

La Política i l'ordenament del territori. Grans ciutats i àrees metropolitanes a Europa: el cas de Barcelona

Jordi BORJA

*Mancomunitat de municipis de
l'àrea metropolitana de Barcelona*

1. La ciutat europea

Avui està de moda parlar de la ciutat a Europa. Estudis comparatius, rànquings o jerarquies de ciutats, congressos sobre sistemes urbans, ciutats globals... Però, de quina ciutat parlem? Les realitats urbanes són múltiples i complexes. No podem comparar, per exemple, els municipis estrictes de Roma (1.507 km²) i Barcelona (97 km²). Si observem la llista de les 400 ciutats europees de més de 100.000 habitants ens trobarem amb ciutats centrals d'una gran aglomeració, amb ciutats perifèriques de la ciutat central, altres són ciutats intermèdies, etc. Les estadístiques i els rànquings, sistemàticament, confonen més que informen, bé perquè comparen unitats administratives que representen realitats urbanes diverses, bé perquè utilitzen ja realitats administratives heterogènies. Per exemple, en alguns informes europeus es compara el «Rhin-Rhur» amb el municipi de Milà o Barcelona, o l'aglomeració de Lilla amb un municipi francès qualsevol que és centre de la seva aglomeració.

En proposar polítiques per a la gran ciutat cal tenir en compte l'existència de totes aquestes realitats. La ciutat europea és, o tendeix a ser, una realitat múltiple, policèntrica, discontinua. En ella poden distingir-se, almenys, tres nivells: La **ciutat-central**, que moltes vegades correspon al municipi que dona nom a la ciutat i és el seu principal valor de canvi; la **ciutat-metropolitana**, aglomeració o continu urbà, fenomen europeu de creixement perifèric en un teixit històricament urbanitzat i políticament diferenciat i que representa avui un dels grans reptes de la ciutat real; la **ciutat-regió**, o regió metropolitana, és la

ciutat visualitzada com a projecte de futur, l'àrea real de planejament, de definició de grans projectes i de gestió de serveis bàsics (transports, aigua, eliminació de residus).

Malgrat aquesta realitat diversa i canviant, ha prevalgut la fragmentació i l'uniformisme administratiu, la qual cosa dificulta el paper de la ciutat com a ens polític. La ciutat avui no ha d'oferir serveis, només. Ha de planificar el territori, ordenar el creixement, fer urbanisme perifèric i renovar el seu centre i construir infraestructures de comunicació i econòmiques. Precisa d'un territori més ampli que l'estrictament municipal, on sigui possible el desenvolupament econòmic, la promoció de la ciutat des del punt de vista cultural i turístic, d'atractivitat i competitivitat en el món. Les grans ciutats europees, el seu sistema urbà, són les nostres multinacionals i el govern de la ciutat ha d'assemblar-se al seu consell d'administració. Les ciutats no solament competeixen entre si. També, i molt especialment, estableixen xarxes de ciutats que permeten la transferència de les seves tecnologies, l'intercanvi de polítiques urbanes, la innovació en els productes que ofereixen als seus ciutadans.

Concurrencia i complementarietat i també «acabar» la ciutat, integrar a la seva població. Convertir els habitants de l'aglomeració, de la ciutat real, en ciutadans de ple dret, no sempre és una tasca fàcil, especialment a Europa, on tenim ciutats amb el 20-25% de població no comunitària, sense els drets polítics elementals. D'altra banda, la lògica de la competència porta unida la lògica de la dualització social, malgrat que en algunes ciutats hàgim pogut frenar aquesta tendència.

Tres són, bàsicament, els problemes amb què ens enfrontem en abordar aquesta visió de la ciutat: fragmentació administrativa, insuficiència competencial i de recursos i falta d'un projecte global per a la ciutat real.

La fragmentació administrativa la coneixem bé a Espanya, Itàlia i altres països d'Europa. Si prenem l'exemple de l'àrea de Barcelona, en una superfície de 1.000 km², encara més petita que el municipi de Roma, ens trobem amb una població de tres milions i mig d'habitants sobre els que actuen 60 o 70 municipis, 4 o 5 ens intermedis entre la província i el municipi, la província, la regió, els diferents ministeris estatals, organismes i empreses públiques, etc.

A la fragmentació administrativa se li uneix la insuficiència i inadequació de competències i recursos. Som encara esclaus d'una visió administrativista, jeràrquica, dels nivells competencials: tan sols resten als municipis competències de tipus residual o que no poden ser gestionades per escassetat de recursos.

