

4. La contribució de l'institut d'estudis metropolitans a la governança i el planejament de l'àrea urbana de barcelona

Oriol Nel·lo

Professor de Geografia de la UAB

Director de l'Institut d'Estudis Metropolitans, 1988-1999

Un centre de recerca nascut en un moment convuls i decisiu

L'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona -avui anomenat Institut Metròpoli- va ser fundat l'any 1984, en un moment decisiu de l'evolució de la Barcelona contemporània.

Feia poc que l'àrea urbana barcelonina havia assolit el zenit del procés de concentració i activitat sobre el territori. Aquesta tendència havia estat dominant durant el segle XIX i bona part del XX, per arribar al seu paroxisme en el període 1959-1975. Tant és així que, a mitjans dels anys setanta, l'àmbit de la Corporació Metropolitana de Barcelona, integrat per 27 municipis, havia arribat a aplegar, sobre tot just el 2% de la superfície de Catalunya, més del 50% de la població del país. Per la seva banda, la ciutat de Barcelona havia assolit també el seu màxim poblacional històric, amb 1,75 milions d'habitants.

Tanmateix, de llavors ençà, el procés de concentració començà a revertir-se, de manera que entre 1975 i 1996 l'àrea central de la metròpoli començà a perdre habitants en termes absoluts: la capital va veure disminuir la seva població en 250.000 persones entre 1975 i 1996, i la mateixa tendència afectà municipis com l'Hospitalet de Llobregat o Santa Coloma de Gramenet. En canvi, la resta de

l'àrea metropolitana i, sobretot, allò que avui denominem l'Arc Metropolità, creïen de manera decidida. S'havia emprès així el procés d'expansió de les dinàmiques metropolitanes i de dispersió de la urbanització que portaria a la plena integració funcional del territori de la regió metropolitana de Barcelona, l'espai comprès entre la Tordera i el Foix, la Serralada Prelitoral i el mar.

Aquestes modificacions substantives de les dinàmiques metropolitanes havien estat acompanyades, a més, de modificacions profundes en la governança de l'àrea urbana. Com és sabut, després de múltiples pugnes i intents fallits, a mitjans dels anys setanta s'havia establert un cert equilibri amb la creació de la Corporació Metropolitana de Barcelona (1974) i l'aprovació del Pla General Metropolità (1976). Doncs bé, una dècada més tard, aquest marc seria posat en qüestió i profundament transformat per les Lleis d'Organització Territorial de Catalunya (1987), que començaren a gestar-se a partir del moment en què Convergència i Unió assolí la majoria absoluta al Parlament de Catalunya, l'any 1984. Les Lleis d'Ordenació Territorial van dissoldre la Corporació Metropolitana, tot substituint-la per unes entitats sectorials de transport i medi ambient, i establien el procediment per a l'elaboració d'un nou planejament metropolità, per a un àmbit més gran que la dissolta CMB.

És aquest el context en què fou fundat l'Institut. Com és sabut, la iniciativa partí de Pasqual Maragall, que s'inspirà en el model del *Center for Metropolitan Planning and Research* de la Johns Hopkins University, on havia fet una estada de recerca l'any 1978, just abans de concórrer a les primeres eleccions municipals. Les condicions per dur a terme el projecte es concretaren quan Maragall, esdevingut alcalde de Barcelona i president de la CMB el 1982, obtingué la col·laboració per tirar-lo endavant de la Universitat Autònoma de Barcelona, de la qual era rector Antoni Serra Ramoneda, i la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació, presidida per Josep Maria Figueres.

