

## EL DRAMA DEL PLA TERRITORIAL METROPOLITÀ

### Un planejament territorial amb una distorsió d'origen

Quan el 1981 es va plantejar la llei del planejament territorial, aprovada el 1983, diferents veus varen qüestionar si el *regional planning* era el que convenia al país. Els partits d'esquerra, i molta altra gent, amb enyor republicà, varen considerar que calia introduir-lo de nou. S'havia de recuperar una cultura de planejament territorial que havia estat central a la Catalunya dels anys trenta i diferencial per al nostre país. I això que els problemes territorials que es plantejaven eren ben diferents dels ocasionats per la primera industrialització. El problema central havia deixat de ser com distribuir millor l'activitat sobre el territori per impedir o minorar la migració de la gent de les zones rurals cap a les grans ciutats. Als vuitanta, heretada ja la seva desertització, el problema punyent i clau per institucionalitzar la democràcia era resoldre l'atur estructural dels grans sistemes urbans. Unes xifres que se situaven en el 23% de la població en edat laboral.

L'obsessió per institucionalitzar un planejament regional havia estat arreu domesticar el gran col·lapse territorial que havia provocat l'èxode del camp a la ciutat, amb els problemes ocasionats al camp i sobretot a la caòtica i suburbial ciutat apareguda. Al final dels anys setanta, la crisi generava un èxode invers, de la ciutat en flames cap als llocs de provenença, i urgia qualificar com fos la suburbial ciutat. La gent avançava la jubilació i subsistia millor la crisi en els àmbits rurals d'origen, ajudats per la venda del patrimoni aconseguit a la ciutat. La triple crisi política, econòmica i social que es dona a Espanya entre 1974 i 1984 té unes bases ben diferents. Malgrat el panorama exposat, encara recordo en Pau Vilà, en la sessió de Tortosa del Congrés de Cultura Catalana, dient-nos mentre dinàvem: "si una indústria no es vol establir als Pirineus, aquesta indústria no ens interessa a Catalunya i ja se'n pot anar".

El 1976 el moment és d'una profunda crisi d'arrel política. El seu origen, l'exigència d'acabar amb la dictadura i la foscor dels horitzons que se'n derivaven davant la manca de claredat dels *lendemains* que s'obrien. A aquella se li addicionava una crisi industrial pel preu de les matèries primeres i de l'energia, l'anomenada "crisi dels petrodòlars",

que amb el nou sistema de producció en massa va portar a l'aparició d'unes empreses multinacionals que localitzarien la producció sobre els tres dragons asiàtics. Finalment, tercer ingredient, una crisi immobiliària que esdevindria tot seguit financera, quan rebenta el desajust que s'anava obrint entre el cost que prenia la construcció, per la brutal inflació del moment, i els salaris. En un moment de tancament industrial i d'atur generalitzat, aquests no varen seguir, i tot esclatà.

Això explica que els programes que el 1982 políticament estrenyen són la urgent nova industrialització de les zones urbanes per reduir la desocupació (zones ZUR), la depreciació de la moneda per guanyar artificialment competitivitat i una política d'interessos ficticiament alts per captar capitals forans sobre les zones urbanes. Com es veu, polítiques ben allunyades dels problemes que pretenia resoldre el planejament territorial tradicional i de les alertes que contra la pobresa assolida a les zones deprimides de Catalunya havien posat de relleu els treballs, redactats en aquell temps, del Pallars o les Garrigues.

### L'ombra de la gran àrea metropolitana

Una altra de les distorsions que opera sobre el planejament territorial és l'ombra del Pla de l'Àrea Metropolitana de Barcelona de 1965. Cal recordar que aquell document es va tancar en fals pel règim franquista. Aquell, quan ensumava que es podia plantejar un altre cop la qüestió de la "grosse Barcelona", entrava en neguit. El document no va aturar-se quan es va dissoldre l'oficina del Pla. Cal recordar que el document, segons qui l'en fes, es prestava a múltiples lectures. Des de la Diputació, des de l'Ajuntament de Barcelona, des del Madrid oficial, o des d'alguns dels seus redactors, el que en conclouïen, era ben diferent. Com es veu, una meravella d'esquema director. El fet és que el govern de Madrid, per cloure el problema que se li havia creat, l'aprovà com avanç d'una part del futur Pla provincial de Barcelona, el qual no va agradar a ningú, i de fet està a l'origen dels equívocs que encara avui patim.

