

ELS LLINDARS DE LO PÚBLIC

*L'equipament bàsic per a les diferents escales urbanístiques a Catalunya i Alemanya*



S'arriba a la tesi només després d'haver superat els diferents reptes i múltiples obstacles que la pròpia investigació comporta. A aquest esforç individual cal sumar-hi les aportacions i l'ajut de moltes persones, que fan possible arribar al final amb satisfacció i convenciment. Vull expressar el més sincer agraïment a tothom qui directa o indirectament hi ha contribuït.

En el pla acadèmic, molt especialment, al meu tutor i director de tesi, Antonio Font. Home capaç de formar professionals que caminen sols, al qui he d'agrair les valuoses aportacions i la vetlla per la coherència de plantejaments i d'idees. Ha estat un privilegi i una gran satisfacció haver comptat amb les seves lliçons, primer com a estudiant universitària i després de doctorat.

Al professor Gerd Schmidt Eichstaedt qui, des del primer dia, va acollir amb hospitalitat berlinesa, la meva persona i les meves propostes. Amb intel·ligència i experiència ha sabut conduir les meves idees en la direcció que donava fruits. Encara a Berlín, els investigadors Thomas Zimmermann, Bernhard Weyrauch i Nicola Heldt, han contribuït enormement a llimar els topalls que sorgien en el decurs de l'estada de recerca; idiomàtics, culturals...escurçant igualment les distàncies en lo personal, són avui veritables amics.

Els companys i professors del departament d'Urbanisme de l'Escola d'Arquitectura del Vallès, demostrant contínuament la seva amistat i professionalitat, amb molta entrega i encertats comentaris. Sobretot les *quasi doctores*, Sílvia Mas i na Lorena Maristany, a les que animo fermament en la última estrebada.

Les estudiants col.laboradores, Anna de Torrontegui i Núria Motje, que sempre engrescades i animoses no han estalviat esforços ni ganes en els treballs feixucs, d'inventari i mapificació de les llargues llistes de municipis. Als també becaris, Elisenda Solé i Carles Serra, que amb tantes o més ganes, han participat en la comparativa amb Alemanya, contents de retrobar-se amb el Berlín del *erasmus*.

Encara en el marc de la universitat, resta molt present en la memòria la figura de Javier García-Bellido, gran persona i esplèndid professional, que inesperadament ens va deixar el 10 de març de 2006. Cap homenatge és suficient per recordar-ne l'alegria i passió infinites amb les que treballava l'urbanisme. El meu més sentit agraïment per les privilegiades lectures crítiques i personals, que em va oferir de *lo públic*.

També professionals, d'indrets i diversa procedència que, desinteressadament, no han estalviat temps ni esforç en cercar documents i paraules que em poguessin ser útils.

Recordo amb estima el dia que Joan Trullén, llavors Secretari d'Indústria a Madrid, a la mateixa delegació de govern, va sacsejar tant el contingut dels pocs papers que li mostrava, que no en va quedar res. D'ençà aquell dia de juny del 2004, vaig començar a enfilat el que avui presento.

El catedràtic de sociologia Alfonso Esteban Alonso, que no ha dubtat en proporcionar materials inèdits, cites d'autors i referències a institucions...apassionat pel coneixement dels *estàndards*, amb el seu seguiment, ha contribuït a traçar-ne el camí adequat. Joaquim Clusa, economista, qui m'ha enviat correus a l'escola i respòs trucades amb molta atenció; quan, més tard, amb confiança, ens hem sabut sabadellencs a només quatre carrers.

L'advocat, Pere Caralps, amb qui he comentat intensament la llei d'urbanisme, qui m'ha fet perdre la por a repensar-la.

En l'àmbit municipal, hi he trobat persones que han estat claus per aquest treball, professionals que m'han ajudat a trobar el tó del discurs local. Em refereixo sobretot al secretari de l'Ajuntament de Cervera, Joan Roca, qui m'ha fet comprendre i estimar el municipi.

Sense oblidar les persones de més a prop, les que menys es veuen i que més hi són, en Pep d'infinita paciència i alegria.

El meu avi, alcalde exemplar, governant íntegre i sensible, a qui dec -entre moltes altres coses- les ganes de treballar pel bé col.lectiu.

la doctorand  
Sabadell, octubre 2008

## els llindars de lo públic

introducció **3**

algunes definicions prèvies **9**

### equipament públic a Catalunya i Espanya, una contextualització necessària

la necessària regulació de les necessitats col·lectives

el potencial de sòl públic de les comunitats autònomes **16**

anivellament fiscal i inversió de potencial públic entre comunitats **28**

ANNEX I. Síntesi analítica de la legislació autonòmica [en CD, PDF 1679 KB]

ANNEX II. Taules d'aplicació dels paràmetres legals a una hipòtesi comú [en CD, PDF 3772 KB]

tractament i comprensió de lo públic en el context europeu

sistemes de poder i competències en matèria d'urbanisme vs model de pla i tradició jurídica **41**

territoris administrats i unitats territorials **45**

ANNEX III. Síntesi analítica de la governabilitat i competències en els països estudiats [en CD, PDF 3010 KB]

ANNEX IV. Taules-resum de competències urbanístiques i estructura del planejament a França, Alemanya i Països Baixos [en CD, PDF 3011 KB]