No és, doncs, estrany que, nascut en aquest moment, convuls i decisiu, de l'evolució urbana i política de Barcelona, des dels seus orígens l'IEMB tingués com una de les seves principals finalitats -més implícita que explícita, si ho volem- la construcció d'un cos de coneixements que contribuís a la reconfiguració de la governança i el planejament metropolitans. Les tres grans enquestes que l'Institut emprengué en aquest període -l'Enquesta sobre els Hàbits i Condicions de Vida de la Població, l'Enquesta de Victimització i l'Enquesta de Salut-, juntament amb els estudis sobre el transport i la societat, constituïren les bases factuais d'aquest esforç de construcció d'un cos de reflexió i teoria sobre la realitat metropolitana. En altres pàgines d'aquest mateix volum figuren els detalls sobre cadascuna d'aquestes iniciatives. Se'ns permetrà concentrar-nos aquí, en canvi, en les aportacions sobre el planejament i la governança de la metròpoli barcelonina realitzades per l'Institut durant les primeres dècades de la seva existència.

Les aportacions a l'agenda, l'àmbit i el contingut del planejament metropolità

La nova organització territorial de l'administració local catalana adoptada per les LOT de 1987 va establir el marc per a l'elaboració d'un nou planejament metropolità, tot partint de la figura del Pla Territorial Parcial establerta per la Llei de Política Territorial de 1983. Així, es va establir que s'elaboraria un d'aquests plans per a l'àmbit integrat per les comarques del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental. La formulació del pla quedà encomanda al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, a través d'una Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana en la qual tindrien participació els departaments de la Generalitat concernits, els representants dels consells comarcals tot just creats, l'Ajuntament de Barcelona i les entitats municipalistes. Es constituí un equip redactor, dirigit per l'enginyer Albert Serratosa, que elaborava el pla i donava compte dels avenços a una Ponència Tècnica.

En aquest context, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (constituïda per tractar de salvar, en allò que es pogués, la gestió metropolitana unitària) propugnaven que la participació dels ens locals en l'elaboració del nou planejament metropolità havia de ser activa i propositiva i no únicament receptiva. Amb aquesta finalitat, signaren un conveni “per a la realització de treballs i estudis relacionats amb el planejament territorial de la Regió Metropolitana de Barcelona” que tindria Jordi Borja, vicepresident la MMAMB, com a responsable executiu. Doncs bé, en el marc d'aquest acord, signat per Joaquim Nadal, president de la FMC, i per Pasqual Maragall, president de la MMAMB i alcalde de Barcelona, s'encomanà a l'Institut d'Estudis Metropolitans l'elaboració d'una col·lecció de quaderns que seria denominada *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona. Territori, estratègies, planejament*. Aquest és l'origen de la revista *Papers* que l'Institut publica des de l'any 1991, que ha arribat als 65 números i que, en l'actualitat, és una de les publicacions més longeves i prestigioses de les que, en el seu camp, es publiquen a Catalunya.

L'anàlisi del contingut de la revista durant els anys noranta resulta revelador de la manera com l'Institut contribuï a desenvolupar un cos de coneixements i teoria sobre el planejament metropolità, que acabaria fructificant i concretant-se en la dècada següent. Els dos primers números –“Planejament estratègic i actuació urbanística” i “Planejament i àmbit territorial”– assenyalaven el camí. En aquest darrer, l'arquitecte Juli Esteban –llavors director dels Serveis d'Ordenació Urbanística de la MMAMB– establí ja quina hauria de ser l'agenda del planejament metropolità.

A partir d'aquí, la revista va desenvolupar un ambiciós programa de publicacions que contribuiria, de manera decisiva, a definir el contingut i l'orientació del pla-

nejament metropolitana, tant des del punt de vista temàtic com territorial. Així, ja en els dos primers anys publicà números monogràfics sobre els quatre eixos del planejament territorial: política de sòl i habitatge, transport i xarxa viària, els espais no urbanitzats i la vertebració de la ciutat metropolitana. També aparegueren monografies dedicades a cadascun dels territoris de l'àmbit metropolità (Vallès Occidental, Baix Llobregat, Maresme, Alt Penedès...) i a temes específics o innovadors (la residència secundària, la regressió de la indústria, les noves formes de comerç...). Ja en la segona meitat dels anys noranta, *Papers* publicà així mateix sengles balanços dels vint anys de vigència del PGM (1976-1996) i de pràctica urbanística municipal (1979-1999). Molt sovint, la publicació de cada número de la revista es basà en estudis realitzats pel mateix Institut i anà acompanyada de la realització de jornades de debat sobre els temes proposats.

