

LA REDACCIÓ DEL PDU METROPOLITÀ

L'Àrea Metropolitana de Barcelona, el territori i els seus habitants

Àrea de Desenvolupament de Polítiques Urbanístiques

RESUMEN

L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), constituïda el 21 de juliol del 2011 d'acord amb la Llei 31/2010 del Parlament de Catalunya, és una administració local d'àmbit supramunicipal. Té atribuïdes diverses competències de gestió d'un territori que inclou 36 municipis i abasta una superfície total de 636 km², en el qual viuen més de 3,2 milions de persones.

Entre aquestes competències hi ha la de planificació urbanística. Actualment, l'AMB està liderant la redacció del Pla director urbanístic metropolità, un pla que abasta tota l'àrea metropolitana de Barcelona i que pretén aprofitar les oportunitats i els reptes que condicionen el planejament mateix, així com les eines i maneres de fer orientades a la planificació. Alhora, per adaptar-se als temps i requeriments actuals, és necessari que es distanciï, com a mínim parcialment, d'algunes determinacions adoptades al Pla General Metropolità del 1976.

Palabras clave: *Metropoli, urbanístic, planejament, interpretació*

THE DRAFTING OF THE METROPOLITAN PDU

The Barcelona Metropolitan Area, the territory and its inhabitants

ABSTRACT

The Barcelona Metropolitan Area (AMB), established on the 21st of July of 2011 as per the Law 31/2010 of the Parliament of Catalonia, is a local administration with supramunicipal scope. This institution manages several competencies over an area of 636 km² that includes 36 municipalities and 3.2 million inhabitants.

Urban planning is one of its competencies. The AMB is currently leading the drafting of the Metropolitan Urban Master Plan, which covers the entire metropolitan area of Barcelona. It seeks to take advantage of the current opportunities and challenges that delimit the planning itself, as well as leveraging the planning-oriented tools and ways of acting. At the same time, in order to adapt to current times and requirements, the new plan must move away, at least partially, from some decisions adopted in the 1976 Metropolitan General Plan

L'Àrea Metropolitana de Barcelona inclou 36 municipis, amb una superfície total de 636 km² i una població de més de 3,2 milions de persones (3.291.654 habitants l'any 2019). En relació amb el total de Catalunya, això significa que més del 43 % de la població catalana es concentra en un 20 % del territori, en el qual es genera més del 50 % del PIB total.

Quasi el 48 % del sòl metropolità és urbanitzable (304 km²), la major part ja desenvolupat. És, doncs, un territori molt consolidat en què les futures operacions urbanístiques consistiran, sobretot, en transformacions de teixits existents.

En el panorama internacional de grans ciutats i metròpolis, Barcelona és una metròpolis en creixement des de fa dècades i se situa en una posició intermèdia que li permet afrontar amb optimisme alguns dels reptes globals als quals ineludiblement s'estan enfrontant totes les grans ciutats. Per exemple, en relació amb el canvi climàtic les projeccions analitzades per Catalunya marquen clarament un augment de temperatura i una disminució de les precipitacions, i el territori es troba immers en un procés de transició energètica que ha de comportar, necessàriament, requeriments territorials concrets a diverses escales, entre elles la local. En paral·lel a aquests reptes cal tenir en compte les demandes dels ciutadans, que són també un repte, ja que la població demostra cada vegada més que té un coneixement alt del seu entorn i de les possibilitats de transformar-lo, i aquest fet té una incidència clara en els processos de presa de decisions a escala local i metropolitana. A més de les demandes dels ciutadans, convé interpretar determinades innovacions tecnològiques, encara en desenvolupament però iniciades fa més d'una dècada, que han començat a incidir en les rutines i els comportaments a l'hora de desenvolupar les activitats quotidianes i d'oci a la metròpolis, amb implicacions en la planificació territorial i urbanística.