### sòl i sostre públics: desordre administratiu, cacofonia legal

la regulació de les necessitats col·lectives: la llei d'urbanisme com a mecanisme d'obtenció del sòl públic

evolució de l'estàndard legal **57**

les cessions a Catalunya d'ençà el traspàs de competències **65**

ANNEX V. Síntesi legal de l'evolució de l'estàndard urbanístic 1924-2005 [en CD, PDF 445 KB]

ANNEX VI. Taules-resum de les legislacions urbanístiques de 1956, 1978, 1990, 2002 i 2005 [en CD, PDF 1081 KB]

la mesura i caracterització del sòl públic existent: la llei municipal per a la materialització del sostre públic

recorregut de la legislació de règim local **73**

equipament construït vs servei legislat **82**

ANNEX VII. Síntesi legal de l'evolució del règim local [en CD, PDF 280 KB]

ANNEX VIII. Definicions d'equipaments locals segons l'*Enquesta d'Instal·lacions Esportives Locals* [en CD, PDF 232 KB]

FITXES MUNICIPALS. Anàlisi dels 231 municipis de la província de Lleida. [en CD, 231 fitxes municipals en PDF, per comarques. Original A3, 183 MB totals]

### necessària formalització de la solidaritat entre nuclis, l'equipament supramunicipal

divisions administratives i planejament territorial

de la grossa Barcelona a la Catalunya regional **113**

d'una incipient 'regió metropolitana' fins a la construcció de la Catalunya 'territorial parcial' **122**

delimitacions funcionals i planificació del territori

llindars de servei i de cessió: necessitat d'un nivell supramunicipal d'equipament **136**

dels 'règims especials' a la introducció de factors de correcció físic-territorials en la legislació **153**

### desajustos competencials en la programació fan de les corporacions locals hisendes de serveis

estandaritzacions possibles

'mínima expressió urbana' per al garant de l'equipament més bàsic **173**

singularitats del petit i gran municipi: l'equació d'anivellament poblacional **193**

ANNEX IX. Distribució d'equipaments segons categories sectorials de l'administració autonòmica [en CD, PDF 300 KB]

disfuncions competencials i de finançament

hisendes locals, corporacions al 'servei dels serveis' **201**

programació del benestar **214**

ANNEX X. Enquestes sobre la satisfacció dels equipaments a la població dels municipis de Lleida, Cervera i Sant Guim de Freixenet [en CD, PDF 1646 KB]

ANNEX XI. Repartiment de competències en matèria d'equipaments en l'administració catalana [en CD, PDF 330 KB]

ANNEX XII. Convenis, protocols i resolucions del Consell d'Europa sobre la delegació a organismes europeus en l'elaboració d'indicadors de referència [en CD, PDF 996 KB]

**public threshold**

**of the need for sectoral-wide town-planning standards for application to plans (Germany) and government acts (Catalonia)**

*Economic crisis endangering the foundations of German town-planning: 'weighting scheme for public and private interests'*

*General overview of comparative studies into town-planning legislation in Catalonia and the Land Berlin-Brandenburg* **240**

*Osmosis between the principles of "equal distribution of economic benefits and loads" and "weighting scheme for public and private interests"* **250**

*APPENDIX I: Legislation: Grundgesetz (GG) and Baugesetzbuch (BauGB)* [in CD, PDF 164 KB]

*Plans in Germany, as a flexible instrument adaptable to the country's economic situation and needs.*

*General overview of the study of urban development plans and programmes in Catalonia and the Land Berlin-Brandenburg* **255**

*From the regulatory excess of Catalonia to the necessary regulatory force of the German plans* **265**

*APPENDIX II: Analysis of town planning actions in the Land of Berlin* [in CD, PDF 2094 KB]

*APPENDIX III: Legislation: Baunutzungsverordnung (BauNVO)* [in CD, PDF 38 KB]

*The sectoral standard as a common indicator for the public guarantee*

*Governing values (RW) and guiding values (OW) in the planning of facilities in Germany.* **273**

*Basic facilities, universally guaranteed through regulations and plans* **286**

*APPENDIX IV: Governing values in the 'land development plan' (Flächennutzungsplan): Step 1 and Step II* [in CD, PDF 482 KB]

*APPENDIX V: Sectoral plans relating to schools (Schulentwicklungsplan - SEP) and cemeteries (Friedhofsentwicklungsplan - FEP)* [in CD, PDF 482 KB]

**Conclusions 301**

**FITXES MOSTRA**

ANNEX II. Taules d'aplicació dels paràmetres legals a una hipòtesi comú. Catalunya.

ANNEX IV. Taula-resum de competències urbanístiques i estructura del planejament a Alemanya.

FITXES MUNICIPALS. Municipi de Cervera (Comarca de la Segarra)



## introducció

¿Perquè tenim els equipaments urbanístics que tenim, en nombre i en tipus?

¿Quins mecanismes hi ha per a la seva obtenció?

¿Es pot afirmar que els equipaments actuals garanteixen el dret als 'serveis bàsics' proclamats pels texts estatutaris i constitucionals?

¿Hi haurien diferències entre els països on l'iniciativa de l'urbanisme és eminentment privada i cal regular les cessions de sòl públic -tal com passa a casa nostra- i els països on l'iniciativa és pública, i per tant no són necessàries tals reserves?