La definició d'un àmbit d'irradiació de Barcelona sobre 147 municipis, seguint els criteris de les *standard metropolitan areas* (SMA) americanes, exigia per a alguns, un àmbit d'ordenació unitària i, sobretot, un únic organisme de govern. De fet, és la causa de l'invent de la vegueria de Barcelona per part dels socialis-

tes, que trobaren en Esquerra, qui ho aplaudís per entendre que implicaria de retruc la desaparició de les províncies estatals. L'invent de les vegueries resolía de pas l'ancestral problema de la cinquena província de Tortosa. Una estructura territorial que generarà per diferència la mal anomenada vegueria de la "Catalunya central", i a Lleida crearà el problema del Pirineu.

Si l'objectiu prioritari era el de l'equilibri territorial i l'ordenació del sistema metropolità central, el debat se situava entre la concepció de la gran Barcelona dels 147 municipis, des de la Tordera fins al Foix, defensada curiosament sobre el paper pels governs de la Generalitat d'esquerres, i una concepció alternativa, fonamentada a aconseguir l'equilibri i l'estructuració a partir dels sistemes urbans de primer ordre sobre els quals s'hauria de pilotar la reestructuració urbana del sistema metropolità central. Un sistema que és més ampli i difús que el de 1965, i que amb l'impacte del tren de gran velocitat s'estendrà encara més enllà, en fer caure amb relació urbana els sistemes urbans de Girona i Tarragona-Reus. Tanmateix, no per això haurien d'obligar a un futur pla territorial únic resolgués el futur endegament de tot l'àmbit, ni encara menys, a haver de crear un únic organisme administratiu que ho regulés. La solució del problema metropolità hauria estat diferent si des dels diversos sistemes urbans que sortosament el conformen s'haguessin previst uns organismes administratius que, a més de ser només d'escala local i no de la Generalitat, es constituïssin, a partir d'una reconversió de l'actual sistema comarcal, en el dels sistemes urbans delimitats. Una lògica que els aproximaria a les *verband* alemanyes o a les *aggló* franceses. Un model sense padrins de moment, malgrat que a Europa ha estat promogut curiosament per l'esquerra, però acceptat per la dreta quan ha arribat al govern.

El primer model, el que s'ha desenvolupat aquí, porta a l'estructura provincial de les àrees metropolitanes proposada pels italians a partir de 1990, que en el nostre cas hi afegeix un nou problema pel caràcter estatal de la nostra estructura provincial, segons les sentències del tribunal constitucional. Tot sigui dit de passada, el seu funcionament i els seus resultats a Itàlia han estat un total fracàs, malgrat que allà l'elecció dels representants provincials és directa i universal. Els que en les seves estades italianes d'estudi o de salt del cavall quedaren influïts pel model italià, l'escolliren malauradament com a apropiat per a Catalunya. L'altra alternativa hauria portat al que és operatiu a França i Alemanya amb resultats constatables.

Que el tema continua irresolt ho demostra el fet que en el moment de l'aprovació del Pla territorial general de Catalunya, la regió primera de la Generalitat republicana s'hagué d'estendre sobre el Garraf i el Penedès per comprendre el nou àmbit dels 177 municipis, mentre que el mateix tripartit –que per amorosir el problema havia tramitat per endavant un pla director territorial de l'Alt Penedès, just acabat d'aprovar el Pla territorial metropolità, que havia venut que només havia hagut

de refondre l'esmentat pla director, en atenció a la gentilesca que havia tingut amb aquell territori, de fer-ne peça separada– per la pressió dels defensors de l'anomenada vuitena vegueria i dels seus socis de govern d'Esquerra, inicià, acabat d'aprovar el Pla territorial metropolità la seva escissió, sense donar explicacions de les raons que ho motivaren. I decretà l'inici de la revisió del Pla territorial per als àmbits del Garraf i del Penedès.

Una primera càrrega de profunditat contra la pròpia consistència del document, disparada des del mateix organisme que l'acabava d'aprovar i, com qui diu, quan encara no s'havia editat el llibre que el faria públic. Un primer símptoma que l'àmbit de la SMA de Barcelona, ara ja lluny del franquisme, tampoc té l'adequat recolzament polític o que les lleis de creació de les vegueries i de la nova Àrea Metropolitana de Barcelona han constituït dins de l'anterior govern de la Generalitat, uns acords de conveniència "*politicienne*", encara que, en abstracte, li carreguin la culpa a l'Estatut.