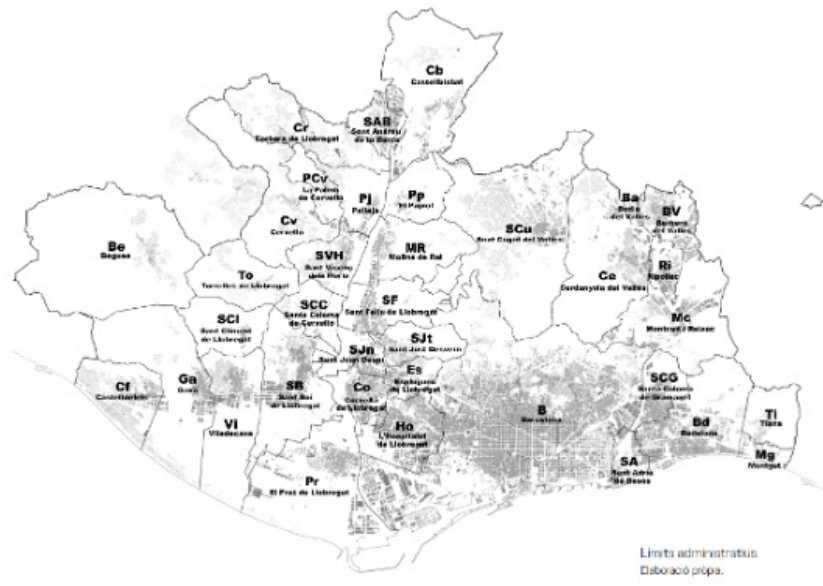


Figura 1. Límits administratius
Avanç del Pla director urbanístic metropolità. AMB

Amb relació a les dinàmiques de l'àrea metropolitana, l'estructura sociodemogràfica de la població es caracteritza per dos trets principals: una tendència a l'envelliment de la població i un augment de població estrangera, especialment d'origen extracomunitari. Aquests fets estan generant noves estructures de les llars, amb formes de convivència que eren minoritàries fa uns anys i que actualment són significatives i generen uns requeriments tipològics nous per als habitatges en particular i per a les dotacions metropolitanes en el seu conjunt. Així doncs, i partint d'una estimació de població que assenyalava que es poden superar els 3,7 milions d'habitants al llarg de la dècada de 2040, la tendència del mercat de l'habitatge i la consideració de la demanda exclosa fan necessari plantejar mecanismes que permetin donar resposta a les necessitats d'habitatge.

El teixit econòmic de l'àrea metropolitana va generar el 2017 un producte interior brut de 120.799 milions d'euros, una mica més de la meitat del PIB de Catalunya (51,47 %). Dintre d'aquest context, el municipi de Barcelona representa dues tercers parts de la producció metropolitana i, sectorialment, el 86 % del VAB correspon al sector terciari.