¿Els estàndards de cessió que demanen les lleis tenen una correspondència directa en els plans? I en d'altres casos europeus, on no s'estableixen tals valors normatius, ¿com es garanteixen els equipaments públics?

Les exigències legals a Catalunya, ¿s'apliquen de forma directa al planejament municipal? o haurien de passar pel sedàs d'un cert programa territorial d'actuacions? I en tal cas, ¿l'execució efectiva és municipal, autonòmica o potser estatal?

¿Programa qui té competències?

¿Quin paper juga l'oferta privada d'equipament?

No cal ésser legislador, expert en hisendes locals o professional de l'urbanisme per haver-se fet aquestes preguntes. Qüestions, la resposta de les quals no és fàcil ni immediata.

En això, arquitectes i urbanistes, prendrien segurament un avantatge pel fet de conèixer el procés que faria sorgir l'equipament.

Contra el que la majoria de ciutadans poden creure en relació a l'existència de més o menys serveis col·lectius públics (cert tipus de miracle polític, major o menor habilitat de l'alcalde...), els equipaments responen -en bona mesura- a cessions de sòl obligatòries per part dels propietaris de sòl o promotors privats, com a contraprestació social a l'aprofitament econòmic que extrauran de les seves actuacions.

D'ençà aquest moment, amb el sòl destinat a infraestructures socials cedit, l'administració prendrà un paper prominent, doncs dels edils depèn tancar el procés, fent efectiu el sostre dels nous equipaments.

I així és com anem *fent ciutat*; desenvolupant nous sòls industrials, residencials o terciaris que, previstos en planejaments municipals, faran aportacions de capital públic materialitzades en espai lliure, equipaments i vialitat.

Un camí complementari en la construcció de l'urbà passa per la renovació, és a dir, una lectura dels teixits en clau reinterpretativa que ha de permetre refer la ciutat construïda. Procés que, tot i ser més *assenyat*, requereix de més esforç a igual - o fins i tot menor- rèdit privat, contribuint al decantament per la *rauxa* de l'urbanitzable

Ara bé, sigui en urbà, sigui en urbanitzable, ¿com se sap si les proporcionalitats numèriques entre sòl públic i sòl privat són adequades a les necessitats de la població?

Tant si es *fa o refà ciutat*, ¿quina seguretat es té de cobrir les necessitats de bé col·lectiu?

Sovint es diu que als albars de la restauració democràtica es va fer un esforç antològic per eradicar els dèficits herència del franquisme, calia equipar les ciutats. Passat aquest moment, ¿com són avui les polítiques de cessió i d'inversió en equip urbà?

Els estàndards legals de cessió que preveuen els ordenaments d'algunes comunitats autònomes no ambicionen el capital públic amb la mateixa intensitat que ho feia la llei del sòl espanyola de mitjans dels setanta.

Bona part de les autonomies més *solidàries* -on cal destacar Catalunya- han revisat els valors de cessió a la baixa, i fins i tot, molt a la baixa.

¿Qui no diu que la conjuntura actual (onada immigratòria, envelliment destacable, poca capacitat de la població per accedir als serveis privats...) no demanaria d'una actuació com la del final de la dictadura, generosa en capital públic?

Fent un tomb per Catalunya, i sense haver d'afinar massa l'ull, es pot constatar el descrit i demés elements que desperten, com a mínim, sorpresa.

Si en pobles petits és possible veure escoles públiques -fruit d'aquella prolífica etapa de primers dels vuitanta- avui tancades, en les ciutats els equipaments públics hi són saturats. O un pavelló esportiu (potser més recent, de mitjans dels vuitanta) en un poble de muntanya, que ofereix un deplorable aspecte, despintat i ple d'herbassars, doncs fa anys que no hi entra ningú.

Si s'amplia la passejada, visitant els territoris del sud d'Espanya, les sorpreses versen en la incomprensió.

Creuant la Meseta, es poden dividir obres faraòniques enmig de no se sap ben bé què, on s'hi llegeix 'Hospital Provincial', amb un generós aparcament pràcticament buit. Creuant algun dels caps provincials, el rosari d'equipaments, ben arreglats, al llarg del carrer principal fa goig de veure. No és l'hora del sol, la prova és la gent al carrer, però cap ànima es proposa gaudir de les cures espirituals -i no tant espirituals- que aquells bells edificis ofereixen.

Encara una mica més de viatge. Qui més qui menys, haurà utilitzat alguna infraestructura social d'algun país europeu diferent al nostre. Coincidiran que s'ha d'esmerçar molt temps i sabata abans no es troba la versió pública de qualsevol centre sanitari, esportiu, educatiu... doncs no responen a una distribució tant equilibrada en la ciutat com a la que estem avesats.

I perquè tot això? Com existeixen tals diferències dintre territori espanyol i en la mateixa Unió Europea? Com s'hi acompleix el garant dels *serveis elementals* que demanen els texts fonamentals autonòmics, estatals i europeus?

Aquí si que, tant ciutadans com professionals, no tenim respostes.