### Plans directors de coordinació i sistemes urbans

Un altre aspecte no menor però que té relació amb el que s'ha exposat és l'intent d'acabar amb els plans directors de coordinació de naturalesa urbanística, quan es redactava la Llei de política territorial. Cal recordar-ho, perquè el tema no és neutre. Els mateixos que estaven per la urgència dels plans territorials a casa nostra, pretenien suprimir, per mitjà de la Llei, els plans directors, què és la figura adequada per ordenar els sistemes urbans, i la meua posició ferma contra aquella demanda, des de la Direcció General d'Urbanisme, va fer que l'intent no reeixís. Aquells consideraven que n'hi havia prou amb els plans territorials, generals, parcials i sectorials, per ordenar la nova problemàtica urbana, cosa que, com ha demostrat el Pla territorial aprovat, no és certa, ja que li calen després els plans directors. Els plans directors de coordinació han esdevingut claus per a l'ordenació dels sistemes urbans, els quals, consolidats arreu, són les noves peces de l'ordenació territorial. Si hi cap, la urgència d'uns plans directors de coordinació és a casa nostra més forta que en altres indrets, per la petita extensió i l'elevat nombre de termes municipals. Tots els grans municipis catalans han esgotat el seu terme, i si no ho han fet físicament, sí de fet, per la protecció a què han de dedicar la resta del terme, en no poder ocupar per inundables, les valls fluvials; pel bosc, les zones muntanyoses, o pel fet de ser terres d'alt rendiment agrari.

Parlem d'uns plans directors diferents dels 13 que incorpora el Pla territorial metropolità, en el seu article 5.2, i on la figura no s'utilitza per enquadrar els plans d'ordenació municipal, amb una única política de sòls, un mateix plantejament mediambiental i agrari, una xarxa arterial i d'infraestructures unitàries, i una distribució de conjunt de l'estructura d'equipaments i d'espais lliures públics. Els plans directors del "nostre" pla territorial són per tractar temes que s'entén que hauria d'haver tractat el pla amb més precisió, però que ajorna per a més endavant, per no carregar-lo massa de continguts. En síntesi, l'ardit que utilitzaven molts plans generals, quan a un tema que divisaven

no sabien com fer-hi front. Aleshores l'aparcaven, delimitant un pla especial, i qui vingués darrere, que s'apanyés. L'únic pla director que en essència ho és, és el que obliga a redactar sobre la nova àrea metropolitana, el de la Llei 31/2010, de 3 d'agost.

L'enfocament alternatiu, administratiu i tècnic que plantejo, és el que explica d'una banda la quasi desaparició dels plans territorials de naturalesa física en el dret comparat, i de l'altra, l'aparició de les noves figures dels dits *structural plans* en el món anglosaxó, o dels *schéma directeurs* en el dret francès, i que es corresponien amb els plans directors de coordinació a Catalunya, ara batejats com a "urbanístics". Uns documents que, en l'àmbit de l'estructura territorial local, havien de generar quelcom més que els àmbits de cooperació local de l'article 5.1 del Pla. Com senyalava més amunt, la creació d'uns nous ens territorials, semblants a les *verband* alemanyes o a les *communautés d'agglomération* franceses. Una proposta que, per als grans sistemes urbans, hauria constituït una evolució lògica cap a la qual s'havien d'adreçar les tan injuriades comarques, malgrat també el seu origen republicà i fins fa pocs dies defensades pels geògrafs.

Deixeu-me, arribats en aquest punt, ser dolent per un moment, i fer un incís. Aquells que estaven contra els plans directors de coordinació, resulta que darrerament amb les àrees residencials estratègiques, els han necessitat i substituït, per tramitar a corre-cuita uns plans parcials que s'havien de saltar el planejament general i el parer dels municipis. Un fet que, sense entrar a jutjar aquí la bondat d'aquells documents, posa de relleu que en els sis anys que es portaven de govern, als 105 grans municipis de Catalunya sobre els quals es decretà la necessitat d'aitals àrees residencials estratègiques no s'hi havien fet els deures que calia fer. Significa que el conseller que tenia la facultat de decretar l'actuació dels sectors que són necessaris per evitar la retenció dels sòls urbanitzables i afectar els preus dels solars a la baixa no ho va fer; o que, quan els municipis van tramitar els seus plans d'ordenació, les comissions o el conseller no els van suspendre fins que van contenir el sòl que era necessari.

Subratllem, però, la mala sort de l'invent en l'actual conjuntura. Han arribat a la seva primera fase, la de l'aprovació dels plans parcials, quan la bombolla especulativa s'esberlava, i això explica perquè no seguiren el calendari estipulat en la llei. Ara, davant l'esfondrament del sector immobiliari, la manca d'aval als compradors d'habitatge i el parc d'habitatges construït sense ocupar, tothom es pregunta com continuarà la història: com es va fer amb les àrees d'actuació urgent de 1970, les *acturs*, que es varen arxivar, o es continuarà concertant consorcis amb els municipis, com fins fa poc feia el Departament, per traslladar-los la patata calenta, i, així, decaiguin, davant la impossibilitat d'aquells per invertir-hi, el que els pertocaria de la futura "festa".