En tercer lloc, sumat a la falta d'un ens polític-administratiu per a tot l'àmbit de la ciutat real, en els anys 90 som hereus de la crisi de la cultura de la planificació, la qual cosa ens ha portat a una falta generalitzada d'un projecte col·lectiu de desenvolupament i equilibri per a tot el territori.

Davant d'aquest tipus de problemes, les propostes contemplades des dels governs locals i institucions són variades.

Primer, simplificació administrativa (i jo afegiria la no creació de més estructures territorials ni discutir sobre els límits físics, aprofitar les ja existents i, si és possible, suprimir-ne alguna).

Segon, no iniciar una batalla competencial i de recursos, sinó establir un consens estratègic sobre territori que possibiliti contractes o concerts interadministratius i de cooperació público-privada a partir d'aquest consens.

Tercer, prendre consciència del valor de canvi i simbòlic de la ciutat per atribuir aquests valors al territori més ampli possible. Només així es podrà construir la ciutat futura, que és la ciutat-regió, la ciutat-metropolitana futura.

En definitiva, les solucions a Europa són múltiples, però ens trobem en un moment de gran confusió. Només tres exemples. A França, el cas de París. Tots s'ocupen de París (el Primer Ministre, el *Ministère de l'Équipement* i la regió), fins i tot el govern de la ciutat central. Però no es defineix cap projecte bàsic consensuat i, el que és pitjor, no s'aconsegueix ni tan sols establir un marc polític-legal legitimat per acordar aquesta definició. Segon exemple de confusió, Itàlia, on s'elabora una llei molt interessant sobre la ciutat metropolitana, però ningú no sap amb exactitud com serà aquesta ciutat metropolitana, els seus àmbits, les seves competències. Tercer exemple, Espanya, on la restitució de les institucions autonòmiques regionals ha provocat la desaparició de les estructures de coordinació metropolitana, vistes per les Comunitats Autònomes com un contrapoder (fins i tot quan el mateix partit governa en els dos àmbits, com és el cas de València i Bilbao).

2. La realitat metropolitana de Barcelona

En el cas de Barcelona, el que en l'apartat anterior hem anomenat la ciutat real entesa com a regió metropolitana o ciutat del futur, comprèn un espai d'uns 3.000 km² i 4 milions i escaig d'habitants. És l'espai de la mobilitat quotidiana, altament interdependent, on un terç dels habitants que no resideixen a la ciutat central treballen en el seu municipi, un altre terç treballa a l'àrea metropolitana i el terç restant en el municipi de Barcelona. És el mínim espai indispensable per a la planificació de les infraestructures directament relacionades amb el desenvolupament de la ciutat.

Com exemple de la complexitat administrativa existent, en aquesta regió metropolitana intervenen l'Estat, la Comunitat Autònoma, la Diputació com a organisme provincial, almenys cinc Consells Comarcals, tres organismes metropolitans i els ajuntaments dels prop de 70 municipis que la integren.

Un segon àmbit territorial, el de l'aglomeració o continu urbà, està fragmentat en una trentena de municipis per a sols 500 km² i al voltant de 3.100.000 habitants. Seguint amb la complexitat administrativa, existeixen tres organismes de caràcter metropolità que no abasten el mateix territori. En primer lloc, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana, de caràcter voluntari i integrada per 24 municipis per al desenvolupament conjunt de l'urbanisme, la promoció econòmica i la coordinació amb les altres dues entitats metropolitanes: la del transport, integrada per 18 municipis i la del medi ambient, integrada per 24 municipis.

Voldria acabar aquesta presentació amb dues idees generals:

En primer lloc, a les àrees metropolitanes vivim una crisi de les seves funcions tradicionals, com són la planificació del territori i la gestió de serveis. Crisi en la planificació perquè el territori que comprèn és massa petit i perquè les regions han assumit gran part de les seves competències. Crisi en la gestió de serveis perquè la ciutat real és una ciutat discontinua i perquè la gestió depèn dels recursos d'altres organismes de l'Estat o la regió, amb els quals és difícil encara establir relacions contractuals. Aquesta crisi de funcions no és deguda només per l'excesiva fragmentació o per falta d'entitats metropolitanes fortes competencialment i econòmicament. A les àrees metropolitanes hem de gestionar un nou tipus de funcions i competències en allò que s'anomena «acabar la ciutat». Normalment, els problemes socials es donen molt més a les zones de frontera intermunicipal de la ciutat real. Per això és necessària una estructura política metropolitana que permeti integrar tots els ciutadans, que coordini els serveis que no són típicament metropolitans (transport, aigua...) sinó que tenen un caràcter més local (serveis socials, policia municipal...).