Dos texts, pretesament introductoris, haurien alimentat encara més la manifesta necessitat de saber, *La Ciudad de los ciudadanos (MOPU, 1997)* i *El territorio de consumo colectivo: problemas, tendencias territoriales en la vivienda y en los equipamientos (MOPU, 1998)*. Ambdós aporten una lectura rica i optimista de la 'ciutat pública', amb el valor d'una visió complerta de lo general però excessivament escuadra per qui busca respostes més concretes. Com a usuari perceps que les teves necessitats de serveis no estan cobertes i, com a professional, sospites que hi hauria alguna cosa a fer.

I.

Tal i com s'avançava, les cessions de sòl per a equipament públic a Espanya han d'anar forçosament legislades, doncs l'iniciativa urbanística és eminentment privada. Aquesta necessària regulació, d'ençà el traspàs de competències, és liderada per cadascuna de les autonomies, disposant avui d'un ampli ventall de modalitats de cessió (tantes com comunitats) i fórmules per afrontar la responsabilitat dels sòls públics.

Amb la intenció de veure la posició que ocupen les cessions de sòl públic en general, i de sòl d'equipaments en particular, que es realitzen a Catalunya s'elaborarà una comparativa entre

comunitats autònomes emprant una hipòtesi comú de paràmetres urbanístics, que aplicada a les lleis de totes i cadascuna de les CCAA, permetrà obtenir resultats expressats en percentatge de *sòl de cessió* i, amb la utilització d'estadístiques de població, en *cessions de sòl per habitant*.

S'aprofita aquest punt per fer un parèntesi i aclarir que en el present treball es tractarà únicament l'equipament públic, deixant per una altra ocasió l'equipament privat, el que comunament se'n ha dit 'dotacions'. De lògica econòmica, la seva presència no és obligatòria, sinó que respon a les oportunitats i lleis de mercat.

Així, l'equipament públic, objecte d'estudi, es correspondrà a tot servei allotjat en sòls de titularitat pública, amb independència d'una gestió i explotació residents a mans privades.

Quin lloc ocupa Catalunya en el context comunitari espanyol?, ¿es tractarà d'una comunitat generosa en matèria d'obtenció de sòl públic o més aviat preservadora dels beneficis del privat?

Entreveient una relació entre el volum de sòl públic cedit en les comunitats i la seva capacitat econòmica, es fa necessari documentar-se en aquest darrer aspecte, doncs, tot i tractar-se d'una temàtica un xic allunyada de la disciplina urbanística, es creu interessant posar en relació ambdós assumptes.

Amb aquesta volició, s'han destriat curiosa i analíticament els continguts dels texts de diversos autors en la matèria.

Com a preliminar, ha ajudat a comprendre millor l'actual estat de les autonomies, el vast recull de Manuel BALADO *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después* (2005), on autoritats i ambaixadors de la democràcia espanyola s'hi donen cita.

En el camp del finançament, destacar un parell de texts de Núria BOSCH, *La Financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial* (en col.laboració amb J.M DURAN, 2005) i *Informe sobre el finançament de les comunitats autònomes. Any 2006*. (juntament amb Maite VILALTA), han permès comprendre les claus de la política financera de l'Estat.

Aprofundint en l'aspecte més concret de la suplència financera, l'estudi del qui és avui Conseller d'Economia, Antoni CASTELLS, *Les Subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes: anàlisi de la situació actual i propostes de reforma*, destria, amb l'objectivitat i rigor que li són propis, l'actual i controvertida qüestió del subsidi comunitari.

Un altre estudi versa sobre el mateix aspecte, *Análisis de la redistribución entre las comunidades autónomas: criterios de evaluación y propuesta de nuevos principios básicos*, de Guillem LÓPEZ CASANOVAS, on s'hi ofereix una visió més subjectiva i propositiva que l'anterior.

Encara en el primer capítol, sense abandonar l'instrumental comparatiu, però ampliant-ne el camp de visió, s'escollirà un país europeu amb un sistema de govern similar a l'estat de les autonomies, amb la intenció de situar Catalunya i l'Estat Espanyol en un discurs més ampli.

Els texts constitucionals de cada país dibuixaran diferents atribucions en les competències en general, i en les urbanístiques en particular, segons els governs siguin unitaris, regionals, federals o autonòmics.

Es volen conèixer les diferències entre França o Regne Unit (com a representatius d'un l'estat central), Països Baixos i Itàlia (amb les competències a mans de les administracions regionals) i Alemanya (símbol del federalisme europeu).

L'Estat Espanyol, és un cas singular. Políticament organitzat en comunitats autònomes, exclusiva mundial pel que fa a estructures de govern, es podria qualificar d'estat *para-federal*. La superfície governada, la població administrada, l'àmbit de plans i programes, així com la legislació d'aplicació, dependrà de l'organització de poder de cada país.



S'elaborarà una comparativa, en aquesta ocasió entre els països més representatius de cadascun dels sistemes de govern, amb la intenció de comprendre, en general, les diferències competencials més significatives, i més en particular, l'arquitectura normativa de l'urbanisme.

Amb el benentès que el federalisme és allò més proper a l'estat de les autonomies, s'elaborarà un anàlisi en profunditat del tracte que rep l'equipament públic en l'urbanisme Alemany, que s'anirà destriat al llarg de tot el treball.

