

## **UNA LECTURA CRÍTICA EN CLAVE TERRITORIAL Y DEMOCRÁTICA DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA. MUNICIPALISMO TRANSFORMADOR CONTRA NEOLIBERALISMO GLOBALIZADOR.**

Flamarich Tarrasa, Miquel

Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona

miquel@flamarich.cat

**RESUMEN:** La lectura crítica de la Carta Municipal de Barcelona se fundamenta en cuestionar su validez desde la perspectiva democrática, en especial cuestionando la vertiente que la aleja de la realidad territorial, de las necesidades de las personas, tanto en sus contenidos, como en los procesos que la condicionan. Crítica construida en base al derecho a la ciudad, como derecho democrático a cuyo amparo las personas que viven en ella deben poder decidir su presente y su futuro.

**PALABRAS CLAVE:** Ciudad, Democracia, Territorio, Municipalismo, Constituyente.

**ABSTRACT:** The critical reading of the Carta Municipal de Barcelona is based on questioning its validity from a democratic perspective, especially questioning that aspect which distances it from the territorial reality, from the needs of people, as much in its contents, as in the processes that condition it. Criticism built on the right to the city, where people living in the city must be able to decide their present and their future as a democratic right.

**KEYWORDS:** City, Democracy, Territories, Municipalism, Constituent.

### **1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES.**

El objetivo de este trabajo, es hacer una lectura crítica de la Carta Municipal de Barcelona<sup>1</sup>, no sólo en referencia a su contenido, sino también en cuanto a su función, gestación y aplicación, relacionando la Carta con las necesidades de las personas que viven en la ciudad.

<sup>1</sup> Para referirse a la Carta Municipal de Barcelona, se utilizarán los términos Carta de Barcelona, Carta municipal o Carta.

En pleno siglo XXI, el municipalismo basado en la democracia popular y vinculado al territorio de proximidad es la alternativa a la globalización neoliberal, capaz no sólo de generar realidades locales y nacionales, transformadoras, sino de generar la solidaridad internacional para hacer frente a los retos de la supervivencia, en base a una vida digna.

Se entiende, en primer lugar, que la actual percepción del valor de la Carta de Barcelona es, relativamente, poco trascendente en la vida de las personas y de la ciudad; sin embargo, se considera que no debería ser así. Uno de los fines de este trabajo, es reflexionar sobre qué papel podría tener una Carta de ciudad, entendida desde el derecho a la ciudad, elaborada no por el gobierno, sino por la ciudadanía y aprobada por ésta, ejerciendo el derecho a decidir sobre las normativas que deben regir la vida en común.

En segundo lugar, se reconoce que una Carta fundamentada en la voluntad popular no es posible, sin un cambio radical del modelo de ciudad, del modelo de sociedad. Así, este trabajo debe interpretarse en clave de denuncia de las carencias democráticas de la ciudad actual -y de su estructura territorial- y, en clave de la ciudad que es posible construir entre todas y todos. Dicho esto, y desde el convencimiento de que los cambios hacia un nuevo modelo de ciudad no se generarán desde la institución municipal, no se puede renunciar a ninguna mejora que facilite estos cambios. Así, toda mejora hacia la democracia en la ciudad, es un avance.

## **2. BREVÍSIMA INTRODUCCIÓN SOBRE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y GEOGRÁFICOS DE LA CARTA BARCELONA.**

Los orígenes históricos de la Carta de Barcelona pueden remontarse a los orígenes del país (cartas de población, usos, ...), después llegó la conformación de un régimen municipal propio en la ciudad de Barcelona que respondía a la nueva estructura de clases sociales y que se concretó en los privilegios otorgados por Jaime I en 1249, las disposiciones de 1265 y la estructura municipal de 1283. Así, la ciudad de Barcelona tuvo autogobierno hasta que quinientos años después, la invasión militar de Felipe V, en 1714, suprimió todas las instituciones del país -incluidas las barcelonesas- imponiendo el régimen municipal castellano que perdura hasta la actualidad.

