal del Barcelonès i la successió de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en els seus drets i obligacions (disposició transitòria primera). També pel que fa a transició de l'actual Diputació de Tarragona cap al model de vegueria que planteja l'Avantprojecte de llei de Governos locals, caldria valorar la capacitat de gestió que podria tenir l'Àrea Metropolitana en front de l'actual model d'administració de cooperació

5. Ramon NADAL ALBIOL (2004). "Consorti del Camp: estructura, organització i objectius". *Revista del Centre de Lectura de Reus*, setena època, núm. 9, 4rt trimestre, p.17-19.

6. Jaume RENEYER ALIMBAU (1999). *Camp de Tarragona, realitat metropolitana*. Valls: Cossetània Edicions.

i suport tècnic i econòmic vers els municipis que caracteritza les diputacions.⁷ I fins podria ser una resposta alternativa a l'atzucac que plantegen la disposició transitòria primera de la Llei 30/2010, de 3 d'agost de vegueries i la disposició final segona de la Llei 4/2011, de 8 de juny, que ajornen *sine die*, la constitució dels consells de vegueria.

Per tal d'evitar la duplicitat i superposició esmentades caldria tenir ben presents les competències i funcions d'aquests ens, i en cas que hagin de subsistir tenir clar que algunes de les competències que amb caràcter general tenen les comarques i les vegueries arreu del territori català haurien de passar a ser desenvolupades a l'àmbit de l'entitat metropolitana per aquest nou ens.

De la mateixa manera caldria tenir en compte que alguns serveis que podrien respondre a les futures competències (gestió de residus, gestió de transports, gestió del cicle de l'aigua) ja són servits amb eficàcia per ens associatius o instrumentals dels municipis inclosos en l'àmbit del futur ens. El valor sòlid que en molts casos representen aquests, i la necessitat, una vegada més, de no duplicar funcions i serveis, haurien de conduir a la conversió o a la participació de l'entitat metropolitana en aquests ens (en el cas de tractar-se de mancomunitats, mitjançant una possible successió o transformació en consorcis per donar cabuda a l'ens metropolità, o en el cas de societats mercantils, l'adquisició o la participació d'aquest en el seu capital social). Tampoc no seria descartable, en alguns casos de forma transitòria i en altres de forma estable, la concertació de serveis metropolitans a través dels ens instrumentals municipals ja existents.

Aquesta fórmula podria també ser, des del punt de vista polític, una alternativa per a superar els debats sobre capitalitat entre Reus i Tarragona, que van caracteritzar els mesos previs a l'aprovació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries. Igualment podria esdevenir, des del punt de vista jurídic, una solució per a la gestió compartida de serveis municipals, a la qual d'una manera general fa referència per exemple l'article 26.2 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local; una llei que cal tenir en compte que –a diferència de l'ampli ventall de condicions i limitacions que imposa als municipis o les mancomunitats–, no dedica ni una sola línia a les entitats metropolitanes, abonant així la tesi més amunt exposada de la plena llibertat del Parlament de Catalunya respecte a la regulació d'aquesta institució. I finalment, des del punt de vista de la gestió, una oportunitat per a rendibilitzar infraestructures com les de gestió de residus, les relacionades amb el cicle de l'aigua o altres com les sanitàries o de transport, que requereixen, per tal de ser òptimament aprofitades, una escala territorial i poblacional suficientment dimensionada.

7. El projecte de llei de governs locals de Catalunya es va publicar al *Bulleti Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 141, de 9 de setembre de 2013.