Per a la praxis de la prestesa radiografia europea caldrà proveir-se dels pocs treballs que estudien l'urbanisme dels diferents països. En això, ha estat clau el recull *Urbanismos europeos comparados: Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales* dirigit per Javier GARCÍA BELLIDO i publicat en diferents números de la revista que ell mateix dirigia 'Ciudad y Territorio'. Elaboren les síntesis dels països estudiats de França, Països Baixos i Alemanya, Martí BASSOLS, Demetrio MUÑOZ i José M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, respectivament.

Són també rellevants les contribucions de Luigi MAZZA *Certeza e flessibilità: due modelli di piani urbanistici* (1998 i 2004), aclarint les relacions entre els models de planejament europeus i els distints orígens del dret al qual s'adscriuen.

En l'aprofundiment alemany hi ha contribuït un concís treball elaborat pel Departament d'Estudis Regionals de la Comunitat Europea l'any 1999, *The EU compendium of spatial planning systems and policies: Germany*. Per acabar de posar en relació ambdós països, Espanya i Alemanya, ha estat també esmerçada la versió per a l'Estat Espanyol del mateix treball *The EU compendium of spatial planning systems and policies: Spain*.

## II.

Els resultats obtinguts en la comparativa autonòmica del primer capítol, descobriran una desconeguda i interessantíssima diversitat de situacions de cessió que demanen d'aprofundir en els mecanismes que possibiliten l'existència d'equipament i en els instruments que el materialitzen, per així contribuir a solventar la minvada situació en la que es troba Catalunya en contrast amb la resta de comunitats autònomes.

No només el sòl d'equipaments resta a l'ampara de la legislació, també s'hi sotmeten els serveis que s'ofertaran en aquests sòls prèviament obtinguts. En això, la legislació bàsica no és autonòmica, sinó estatal; i no és urbanística, sinó de règim local.

Així, dues són les lleis necessàries per a la materialització final de l'equipament públic. La primera, la legislació urbanística autonòmica, que a Catalunya respon al text refós del Decret Legislatiu 1/2005, possibilita l'obtenció de sòl públic a favor de l'administració local provinent de les cessions que efectuaran els privats en cadascuna de les operacions urbanístiques que desenvolupin.

La segona llei, que necessita de la consecució de la primera, és el text refós de l'any 2003 de la Llei de Bases i de Règim Local. Amb aquesta llei es regula el servei que es materialitzarà en edificis i instal·lacions allotjades en el sòl públic cedit. A diferència de l'anterior, al tractar-se de legislació estatal, és de comú aplicació a tots els municipis de l'Estat. Les autonomies només podran introduir petites matisacions territorials.

No trobant cap estudi que posés en relació ambdues legislacions (fet que per altra banda sorprèn, doncs la relació que estableixen és tant estreta que s'obliguen a entendre's), es cerquen les possibles sinèrgies en la literatura de referència de cadascuna de les matèries per separat.

Els estudis de Martí BASSOLS COMA, *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español 1882-1956* (1973), i la continuació natural del mateix, de Luciano PAREJO ALFONSO, *La Ordenación Urbanística: el período 1956-1975* (1979), són pilars essencials per a la comprensió de l'evolució de la legislació urbanística espanyola.

De línia igualment cronològica, però referent al règim municipal, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en *Problemas actuales de régimen local* (1986) i *Legislación de Régimen Local* (1979) aporta saber en matèria de règim local, disciplina que novament s'escapa del camp de l'urbanisme però que altrament n'és necessari el seu coneixement.

Destacar d'aquest mateix autor texts també interessants en matèria urbanística *Lecciones de derecho urbanístico* (1981) i *Legislación de Urbanismo* (1979)

Obtingut el sòl amb destí a equipaments, se'n garantirà –almenys parcialment- la materialització en edificis i instal·lacions públiques, doncs la Llei de Bases i Règim Local obliga als municipis a oferir uns serveis mínims.

A Catalunya, la descoberta de la migradesa de sòl públic fa plantejar certes qüestions ¿els sòls obtinguts per l'aplicació dels estàndards continguts en la legislació urbanística albergaran de forma suficient les infraestructures necessàries per a la prestació dels serveis públics obligatoris? I encara s'hi hauria d'afegir la preocupació per l'encaix d'ambdues lleis amb la realitat.

Tot plegat seria molt casual que casés, doncs ambdues legislacions provenen de criteris i administracions ben diferents.

La comprovació de l'adequació entre legislacions, i a volta amb la realitat cedida, s'ha realitzat amb una tasca titànica de recompte de sòls i sostres d'equipament en el territori de Catalunya sel.leccionat, tancat a data juliol 2007.

A la resta d'Europa, la situació és ben diferent. No es necessiten d'unes exigències de cessió de sòl i sostres públics. La iniciativa i promoció dels plans sovint és pública, essent el privat el braç executor d'aquestes voluntats. El garant públic és dissenyat pels organismes públics competents amb una adequada ponderació d'interessos públics i privats. No tindria sentit que l'administració s'autoexigís unes càrregues fixes, podent-les concebre a la mida de les necessitats de cada promoció.

A Alemanya, així com en la resta de països d'*urbanisme concertat*, l'instrument de planejament és eminentment el propi pla on, només en el moment de d'efectuar l'actuació, s'hi reflectiran les oportunitats del públic i del privat.

Estructures tant flexibles com la descrita són interessants i atractives, tot i que aniran en detriment d'un major risc. En moments de crisi econòmica la ductilitat de les estructures del pla pot fer perillar les previsions públiques.