En segon lloc, necessitem d'un nivell metropolità per formular un projecte estratègic de tot el territori que possibiliti la concertació interadministrativa i la creació d'una estructura política adequada per a la seva gestió i la coordinació de les inversions vinculades al pla. Només mitjançant la planificació estratègica es pot definir la ciutat i fer-la competitiva a l'Europa de 1993. Però l'objectiu principal del pla estratègic ha d'assegurar la qualitat de vida a la ciutat. No és cert o, millor, no podem admetre que existeixi una contradicció entre qualitat de vida i desenvolupament econòmic. Si el desenvolupament suposa sacrificar la qualitat de vida, fracassa a mig termini perquè la ciutat perd la seva atractivitat, es fa insegura, inhabitable, etc.

En definitiva, la nostra proposta de futur és la d'institucionalitzar la regió metropolitana com a substitució de l'actual província, no tan sols perquè el territori de la província no té molt sentit, sinó perquè la regió metropolitana sempre ha estat legitimada. Aquesta proposta significa dividir l'actual província de Barcelona en dues.

3. Conclusions

Per finalitzar, voldria fer set breus reflexions sobre el que considero que són falses alternatives en el moment de discutir el programa per a la ciutat metropolitana:

Primera: Es parla molt sobre quines són les grans ciutats a Europa utilitzant el model de ciutat global, com Nova York o Tokio. Aquest model no és aplicable al cas europeu, on unes 40 grans ciutats integren el seu sistema urbà i moltes ciutats intermèdies juguen un paper de centralitat i dinamisme molt important per raons culturals, d'innovació tecnològica, per ser el centre d'una regió desenvolupada, etc. Tampoc la concurrència entre ciutats és l'únic element que es dona en el territori. És encara més important la complementarietat que es dona en el seu sistema urbà, les xarxes d'intercanvi, etc., especialment per negociar davant dels governs nacionals i la Comunitat Europea.

Segona: A Europa coexisteixen les regions històriques, amb personalitat política i administrativa, junt amb noves regions emergents: són les macro-regions o regions transfrontereres. Les regions històriques, constituïdes en l'interior dels Estats, tenen un paper important en la redistribució social promoguda per la Comunitat. Però, des del punt de vista del desenvolupament, és evident que s'estan formant regions més grans, més enllà de les fronteres, que estableixen forts vincles funcionals en el seu interior.

Tercera: El dilema entre àrea metropolitana petita o gran, és a dir, àrea metropolitana-regió o àrea metropolitana-aglomeració. Crec que són dos àmbits complementaris. Avui precisem de la ciutat-regió com a institució supra-municipal de planejament estratègic i territorial i com a àmbit d'actuació consorciada amb la Regió i l'Estat. I no podem obviar el fet de la ciutat real o continu urbà que requereix una forta cooperació intermunicipal en urbanisme i prestació d'alguns serveis.

Quarta: Política de serveis o política de desenvolupament. En els darrers anys s'ha legitimat l'acció de govern de promoció i desenvolupament. Però ara que vivim una etapa de creixement econòmic (no sols demogràfic sinó de mobilitat, d'intensificació dels usos múltiples del territori), es torna a concedir importància a les velles competències d'urbanisme i de prestació de serveis.

Cinquena: Prioritat de la «publicació» de l'administració o gestió empresarial, privatitzada. Sobre aquest aspecte, crec que el paper de l'administració ha d'estar més present en la definició dels serveis que en la seva gestió. D'altra banda, aquesta definició no es pot realitzar exclusivament des d'una administració, sinó concertat mitjançant organismes o acords interadministratius.

Sisena: Quin és el nucli principal de la ciutat-regió, el propi sistema urbà o la ciutat-central? Tot i sense una resposta exacta a aquest dilema, el que sembla segur és que la ciutat-regió precisa d'un *leadership* personalitzat, d'un valor de marca que la fa més competitiva a l'exterior. Aquest valor de marca va associat al nom i a la imatge de l'àrea central.

Setena: Per últim, la falsa alternativa sobre el paper «internista» de la ciutat (tutela, prestació de serveis...) o de protagonisme cap a l'exterior i internacionalització. La ciutat juga un paper de concertació en el desenvolupament econòmic que li atorga una presència important en el seu exterior, però, ensems té també un paper molt important d'integració de la seva població, fer que els seus habitants siguin plenament ciutadans. Per aquest paper intern, de servei, no es pot privilegiar exclusivament la seva carrera en la concurrència internacional.