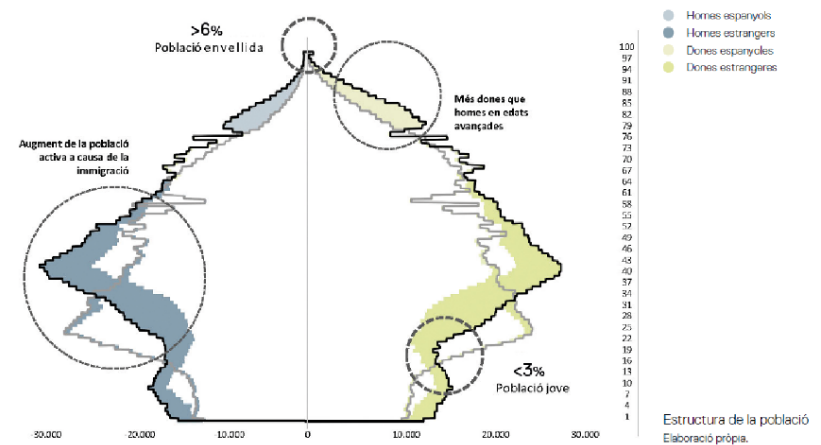


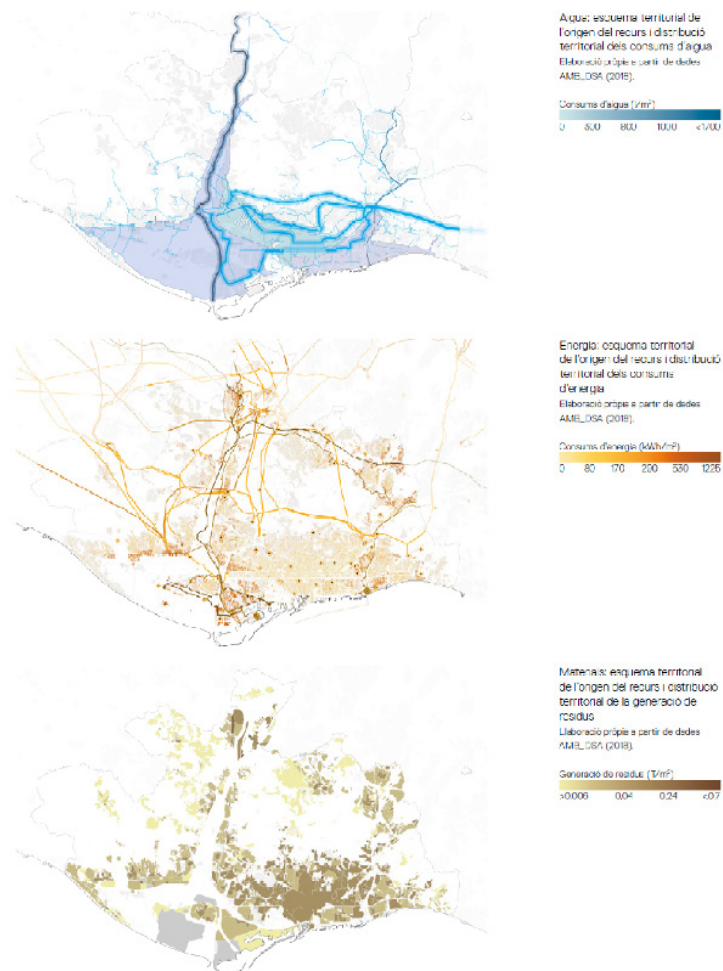
Figura 2. Estructura de la població
Avanç del Pla director urbanístic metropolità. AMB

Pel que fa a la localització dels espais d'activitat i als moviments redistributius de la població, aquests processos s'han produït en molts casos de manera espacialment dissociada. Conseqüentment, s'ha produït una especialització territorial que, en gran part, és responsable del gran nombre de desplaçaments diaris que es generen a l'àrea metropolitana de Barcelona: 12,3 milions, dels quals 10,2 milions són desplaçaments fets pels residents, una quarta part en modes motoritzats privats. Ara bé, la distribució modal de la gran demanda de mobilitat de l'àrea metropolitana i de la regió són sensiblement diferents, i implica aproximadament un milió de vehicles entrant i sortint cada dia de la ciutat central.

Per acabar aquests breus apunts de les dinàmiques metropolitanes, cal fer esment dels requeriments en relació amb el metabolisme urbà, és a dir, els fluxos de materials, energia i aigua. Com a exemple de la seva rellevància, podem assenyalar que la demanda d'aigua de l'àrea metropolitana l'any 2017 va ser de 283 hm³, un 9 % de la demanda total de Catalunya i un 40 % de la demanda domèstica. En el cas de l'energia, s'estima la demanda metropolitana al voltant dels 44.786 GWh anuals, dels quals menys del 40 % es genera al territori mateix. Finalment, pel que fa a la generació de residus, el volum anual és de 2,5 milions de tones (el 33 % del total de Catalunya), dels quals més de la meitat són residus associats al consum domèstic i comercial, amb

una mitjana de 789 kg per habitant.

En relació amb aquests dos darrers aspectes, el territori metropolità no és un sistema estanc, sinó que funciona de manera oberta, amb relacions clares amb l'entorn immediat, amb el qual es generen interdependències i oportunitats. El nivell d'autosuficiència és limitat i depèn de recursos externs, però és un territori que encara pot desenvolupar una elevada capacitat per millorar la seva eficiència.



Figures 3, 4 i 5. Aigua, Energia i Materials
Avanç del Pla director urbanístic metropolità. AMB

L'AMB, la institució

La constitució de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) el 21 de juliol de 2011, d'acord amb la Llei 31/2010 del Parlament de Catalunya, reconeix l'AMB com a ens local amb competències d'àmbit supramunicipal. Amb l'aprovació de la Llei, la nova institució optimitza l'estructura administrativa que gestiona el territori metropolità i substitueix l'Entitat Metropolitana de Transport, l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que s'havien creat el 1987 després de l'extinció de la Corporació Metropolitana de Barcelona.