Se hace necesario en este punto, hacer dos consideraciones, que la historiografía y la geografía oficial suelen obviar.<sup>2</sup> La primera, es desligar la historia de la ciudad de la del país, y este es un tema trascendente no sólo en términos históricos, sino también en términos de actualidad. La segunda, es territorial, parece también, una tendencia predominante hablar del derecho a la ciudad (al menos de determinados derechos) sin hacer referencia al territorio (su organización), y menos aún asociándolo a democracia, cuando esta asociación es esencial e incluso -en el terreno teórico- es defendida por clásicos como Dahl (1999).

Otra consideración, a parte, también metodológica, se sitúa en 1968 cuando Lefebvre (2017) publicó su trabajo *El derecho a la ciudad*, en el que no sólo acuñaba el concepto, sino que lo sustentaba ampliamente. Más de medio siglo después, se han desplegado una multitud de tendencias entre los defensores del derecho a la ciudad (incluso opciones políticas y gobiernos municipales que practican políticas contrarias lo han utilizado para intentar blanquear estas políticas). Otros autores han defendido un derecho a la ciudad sin reconocer sus fundamentos y planteando lecturas de ‘modernización’ que, a pesar de ser interesantes, no cuestionan los problemas de raíz de la ciudad actual, a modo de muestra podemos citar los trabajos de Sassen (2012) o Sennett (2019), o en el caso de Barcelona, de Illas (2019). Asimismo, incluso entre los autores que defienden el derecho a la ciudad, respetando su sentido primigenio, cuando han entrado en el terreno de la propuesta política y algunos de la gestión política, han mantenido una separación, de difícil convivencia, entre la teoría y la práctica, justificada en el supuesto ejercicio de *Realpolitik*. Entre la bibliografía que se considera respetuosa, con el sentido original del derecho a la ciudad, se han detectado algunas pautas comunes:

- En general, la defensa del derecho a la ciudad, considera esta como un ente territorial compacto, donde se reproduce la lucha de clases que tiene una plasmación en el territorio y la segregación de este, pero no se analiza la organización territorial de la ciudad y mucho menos la relación de esta con la democracia. Algunos de estos autores, de los que nos sentimos deudores, podrían ser Marcuse (2010), Davis (2014), o Merrifield (2019).

<sup>2</sup> La voluntad política de obviar esta realidad está vinculada a diferentes ideologías sistémicas. Si en un extremo se encuentra el nacionalismo español más rancio, en el otro extremo se puede encontrar los que se reconocen en un cierto cosmopolitismo "moderno" al que Santiago Alba-Rico da respuesta (periódico digital Las Noticias, el 14 de octubre de 2008): "el cosmopolitismo no es más que el nacionalismo victorioso de los que están protegidos por un Estado fuerte, la sublimación interesada de una hegemonía territorial. El cosmopolitismo, por decirlo así, es un derecho de los ingleses y los españoles; el humanismo sin fronteras es un derecho exclusivamente nacional".

- Aunque se trate de una ciudad específica (Barcelona), se generaliza el derecho a la ciudad y no se relaciona con el binomio democracia-territorio. Son ejemplos la mayoría de trabajos recopilados en la obra *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista* (Herrero, et al., 2018).
- Se han hecho muchos esfuerzos para tratar el territorio de la ciudad en relación a los territorios del entorno, pero con una limitación a una cierta concepción metropolitana y no de país. Un ejemplo, sería *Redes, Territorios y Gobierno: Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (Subirats (Coord.), 2002).
- La última característica que queremos destacar es la de asociar la lucha contra la globalización neoliberal, en general, a otro tipo de globalización con acento progresista y no al fomento de la soberanía local. Como ejemplo se cita a Harvey (2005), de quien también nos sentimos deudores: "una globalización en que las fuerzas de la cultura se apropiarán de las fuerzas del capital, en vez de suceder lo contrario."

En las diferentes aportaciones al derecho a la ciudad, ya sean de carácter general o en referencia a una ciudad concreta, son pocos los análisis de la relación (dialéctica) territorio-democracia en la ciudad como sujeto político, con capacidad constituyente. Así, no se han encontrado referencias al derecho a la autodeterminación de la ciudad, y muy pocas a la consideración específica de este derecho de utilizar los regímenes especiales de la ciudad (incluida la Carta de Barcelona) como texto constitutivo de la ciudad. En referencia a la carta Borja (2006), afirma: "Como se ha visto esta ley se limita a establecer una cierta mejora de las competencias y recursos en algunos aspectos de la gestión municipal. Está muy lejos de ser una 'Constitución' de la ciudad. Ni siquiera es un progreso significativo en las principales materias de gobierno de la ciudad."