## III.

Tant la llei d'urbanisme com la municipal es cenyeixen a l'àmbit municipal. En efecte, les cessions de sòls públics s'efectuaran localment, al igual que la prestació de servei a oferir pels ajuntaments que s'adequarà, com no pot ser d'altre manera, als límits que els són competència. Legislacions que coincidiran, almenys en l'àmbit d'aplicació.

Però, també hi ha comarques, províncies i comunitats autònomes; delimitacions que gaudeixen igualment de demarcacions administratives pròpies però que han estat sempre descartades per les lleis com a àmbits on efectuar cessions de sòl públic o prestar-hi serveis.

L'àmplia bibliografia consultada en matèria d'organització territorial permet assentir amb seguretat tal afirmació. Els escrits de Pau VILA (1977-1979) *Selecció d'escrits de geografia*, la vasta documentació aportada per Oriol NEL·LO i Enric LLUCH en referència a la

organització territorial de la Catalunya republicana en *El Debat de la divisió territorial de Catalunya: edició d'estudis, propostes i documents: 1939-1983* (1984), i en *La Gènesi de la divisió territorial de Catalunya: edició de documents de l'arxiu de la ponència 1931-1936* (1983), així ho demostren en una etapa liminar. L'excepcional llibre de Francesc ROCA *Política econòmica i territori a Catalunya 1901-1939*. (1979), coincidiria en l'escàs paper que s'ha atorgat als 'altres' ens locals.

Es recull la situació més propera en els estudis de Lluís CASASSAS, *Barcelona i l'espai català. El paper de Barcelona en la formació i en l'ordenament del territori de Catalunya* (1977), que juntament amb Joaquim CLUSA, a *L'Organització territorial de Catalunya* (1981) analitzen l'esquema territorial en ocasió de la recuperació de l'autogovern català ja en etapa democràtica.

Destacar per últim un aclaridor document sobre la gènesi de la comarca elaborat per Joan VILA VALENTÍ *El sentit històric de la comarca a Catalunya* (1992).

Sobta que, des de la legalitat urbanística i municipal, mai s'hagi tingut en compte l'àmbit supramunicipal com a espai per a l'exercici de les cessions amb destí a equipament, quan -és una obvietat- que la utilització de determinats serveis depassa el municipi on es resideix. Tots som usuaris d'algun equipament que no es troba dins en l'àmbit local al qual es pertany, fet que implicarà una mobilitat.

No es res nou, i més o menys generalitzat en els països desenvolupats. A mitjans dels seixanta, el fenomen de les 'àrees de mercat i de proveïment de serveis' ja era estudiat en profunditat per autors de diversa procedència.

Brian BERRY a *Geography of market centres and retail distribution* (1967), posa de relleu l'existència d'un centre de mercat, atractor i generador d'una àrea tributària. A conclusions semblants arribava Walter CHRISTALLER a *Central Places in Southern Germany* (publicat el 1966), per una àrea analitzada del sud d'Alemanya.

Els treballs d'August LÖSCH, *The Economics of Location* (1967), valoren també externalitats i demés factors econòmics que acabarien de determinar una àrea de mercat.

'Àrees de mercat i de proveïment' necessiten d'un suport territorial estructurat en una suficient xarxa d'infraestructures. Gabriel DUPUY a *L'Urbanisme des Réseaux. Théories et méthodes* (1991), conclou que un urbanisme en 'xarxa' és clarament més eficient, doncs permet reduir la presència d'elements construïts en el territori. Cal veure fins a quin punt les infraestructures socials participen d'aquest desitjable funcionament.

Els darrers anys, s'ha rebatejat el territori que dibuixen el total de relacions de base diària i no diària, això és *àmbits de proveïment i mercats de treball*, com a 'àrees funcionals'.

Pilar RIERA, ho treballa en profunditat pel cas de Catalunya a *Les Àrees funcionals de Catalunya* (1989). També Margarida CASTAÑER a *La ciudad real en Catalunya. Las áreas de cohesión*, (1994) i en *Una nova dimensió de la xarxa de ciutats a Catalunya. Les àrees de cohesió* (1994), estudis en ocasió dels treballs del Pla Territorial General de Catalunya.

L'interès que han despertat en el planejament les delimitacions funcionals fa pensar que, si bé les lleis no responen a un territori funcional -tampoc supramunicipal-, d'una manera o altra sí que ho farà el planejament territorial. En efecte, algunes figures de planejament territorial de nova creació, com els *plans directors urbanístics i directores territorials*, poden qualificar sòls per a equipaments de caràcter supramunicipal, servint-se de les característiques territorials i poblacionals del lloc per a una encertada previsió i predimensionat.

Amb la intenció de conèixer si l'utilització social dels equipaments s'adequa a l'àmbit d'aplicació -localista- de les lleis que ho regulen, o per contra té un abast més supramunicipal (potser fins i tot coincident amb els espais de planejament territorial), es referenciarà el recompte d'equipaments elaborat fins al moment amb el seu àmbit real d'utilització.

Amb tot això es planteja el dubte de fins on han de definir els plans i fins on han de regular les lleis.