L'AMB desplega les seves competències en el territori que conformen els 36 municipis indicats a la figura 1, un àmbit territorial on se superposen administracions de diversos nivells (vegeu figura 6). Entre les diferents àrees competencials, pel que fa a la planificació urbanística destaquen les relacionades amb el territori i les polítiques urbanístiques, regulades en el títol III de la Llei de l'AMB. Aquestes competències comprenen l'ordenació urbanística integrada del territori metropolità mitjançant la redacció i aprovació inicial i provisional del Pla director urbanístic metropolità i el Pla d'ordenació urbanística metropolità, així com les seves possibles modificacions posteriors. A nivell operatiu podem indicar que, juntament amb el fet d'actuar com a administració territorial en els procediments que fixa la llei i donar suport als ajuntaments metropolitans en matèria de planejament urbanístic, és la visió del territori en termes i escala metropolitans el que defineix i caracteritza aquesta administració. S'assumeix així la tasca de repensar les relacions entre els municipis que la integren, i les d'aquests amb el territori que l'envolta, i s'estableixen així unes pautes per planificar el futur metropolità des del punt de vista urbanístic i estratègic.

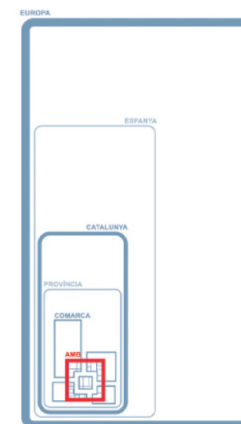


Figura 6. Situació de l'AMB respecte al territori
Avanç del Pla director urbanístic metropolità. AMB

El PDU metropolità, la redacció

En els apartats anteriors es fa un breu apunt de la realitat física, social i administrativa, alhora rica i complexa, del que són avui en dia el territori metropolità i la institució que l'administra, l'AMB. Aquesta realitat ha convergit i en certa manera ha catalitzat l'inici del procés de redacció del Pla director, i naturalment ho ha fet amb unes clares implicacions en la redacció d'un pla urbanístic que, per naturalesa, és supramunicipal. Al mateix temps s'han generat oportunitats i desafiaments que actuen com a condicionants de molts aspectes relacionats amb la redacció del Pla, incidint tant en el propi instrument de planejament com en les eines i maneres de fer orientades a la seva redacció. Aquestes noves eines i maneres, en adaptar-se als temps i requeriments actuals, difereixen en part de les adoptades en la redacció del Pla General Metropolità del 1976.

Per acabar de definir el marc actual cal tenir en compte que, a aquests condicionants amb incidència en el planejament, s'hi afegeixen fets com el desenvolupament i difusió de diferents tecnologies amb una clara incidència en la planificació urbanística i estratègica. Entre aquestes tecnologies podem destacar les referides als sistemes d'informació geogràfica (SIG) o l'aparició de certes eines i aplicacions que permeten millores substancials en la recollida i interpretació de dades massives, algunes en temps real. Fins i tot podríem parlar de les tecnologies vinculades a les xarxes socials, que repercuteixen en les demandes dels ciutadans i en la seva capacitat per participar en els mecanismes de presa de decisions. Tot seguit esbossarem com alguns d'aquests condicionants i innovacions estan incidint en diferents fases de la redacció del PDU metropolità.

Parlarem en primer lloc de la diagnosi del territori. Les tasques prèvies a la redacció i aprovació de l'Avanç del Pla director urbanístic metropolità (aprovat pel Consell Metropolità el 26 de març de 2019) les podem descriure com una fase de generació de coneixement i de diagnosi de la realitat metropolitana, un pas previ per poder formular les propostes de futur que es presenten amb el document d'Avanç.

Tant en la recopilació i tractament de la informació com en la diagnosi del territori metropolità, els sistemes d'informació geogràfica han estat clau, imprescindibles per elaborar una diagnosi del territori metropolità amb un gran nivell de detall i concreció, que no s'hagués assolit sense el coneixement i l'aplicació d'aquestes tecnologies d'informació, interpretació, anàlisi i representació geogràfica. Com a exemple d'aquesta utilització dels SIG podem assenyalar no només qualsevol de la trentena de mapes d'informació inclosos en l'Avanç del Pla –pels quals les eines SIG han estat extremadament valuoses per gestionar i representar la informació que contenen– sinó sobretot els més de vint mapes de la diagnosi, que encara en són un exemple millor. En