Hechas estas consideraciones, los principales precedentes históricos – legislativos contemporáneos, se iniciarían con el Real Decreto del 30 de noviembre de 1833<sup>3</sup> por el que se establece la división provincial y la Ley municipal de 20 de agosto de 1870,<sup>4</sup> que ya prevé las grandes ciudades y su división en distritos. Los antecedentes más inmediatos de la Carta de Barcelona se pueden situar en el marco de la configuración física (trascendente) más reciente, precursora de la actual ciudad, después del derribo de las murallas, del inicio de la construcción del Ensanche, de la época de la aplicación de las teorías de Haussmann en

<sup>3</sup> Decreto de 30 de noviembre de 1833 por el que se establece la división provincial, Gaceta de Madrid, 154 (1833).

<sup>4</sup> Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, Gaceta de Madrid del 21 de agosto (1870).

Barcelona y de las agregaciones de los municipios del Llano a la ciudad de Barcelona, que tienen su hito en el real decreto del 20 de abril de 1897.<sup>5</sup>

Aunque durante los primeros veinte años del siglo XX desde el Ayuntamiento de Barcelona se elaboraron diferentes proyectos de régimen especial para la ciudad, no prosperaron. Pero los trabajos no se limitaron a la institución municipal, así destacar: el Estatuto Municipal de 1924,<sup>6</sup> (redactado durante la Dictadura Militar de Primo de Rivera y que sirvió de base para futuras legislaciones municipales); la ley municipal catalana de 1934<sup>7</sup> y la ley municipal española de 1935<sup>8</sup> (aunque el inminente golpe de estado militar de 1936 dificultó su aplicación).

Bajo la Dictadura, no será hasta la Ley del 7 de noviembre de 1957 que se abordará el régimen especial de las grandes ciudades y que conducirá al Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, del régimen especial para Barcelona, complementado con el Decreto ley 5/1974, de 24 de agosto, de creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (BOE, 204, del 26 de agosto de 1974). El decreto de 1960<sup>9</sup> tiene una importancia más allá del texto porque será efectivo durante el franquismo y con posterioridad al mismo, prácticamente hasta la aprobación de la Carta de Barcelona de 1998. Constatando, una vez más, la continuidad del régimen y las deficiencias de la llamada transición.

### 3. LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA.

#### 3.1. La génesis.

Para las elecciones municipales de 1979, los principales partidos de izquierdas (socialista i comunista) presentaron en el programa (1977-78) la realización de un proceso constituyente (que nunca se materializaría) que elaborara la Carta. No será hasta 1991 que se presentará el anteproyecto de la Carta Municipal. El siguiente referente lo encontramos el año 1994, ya pasadas las olimpiadas (1992).

<sup>5</sup> Real Decreto de 20 de abril de 1897 por el que se agregan al término municipal de Barcelona, los de Gràcia, Sant Martí de Provençals, Sants, Sant Andreu del Palomar, Sant Gervasi de Cassoles y Les Corts, Gaceta de Madrid, 111, 266-267, (1987).

<sup>6</sup> Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924, Gazeta de Madrid, 69, 1218-1302 (1924).

<sup>7</sup> Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals (1997): *La ley municipal de Cataluña de 1934*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

<sup>8</sup> Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, Gazeta de Madrid, 305, 898-919 (1935).

<sup>9</sup> Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo Autorizado por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen Local, BOE, 151, 8685-8694 (1960).

Finalmente, la Carta de Barcelona entró en la recta final, con la presentación del anteproyecto, aprobado en una sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento el 16 de julio de 1997. El anteproyecto pasó a la Generalitat y fue aprobado por el Parlamento de Cataluña el 18 de noviembre de 1998. No fue, sin embargo, hasta el año 2006 (ocho años después) que las Cortes españolas sancionaron el régimen especial del municipio de Barcelona (la Carta).