A Alemanya ho tenen clar. Les lleis prenen sentit per tot allò que es correspon a valors fixes, normativitzables o estandaritzables. El pla, instrument flexible, s'adequaria al disseny de les diferents escales territorials. Existeix una jerarquia de plans que -com a mostra autèntica de federalisme- també ho és de competències i de finançament.

#### IV.

Sembla que el planejament hauria fet un pas endavant, reconeixent la superació de l'àmbit municipal, pas que les lleis no han fet encara fermament.

La necessària revisió legal, sobretot en clau territorial, s'hauria d'aprofitar per sincronitzar la llei urbanística i municipal. També per posar en dubte el fet de mantenir la estandarització de tots els equipaments, fruit d'arrossegar una accidentada herència de valors de cessió.

Recurrent la literatura referent als estàndards presents en les successives lleis d'urbanisme, es comprova com la inclusió dels equipaments en els indicadors de cessió mai ha estat total, a excepció del moment actual.

Miguel DURÁN LÓRIGA a *Planeamiento de nuevos núcleos urbanos* (1963-64), J.M. ALONSO VELASCO a *El equipo urbano en el Plan Parcial de Ordenación* (1969) i Manuel RIBAS PIERA a *Los denominados estándares urbanísticos y su aplicación al planeamiento* (1972); expliquen la elaborada cuina sectorial dels estàndards i com varen ser introduïts per primera vegada -i només per algunes categories d'equipament- en la llei del sòl de 1976.

Destacar dos treballs més sobre estàndards, més recents: *Análisis de los estándares de calidad urbana en el planeamiento de las ciudades españolas* (1994) d'Agustín HERNÁNDEZ AJA, també l'estudi de tall més internacional d'Alfonso ESTEBAN ALONSO, *Estudio comparado de estandares de equipamiento* (1982).

Encara des de la postura crítica, sembla també dubtós el deslligat entre població servida i estàndards de servei, preocupant sobretot la suficiència de cessió en nuclis i àmbits de dimensions més petites, doncs podria no assolir-se un mínim de sòl d'equipament i d'oferta de serveis.

Prenent com a referència els principals teòrics que s'han pronunciat en matèria de llindars urbans, *Paul i Percival Goodman* (1947), *Lewis Mumford* (1968), *Yona Friedman* (1973), *Amos Rapoport* (1978), *Christopher Alexander* (1978) *Henry Lefebvre* (1982) i una síntesi més general d'autors i valors que Agustín HERNÁNDEZ AJA, elabora en *Parámetros dotacionales para la ciudad de los ciudadanos* (2006), s'han rellegit els resultats del recompte d'equipaments.

Es posa especial atenció al cens d'equipaments dels nuclis situats als extrems de la graella de població -municipis més petits i més grans- analitzant si els primers realment patirien una situació crítica d'*infraservei* i si en els segons es produiria l'efecte contrari.

En tot el descrit serà molt important tenir en compte el paper que juguen les *xarxes*, com a possibles mecanismes de suplència i, en una formulació més àmplia i desitjable, com a replantejament de l'organització territorial de l'equipament.

A nivell competencial, les hisendes locals, sigui endògenament, sigui en xarxa, veuen reforçat el seu rol com a *hisenda de servei*, sobretot amb les darreres atribucions que els ha fet la llei municipal.

Per les ja clàssiques i també noves responsabilitats, els municipis reben una insuficient assignació econòmica del govern central. Aquests serveis propis i obligatoris a prestar poden augmentar amb eventuais delegacions formals que efectui la Generalitat, les quals haurà d'acompanyar de finançament.

A les competències pròpies i delegades, cal sumar l'elevada quota de serveis voluntaris que ofereixen els ajuntaments a uns ciutadans que exigeixen cada dia més i millors serveis, i pels quals no es rep cap tipus de contraprestació econòmica.

Continuant l'exploració de competències, ara a nivell autonòmic (els ens locals no tenen relleu competencial, a excepció del municipi), la Generalitat serà l'encarregada de la programació sectorial dels equipaments.

Els serveis municipals majoritaris, els propis i els voluntaris, sobre els quals l'administració autonòmica no té competències ni hi destina finançament, suposaran una disfunció en relació amb la programació que la Generalitat hi ha d'establir.

Existeix, doncs, un desajust entre la capacitat que té la Generalitat per *endreçar* el territori i la programació que hi pot establir: mentre que en l'organització territorial té un cert marge de maniobra (tot i que bastant reduït), en la distribució financera i competencial, el marge és pràcticament nul.

Diversos estudis recents, han anat alimentant la informació que avui es té sobre la coordinació de competències i finançament autonòmic i local.

Un estudi molt interessant de Maite VILALTA i Daniel MAS *La Despesa no obligatòria dels ajuntaments de Catalunya. Exercici 2000* (2001), xifra en un 30% del pressupost municipal les despeses que suposa l'assumpció dels serveis voluntaris per part dels consistoris. Encara en l'àmbit local, Elsa PUIG en *Organització territorial, distribució de competències i finançament local* (2002), apunta algunes disfuncions competencials i financeres.

Robert CASADEVALL en *L'organització territorial de l'administració de la Generalitat de Catalunya* (2003), acaba d'exemplificar-ne el desgavell amb la introducció del nivell autonòmic.

Per últim destacar *El Finançament comarcal dintre de la nova divisió territorial de Catalunya* (1986), on Guillem LÓPEZ CASANOVAS posa de manifest el paper de convidats de pedra en la disbaixa del finançament i les competències que juguen la resta d'ens locals.