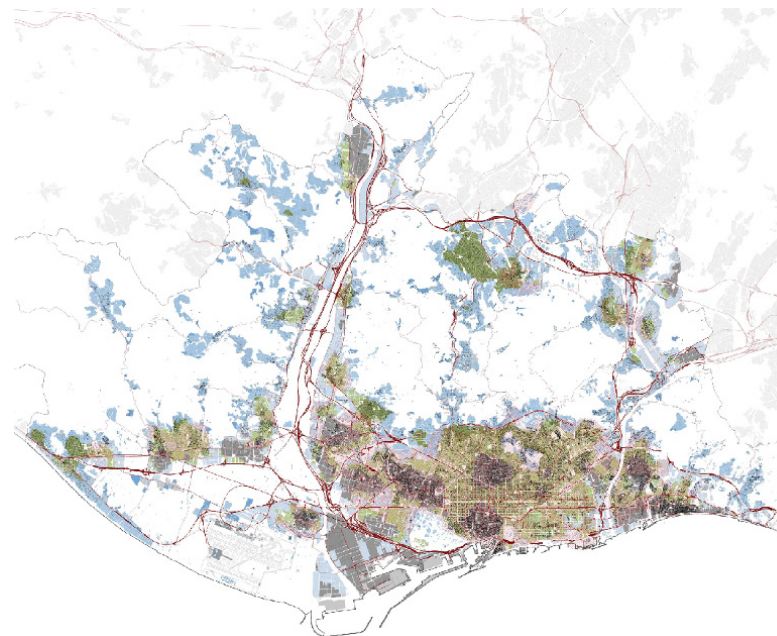


Figura 7. Mapa de diagnosi. Qualitat i eficiència ambiental dels teixits urbans
Avanç del Pla director urbanístic metropolità. AMB

aquests mapes es mostra com aquests grans paquets d'informació associada als diferents punts geogràfics del territori poden ser tractats i analitzats, per després fer-ne una lectura i interpretació i obtenir conclusions rellevants per a la presa de decisions.

Seguint amb aquesta sèrie d'exemples, en aquest cas relacionats amb l'actual coneixement i implicació de la societat respecte al seu entorn, hem de parlar de la participació, entesa més enllà del compliment estricte del marc urbanístic i de les obligacions legals. El mateix procés de redacció del Pla, tal i com es va dissenyar des d'un inici, ja incorporava la lògica de difondre i debatre, de manera transparent, el contingut dels diferents treballs que es s'anaven realitzant al llarg del procés de redacció. Conseqüentment, en el moment reglat de la informació pública, es va dissenyar un ampli programa de participació ciutadana en col·laboració amb els ajuntaments metropolitans, coneixedors del teixit local dels seus municipis, encarregat de definir els objectius i les actuacions necessàries per a la seva execució. Per assolir aquests objectius en el context indicat prèviament, en què les demandes dels ciutadans mostren cada vegada més la seva capacitat per conèixer i incidir en l'entorn, també han estat clau les oportunitats que ofereixen diverses d'aquestes tecnologies. En

aquest cas, el contingut de l'Avanç i el procés de recopilació de suggeriments de la ciutadania no només va seguir els canals i obligacions legals. Per a difondre-ho es va habilitar una pàgina web específica (<https://urbanisme.amb.cat>) en què no només es podia descarregar el contingut complet de l'Avanç, sinó que també es podia consultar molta de la informació relacionada amb la seva redacció. A més, es van dur a terme diverses jornades de difusió, treball i debat del document, i es va organitzar una exposició itinerant que va recórrer tot el territori metropolità. Aquestes diferents tasques van comptar des del començament amb la pàgina web esmentada i amb les xarxes socials, per donar a conèixer als ciutadans l'existència de l'avanç del pla i els seus objectius, i també perquè hi poguessin participar digitalment, aportar suggeriments, apuntar-se a les diferents jornades, etc. En els nou mesos que va durar aquest procés reglat de participació l'aforament dels esdeveniments programats es va completar pràcticament en totes les ocasions i es van recollir més de 2.600 aportacions. Arribar a aquestes xifres és en part fruit d'haver pensat des d'un inici en les tecnologies de comunicació i en les xarxes socials com a instruments per al disseny i divulgació del procés participatiu.