Entre 1991 i 1999 es publicaren un total de 32 números de la revista. La relació dels autors que hi contribuïren abasta la pràctica totalitat dels professionals que treballaven en l'àmbit del planejament territorial en aquells anys. És remarcable, a més, la transversalitat de les aportacions, procedents del camp de l'arquitectura, la biologia, la geografia, la sociologia, l'enginyeria, la demografia, l'economia, el dret, l'urbanisme o el paisatgisme. En canvi, destaca molt l'acusadíssim desequilibri de gènere en l'autoria: d'entre els prop de 150 autors que apareixen en els números de *Papers* publicats en els anys noranta, tot just hi figura una dotzena de dones. En els anys noranta, el planejament territorial i urbanístic era, a Catalunya, un camp eminentment masculí (i així ens anava).

Els elements definitoris de la cultura urbanística que *Papers* reflectia i contribuïa a definir podrien resumir-se en els sis trets següents: la necessitat del lideratge públic en el govern del territori; el convenciment de la importància de l'escala metropolitana de planejament; la voluntat d'estendre el seu àmbit a la totalitat de la RMB; la conveniència d'integrar-hi els tres grans sistemes territorials (els assentaments, les infraestructures terrestres i els espais oberts); l'exigència de la transparència i la participació ciutadana en el seu procés d'elaboració i aplicació; així com el requeriment que el nou planejament fos elaborat de manera concertada entre l'administració de la Generalitat i els governs locals.

Com es pot veure, es tracta, en bona mesura, dels principis i criteris que inspirarien, durant la dècada següent, el programa de planejament territorial de la Generalitat de Catalunya, del qual vam ser responsables, precisament, l'arquitecte Juli Esteban, que fou l'editor dels dos primers números de *Papers*, i jo mateix, que me'n vaig ocupar fins a la meua incorporació al Parlament de Catalunya, l'any 1999. De fet, aquest programa, a través del qual es van establir els plans territorials pel conjunt del territori de Catalunya i que culminaria amb l'aprovació del Pla Territorial Metropolità de Barcelona, l'any 2010, tingué encara un antecendent i un corol·lari vinculats a l'Institut i a la revista. L'any 2003 es van publicar a *Papers* les "Estratègies territorials per a les regions catalanes", que havíem promogut des del Parlament amb el concurs de diverses universitats i venien a constituir els primers esbossos dels Plans Territorials que elaboràvem en els

anys següents des del Govern de la Generalitat. El corol·lari fou l'aparició del número monogràfic de *Papers* sobre el Pla Territorial Metropolità de Barcelona, publicat l'any 2012.

L'anàlisi de dinàmiques urbanes i les propostes sobre governança metropolitana

Al costat de la repercussió sobre el tema del planejament metropolità, l'Institut desenvolupà en els seus primers anys d'existència un llarg seguit de treballs que acabaren conformant un cos de conceptes, mètodes i coneixements sobre la realitat metropolitana. Així, ja des dels seus orígens el centre es destacà en la construcció d'allò que, al llarg de quatre dècades, ha estat una de les seves principals aportacions: la construcció d'un marc d'anàlisi i reflexions sobre les dinàmiques metropolitanes barcelonines i els requeriments que aquestes plantegen per al govern del territori.