El anteproyecto de 1991, aprobado por el gobierno del Ayuntamiento, contaba con 257 artículos; el proyecto aprobado en el Pleno del Consejo Municipal de 1997 tenía 194; en el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña en 1998, había 141 artículos, y el que aprobaron las Cortes en Madrid en 2006, contaba con 77 artículos. En el recorrido de 1991 a 2006 se habían reducido 180 artículos (el 70%) y los artículos supervivientes habían sido modificados. La situación la definió Borja (2006): "Kafka explica en una de sus obras más famosas, la Metamorfosis, el empequeñecimiento de una persona hasta convertirse en insecto. Algo así ha pasado con la Ley especial de Barcelona, la Carta Municipal."

Además de los recortes -comentados-, desde 1998 la Carta de Barcelona ha sufrido diferentes modificaciones de carácter normativo, derivadas fundamentalmente de su dependencia de leyes de rango superior (autonómico y estatal), en 2006, 2010 y 2014.

### **3.2. Una lectura crítica de la Carta, en cuanto a sus referencias territoriales y democráticas.**

La Carta está compuesta de 9 títulos, conformados por 27 capítulos y 143 artículos, más un preámbulo de dos páginas (con los elementos ideológicos, no articulados).

En el preámbulo, se expresan los objetivos: "[...] Una Carta que responda a los anhelos de la ciudadanía que, con su participación y su implicación colectiva, ha hecho de Barcelona lo que es. La Carta profundiza los mecanismos de participación ciudadana [...]."<sup>10</sup>

Se entiende que al no haber ninguna consulta ni antes, ni durante, ni después del proceso de aprobación de la Carta, las referencias a los anhelos de la ciudadanía, corresponden al auto otorgamiento que hacen los gobernantes mediante su elección como representantes, en las elecciones municipales.

En el mismo preámbulo, hay una defensa de la autonomía local, entendida estrictamente como lo entienden las leyes españolas y catalanas de régimen local. En esta concepción de autonomía local, la diferencia conceptual que se establece entre gobernantes y gobernados

<sup>10</sup> Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, Boletín Oficial del Estado, 28, 1 (1999).

introduce el concepto de ciudad que la Carta defiende: "Todos deberían sentirse orgullosos de la ciudad: Esta es la servidumbre que deben aceptar los que la quieran honrar y mejorar"<sup>11</sup>. Entender la ciudad como la entidad a la que las personas que viven deben guardar servidumbre y no entender la ciudad como las personas que viven (han vivido y vivirán) y a las que se han de dedicar todas las servidumbres, a fin de mejorar sus condiciones de vida, sus derechos y su capacidad de decidir, es por sí misma una declaración política de lo que se despliega a continuación, en el articulado de la Carta.

A modo de muestra, citamos algunos elementos descriptivos del texto, no definitorios, pero sí indicativos: la palabra democracia no aparece ninguna vez en el texto y la palabra referéndum una sola vez (como referencia indirecta).

Específicamente, la exposición de la democracia en la ciudad se concentra básicamente en tres títulos, el título I, Organización del gobierno municipal, el II, Los distritos, y el IV, Participación ciudadana y derechos de los vecinos.

Sobre la participación, parece que es un concepto que, aparte de su significado estricto, ha pasado a formar parte de un vocabulario confuso, y en todo caso, participar no implica decidir. Como explica Martínez (2017), al definir ciudadanismo, que parece que es uno de los marcos a los que se podría acoger, al menos, parcialmente la Carta, en contraposición a la concepción de Lefevre del derecho a la ciudad:

[...] como derecho a las prestaciones básicas en materia de bienestar [...] y eso que se presenta como 'participación' que no suele ser otra cosa que la participación de los dominados en su propia dominación. En cambio, el derecho a la ciudad que reclamaba Lefebvre era esto y mucho más, un super derecho que no se puede encorsetar ni resumir en proclamaciones, normas o leyes destinadas a maquillar un capitalismo orientado hacia las necesidades sociales.

A diferencia de las referencias a la democracia, las referencias al territorio están más dispersas en el texto de la Carta: la mayoría se concentran en el título VI, Competencias municipales, que es con diferencia el más extenso de la Carta (ocupa 29 de las 60 páginas, 17 los 27 capítulos y 83 de los 143 artículos). En el título IV, el capítulo al que se dedica más atención es el II, Urbanismo (7 páginas y 21 artículos), seguido del XVI, Seguridad ciudadana (3 páginas y 8 artículos), que contrastan con el dedicado -a modo de muestra- a la Vivienda,

<sup>11</sup> Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, Boletín Oficial del Estado, 28, 2 (1999).

capítulo III, con 2 artículos que ocupan algo más de media página. Elementos descriptivos que ayudan a entender las prioridades y el enfoque de la Carta, en cuanto a territorio.