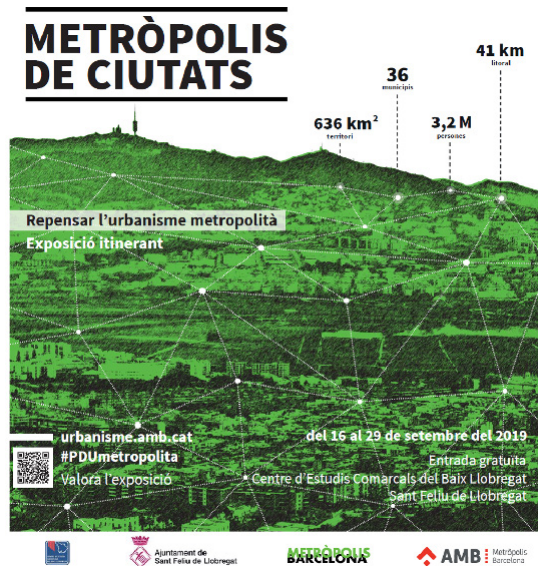


Figura 8. Cartell d'una de les itineràncies de l'exposició vinculada a l'Avanç del PDU

Avanç del Pla director urbanístic metropolità. AMB

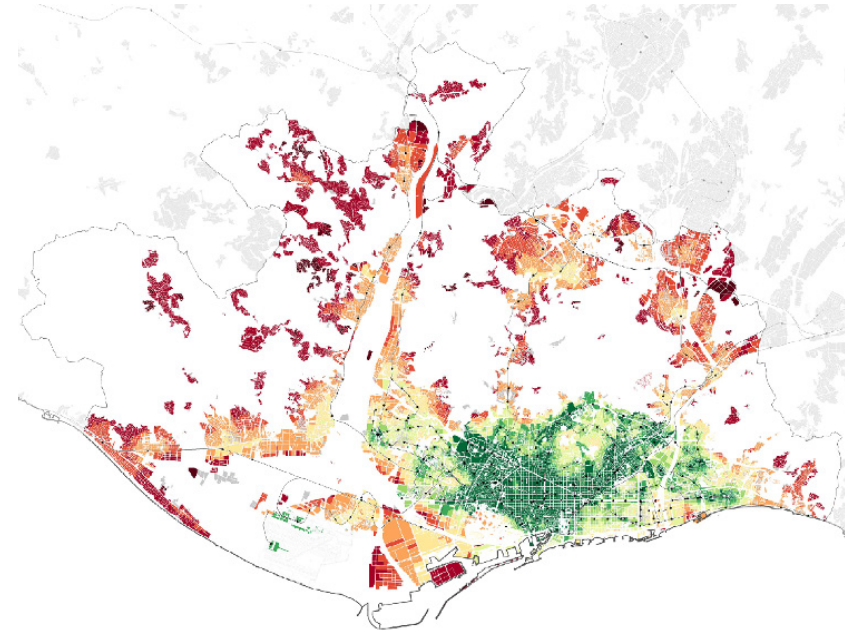


Figura 9. Mapa de diagnòstic. Accessibilitat en transport públic Avanç del Pla director urbanístic metropolità. AMB

El darrer exemple que volem apuntar, en relació amb els reptes i oportunitats que deriven d'aquesta realitat que canvia ràpidament i de les noves eines tecnològiques i el potencial que aporten, ens porta a parlar d'elements dinàmics de regulació. Ens referim a la necessitat d'una regulació que, dintre del marc d'estabilitat necessàriament associat a la planificació urbanística, pugui garantir una capacitat de revisió periòdica del document. Això permetrà al PDU metropolità tenir una flexibilitat que es considera necessària atès el seu horitzó temporal i que es creu que és factible gràcies a la capacitat de les noves eines i tecnologies, que fan que es pugui treballar amb dades rigoroses i contrastades i actualitzar-les periòdicament. Per exemple, el fet que determinades decisions associades a l'accessibilitat al transport públic es puguin considerar des d'una imatge dinàmica d'aquesta accessibilitat (els valors del mapa mostrat a la figura 9 s'anirien modificant en funció del desenvolupament de diferents actuacions en el transport públic) facilita l'avaluació i seguiment del Pla, i aporta un valor inestimable de cara al seu desenvolupament, gestió i governança, ja que permet ajustar les decisions urbanístiques depenent dels diferents canvis que ocorren al territori.

Així doncs, la possibilitat de considerar la variable temporal de manera condicionada deriva en gran part de la capacitat real d'obtenir i analitzar dades territorials amb celeritat i fiabilitat. Esperem que aquests elements dinàmics de regulació, entre altres elements d'innovació, es puguin plantejar dins del marc normatiu vigent i amb la seguretat jurídica necessària per a la solvència del Pla.