Aquests treballs cobriren una multitud de camps diversos. Una de les primeres línies foren els estudis sobre el transport i la mobilitat. Entre aquests destaca, en primer lloc, l'estudi sobre el paper del transport públic en la vertebració del territori metropolità. El treball, dirigit per Antoni F. Tulla, Enric Lluch i Antoni Serra Ramoneda, no tan sols analitzava els patrons de mobilitat en aquest àmbit i la manera de servir-los amb el transport públic, sinó que, a més, explorava el paper que aquest podria tenir en la vertebració territorial de la metròpoli. Aquest estudi anà acompanyat d'un seguit d'altres, en els quals, per exemple, s'introduïren i s'adaptaren de manera innovadora els mètodes d'anàlisi de la mobilitat quotidiana que havia importat d'Anglaterra l'economista Joaquim Clusa. Són molts els investigadors de l'IEMB que treballaren en aquest camp: Carme Miralles, Puri Alba, Joan Manuel Piqué i Joan López es compten entre els més destacats.

Una segona línia de reflexions fou la referida a l'evolució de l'economia metropolitana. L'Institut ja tingué una participació activa en els treballs del segon Pla Estratègic de Barcelona, aprovat l'any 1994, en el qual exercí, precisament, la secretaria de la comissió sobre "Els àmbits d'influència de Barcelona". També foren rellevants en aquest primer període els treballs de l'economista Joan Trullén sobre els districtes industrials, que beïen en bona mesura de l'experiència italiana, i tingueren una molt notable difusió a través del màster d'Estudis Regionals, Urbans i Metropolitans, que l'Institut organitzà a finals dels vuitanta i la primera meitat dels noranta. Així mateix, l'IEMB va promoure diversos estudis i debats sobre l'evolució de sectors econòmics que es trobaven en un període de profunda transformació, com la indústria i el comerç, dels quals se'n poden trobar resultats en diversos números de *Papers*.

Els treballs sobre el govern del territori foren ben presents, també, en les activitats de l'Institut durant les primeres dècades del seu recorregut. Entre aquests destaquen dos balanços de l'evolució de l'administració local catalana realitzats el 1989 i el 1999. Els estudis, impulsats per la Federació de Municipis de Catalunya, ofereixen una panoràmica del govern local a Catalunya deu i vint anys després del retorn de la democràcia municipal. En l'elaboració d'ambdós volums hi participà una àmplia nòmina de geògrafs, economistes, juristes, politòlegs i urbanistes, entre els quals es comptaven, entre d'altres, Salvador Anton, Núria Bosch, Mita Castañer, Antoni Castells, Amador Ferrer, Ricard Gomà, Josep Mir, Josep Oliveras, Joaquim Sabaté, Isabel Salamaña, Joan Subirats i Josep Maria Vallès. Justament aquest darrer, llavors rector de la UAB, elaborà, juntament amb Oriol Nel·lo, director de l'IEMB, l'estudi *De ciutat a metròpoli*, una proposta de governança metropolitana per al Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, publicada l'any 1993.

Els treballs sobre el govern de les metròpolis no se cenyiren, però, únicament a l'àmbit barceloní o català. Ja des dels seus inicis, en la segona meitat dels vuitanta, l'Institut participà activament, juntament amb altres centres de recerca europeus, en els treballs tècnics per a la constitució del moviment d'Eurociutats, que celebrà la seva conferència a Barcelona l'any 1989. En aquell mateix moment, l'Institut, amb l'empara del Fons de les Nacions Unides per a la Població i del MOPU, va confegir i publicar el repertori estadístic *Cities. Statistical, Administrative and Graphical Information on the Major Urban Areas of the World*. Es tractava d'un intent pioner d'estadística urbana a escala planetària, dirigit per la geògrafa Mireia Belil, que abastava 108 metròpolis del món, tot posant en relleu la importància de l'escala metropolitana en la producció estadística. L'Institut també tractà d'incidir en l'estudi i les propostes de governança i polítiques urbanes a escala espanyola. En aquest camp es poden destacar els informes sobre les dinàmiques i les polítiques urbanes a Espanya, dirigits per Oriol Nel·lo i realitzats per encàrrec de la presidència del Consell Europeu a través de l'*European Institute on Comparative Urban Research* i publicats els anys 1997 i 2004.