En el texto de la Carta se suplanta territorio por el gobierno de este, tanto en referencia a la ciudad, como a los distritos (o los barrios, prácticamente desaparecidos).<sup>12</sup> Esta concepción territorial del Ayuntamiento se ha mantenido desde de antes de 1975, sin demasiados cambios reales (que la legislación autonómica ha reproducido) y reduce el municipio a un ente administrativo y limita la concepción de su autonomía.

#### 4. A modo de reflexión final.

La Carta de Barcelona es una ley continuista (que tiene poco de especial, en relación a la legislación común municipal española y catalana), inscrita, en el régimen, en defensa de un modelo de ciudad sistémica capitalista. No solo en el tono paternalista y las continuas alusiones al poder del gobierno y a la diferencia entre administradores y administrados, sino en la visión de una ciudad (sociedad) sin clases y donde los paliativos para las desigualdades deben venir los servicios sociales y no de la justicia social. En este contexto es coherente que los avances hacia una democracia real fundamentada en el territorio, en la proximidad, sean insignificantes.

Se puede explorar en los márgenes del texto actual las posibilidades de avanzar, con voluntad política de hacerlo. Se puede profundizar en la aplicación territorial del derecho a la ciudad (Harvey, 2013): “El derecho a la ciudad es, [...] mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos.” Se puede proponer un debate sobre la capacidad constituyente de la ciudad (Harnecker, 2007; Noguera, 2012 i 2017; Negri, 2015). Construyendo las bases de un municipalismo transformador, se construyen las bases de una sociedad democrática y justa. El municipio (el distrito, el barrio) no debe ser el último eslabón del Estado, sino el primer eslabón de una sociedad en la que el centro de todo sean las personas y la vida digna de estas.

<sup>12</sup> La organización territorial de Barcelona, actualmente, consta de 10 distritos y 73 barrios, la mayoría de ellos con más población que la mayoría de municipios de Catalunya.

### Bibliografía citada.

- Borja, J. (2006): «La metamorfosis de la Carta», *La Veu del Carrer*, 94, 15-16.
- Dalh, R. (1999): *La Democracia. Una guía para Ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- Davis, M. (2014): *Planeta de ciudades miserias*, Madrid, Akal.
- Harnecker, M. (2007): «Notas para un debate sobre el poder constituyente y poder constituido», *Rebelión*, 3 de diciembre, <<https://rebelion.org/docs/62325.pdf>> (consulta:15/2/2022);
- Harvey, D. (2005): *Capitalismo financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, Barcelona, MACBA-UAB.
- Harvey, D. (2013): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Herrero, Y. Et al. (2018): *Ciutats sense por. Guia del moviment municipalista*, Barcelona, Icaria Editorial.
- Illas, E. (2019): *Pensar Barcelona*, Barcelona, Ediciones Apostrophes.
- Lefebvre, H. (2017): *El derecho a la ciudad*, Madrid, Capitán Swing.
- Marcuse, P. (2010): «¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad?» en Sugranyes, A., Mathivet, Ch. (Eds.), *Ciudades para todos*, Santiago de Chile, Habitat International Coalition, 91-104.
- Martínez, I. (2017): «Más allá de la ciudad. El derecho a la vida urbana», en Lefebvre, H. *El derecho a la ciudad*, Madrid, Capitán Swing.
- Merrifield, A. (2019): *La nueva cuestión urbana*, Iruñea, Katakrak.
- Negri, A. (2015): *El poder constituyente*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Noguera, A. (2012): *Utopía y poder constituyente*, Madrid, Sequitur Editorial.
- Noguera, A. (2017): *El sujeto constituyente*, Madrid, Editorial Trotta.
- Sassen, S. (2012): *Nuevas geopolíticas*, Barcelona, CCCB.
- Sennett, R. (2019): *Construir y habitar. Ética para la ciudad*, Barcelona, Anagrama.
- Subirats, J. (Coord.) (2002): *Redes, Territorios y Gobierno: Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, Diputación de Barcelona.