Les grans enquestes poblacionals sobre la seguretat ciutadana i les condicions de vida -dirigides, la primera, per Anna Alabart, Josep Maria Aragay i Juli Sabaté, i la segona, per Marina Subirats- aportaren també elements de notable rellevància per a la reflexió i el debat de la governança metropolitana. Les enquestes de victimització estigueren orientades -ja des dels seus orígens en les propostes de la Comissió Socias- a millorar l'acció pública en aquest àmbit especialment sensible, tot proveint bases factuais sobre l'estat de la seguretat ciutadana més acurades que no pas les denúncies policials o l'activitat judicial. Per la seva banda, l'Enquesta sobre els Hàbits i Condicions de Vida de la Població constituí per ella mateixa un exemple de les dificultats de la governança metropolitana, amb la seva progressiva ampliació de l'àmbit de la CMB a la de la Regió I, a la RMB i a la província de Barcelona, per acabar cobrint tot Catalunya. En els seus aspectes substantius, l'Enquesta forní unes bases impagables per al coneixe-

ment i el debat de l'estructura i les desigualtats socials, que la seva directora, Marina Subirats, acabà compendiant anys més tard en l'assaig *Barcelona: de la necessitat a la llibertat: Les classes socials al tombant del segle XXI*.

En el seu conjunt, aquestes línies de treball generaren ensenyaments molt rellevants sobre els trets dominants de les dinàmiques metropolitanes, que vam tractar de sintetitzar a *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Així, es feia palès que l'expansió de l'àrea urbana, la dispersió de la urbanització i la creixent interdependència del territori havien generat, alhora, notables avantatges i destacats inconvenients. Entre els primers es comptaven l'increment de massa crítica de la ciutat, la millora en l'accessibilitat als serveis i la creixent integració del territori català. Però, al mateix temps, mancat de guia, el procés de metropolitanització generava considerables problemes, en termes, per exemple, de consum de sòl, exacerbació de la mobilitat i increment de la segregació residencial. Del contrast entre uns i altres factors, en resultava clarament, d'una banda, la necessitat d'abandonar qualsevol vel·leïtat antiurbana a l'hora de concebre el futur del territori català, i de l'altra, la necessitat peremptòria de disposar dels instruments i la voluntat política per tal de governar-ne les transformacions en curs en benefici de la col·lectivitat.

La realitat actual: una institució consolidada, útil i necessària

En les dues dècades posteriors al període que, de manera segurament massa apressada, hem glossat aquí, l'Institut ha anat consolidant-se i expandint les seves línies de recerca, a través de la provisió de dades de base, indicadors i estudis permanents sobre les condicions de vida, les desigualtats, la seguretat ciutadana o la mobilitat. Al mateix temps, ha ampliat el seu focus d'interès cap a altres camps que, en l'actual fase d'emergència climàtica i precarietats socials, resulten particularment rellevants: l'habitatge, el metabolisme ambiental metropolità i la situació de la infància i la joventut.

D'altra banda, l'Institut ha vist com al llarg dels anys les seves aportacions, juntament amb d'altres, han contribuït a fer avançar el planejament i la governança metropolitana. Les limitacions en un i altre camp són encara molt notables, però amb el Pla Territorial Metropolità de Barcelona, vigent des de l'any 2010, i el Pla Director Urbanístic de l'Àrea Metropolitana, en tramitació, resulta evident que disposem d'instruments que fa quaranta anys ens mancaven. De la mateixa manera, tot i els problemes que, clarament, subsisteixen, l'aprovació de la Llei de l'Àrea Metropolitana, l'any 2010, i la perspectiva del Pla Estratègic Metropolità sobre "la ciutat dels cinc milions" han obert possibilitats noves i interessants en la línia que els treballs de l'Institut ja suggerien en la difícil situació dels anys vuitanta i noranta.

Finalment, des del punt de vista institucional, la intuïció de Pasqual Maragall –en afirmar que per tal de conèixer i gestionar la realitat metropolitana cal aplegar el concurs de la universitat, el govern local i la societat civil– s’ha demostrat encertada i fructífera. L’Institut disposa d’una llarga trajectòria i d’un destacat potencial, que en la situació actual de la societat barcelonina, catalana i europea fa particularment necessària i útil la seva existència.

Bibliografia

- Alabart, Anna; Aragay, Josep M.; Sabaté, Juli (1990). “La información para la política municipal de prevención de la delincuencia”, a: O. Nel-lo, *Instrumentos y metodología para el conocimiento del fenómeno delincencial*. Barcelona: IEMB.
- Belil, Mireia (1988). *Cities. Statistical, Administrative and Graphical Information on the Major Urban Areas of the World*. Barcelona: FUNAP-CMB (5 vol.).
- Borja, Jordi (ed.) (1989). *Eurocities. Documents and Subjects for the Eurocities Conference, Barcelona 21st and 22nd of April 1989, Barcelona, Ajuntament de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- (1991). “Les institucions locals i el planejament territorial a la Regió Metropolitana de Barcelona”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 1.
- Clusa, Joaquim (1995). “La mobilitat obligada i els àmbits funcionals a la Regió Metropolitana de Barcelona”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 24.
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques (2006). *Planejament territorial: criteris*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (2010). *Pla Territorial Metropolità de Barcelona*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Esteban, Juli (1991). “Els objectius territorials per a la Regió Metropolitana”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 2.
- (1992). “Avanç de propostes per al planejament territorial de la Regió Metropolitana de Barcelona”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 12.
- Juan, Santi (1993). “La Regió Metropolitana en el planejament territorial de Catalunya”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 14.
- Lluch, Enric; Serra Ramoneda, Antoni; Tulla, Antoni F. (dirs.) (1986). *El transport públic en la futura vertebració del territori metropolità de Barcelona*. Bellaterra: IEMB (3 vol.).
- Nel-lo, Oriol (dir.) (1989). *Deu anys d’ajuntaments democràtics (1979-1989). Elements per a un balanç*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- (1997). “Spain”, a: L. Van den Berg et al. (eds.), *National Urban Policies in the European Union. Responses to Urban Issues in de Fifteen Member States*. Aldershot: Ashgate.
- (1998). “Lluís Carreño i el naixement de l’Institut d’Estudis Metropolitans de Barcelona: una memòria personal”, a: J. Clusa; O. Nel-lo (eds.). *Lluís Carreño i Piera (1933-1996)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- (dir.) (1999). *Deu anys d’ajuntaments democràtics (1989-1999). Elements per a un balanç i una reflexió de futur*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d’urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.

- (2007). "Spain: Changing Century, Changing Cycle? Large Spanish Cities on the Threshold of the 21st Century", a: L. Van den Berg et al. *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- , López, Joan; Piqué, Joan Miquel (2002). "Las redes emergentes de articulación del territorio en la región de Barcelona: una análisis de la movilidad obligada, 1986-1996", a: Joan Subirats (coord.). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: CUIIMP Diputació de Barcelona.
- Serratos, Albert (1999). *Factors clau per a la planificació territorial de l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Equip redactor del PTMB.
- Solans, Joan Anton (2022). *Barcelona 1969-1979. Els anys decisius del planejament de la metròpoli*. Barcelona: MUHBA.
- Subirats, Marina (2012). *Barcelona: de la necessitat a la llibertat: Les classes socials al tombant del segle XXI*. Barcelona: l'Avenç.
- Trullén, Joan (1991). "El planejament territorial de la Regió I des d'una perspectiva econòmica: cap a un nou model de desenvolupament econòmic i social de l'Àrea Metropolitana de Barcelona". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 3.
- Vallès, Josep Maria; Nel·lo, Oriol (1993). "De ciutat a Metròpoli. Notes per a una lectura del Pla Estratègic Barcelona-2000 des d'una perspectiva metropolitana". *Barcelona economia*, 18.