Es voldrà comprovar el grau de consumació de la difícilment aplicable programació sectorial prevista per cadascuna de les conselleries, per no anar acompanyada de pressupost ni competències autonòmiques, qüestions a mans dels municipis.

Emprant novament el recompte de la realitat del territori, i amb una lectura funcional del mateix, se'n han determinat els àmbits servits per cadascuna de les matèries. Operació que, a banda de posar de relleu l'abast de la programació sectorial dels diferents departaments de l'administració autonòmica -comprovant l'efectivitat de les polítiques i possibles carències-, permetrà veure el grau de coordinació interdepartamental

Les polítiques d'acció de les diferents conselleries operen per les necessitats que es desitgen cobrir amb la diversitat de tipus d'infraestructura.

En cap cas les solucions seran generalitzables, cada tipus d'intervenció té la seva pròpia dinàmica en quant a formació de dèficits i la creació de noves unitats. Tot i això fora desitjable que àmbits i jerarquies d'equipaments sectorialment diferents fossin coincidents.

Alguns autors alerten del perill d'aplicar estratègies homogènies en el territori; caldrà sempre matissar les intervencions segons la idiosincràsia de la població i del territori servit. R.J. BENNET a *The geography of Public Finance: Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance* (1983), J. LE GRAND a *The Strategy of Equality* (1982) i Bleddyn DAVIES *Social needs and resources in local services* (1969), talment ho deixen escrit.

En aquest sentit són interessants les aportacions de MALISZ a *La formation des systèmes d'habitat. Esquisse de la 'théorie des seuils'*(1972), artífex de la 'teoria de llindars', dona eines al planejament en el tractament dels topalls físics. KOZLOWSKI a *Threshold Analysis. An economic tool for town and regional planning* (1968), afegeix mecanismes de valoració

econòmica de les limitacions territorials i estructurals, contribuint en l'encert de la presa de decisions per part del *planner*.

Amb tot això, no cal oblidar que qui empara en darrera instància és Europa. Com s'entenen les infraestructures socials des del *Consell d'Europa*?

Maria Àngels CLOTET en *La Cooperació internacional dels municipis en el marc del Consell d'Europa: l'obra de la conferència permanent de poders locals i regionals d'Europa* (1991), avança el marc legal que protegeix un cert nombre de serveis públics considerats essencials, als quals tindria dret qualsevol ciutadà europeu.

Luis JIMENA QUESADA a *Dret de la Unió Europea* (2006), sintetitza les voluntats dels diversos texts fonamentals en matèria social, alguns nascuts amb la mateixa *Unió*, que avalarien la universalitat d'accés a uns serveis bàsics pels quals mereix plantejar-se'n unes qualitats i quantitats comuns als estats membres.

El que aquí s'explica va destinat a tothom qui tingui interès en conèixer millor l'equipament públic. Molt especialment als qui en tenen la responsabilitat de la seva planificació, disseny i gestió. Però també a ciutadans i usuaris, perquè defensin i exigeixin més i millors equipaments públics de tots i per a tots.



## algunes definicions prèvies

Los conceptos de dotación, equipamiento y servicio, se utilizan usualmente de forma indistinta para definir los soportes destinados a la prestación de servicios a la comunidad, lo que genera una cierta ambigüedad o indeterminación en su utilización .

Las acepciones de “dotación” de la Real Academia y de María Moliner, por extensión del significado de dotar, hacen hincapié en el sentido de “proveer”, poner en una cosa algo que la mejora. En éste sentido, desde un enfoque urbanístico, el concepto de “dotación” incluiría los espacios y usos necesarios, tanto imprescindibles como complementarios, que acompañan las actividades urbanas, residencial y productiva.

La palabra “equipamiento”, en éstos mismos diccionarios, se describe cómo ‘el conjunto de los servicios necesarios en la industria, urbanizaciones y ejércitos’ o cómo la acción de ‘proveer a alguien o a algo de las cosas necesarias’.

Éste carácter de necesidad, sancionado por la legislación urbanística, conduce a la definición de equipamiento cómo aquellas dotaciones que la comunidad entiende cómo imprescindibles para el funcionamiento de la estructura social y la cobertura de las cuales, por consiguiente, tiene que ser garantizada por las administraciones públicas.

Los servicios se definen de una forma excesivamente amplia, pero la cultura urbanística acota bajo éste nombre las dotaciones relacionadas con la seguridad y funcionalidad administrativa.

En consecuencia, tanto equipamientos como servicios forman parte del sistema dotacional integrado por todos aquellos elementos que representan el espacio común dónde la comunidad se reconoce a sí misma, formando una red de lugares sobre los que se desarrollan las actividades simbólicas y lúdicas de la colectividad. El conjunto de éstos espacios, libres o construidos constituyen el soporte físico destinado a proveer a los ciudadanos prestaciones sociales o servicios colectivos y definen el sistema de la calidad urbana, integrado por el sistema de espacios de usos y dominio público, el sistema de equipamiento i el sistema de dotaciones al servicio de la ciudad.

MINISTERIO DE FOMENTO (1997) *La Ciudad de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento. Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo. Centro de Publicaciones. Colección: Monografías. Pp. 152-153: ‘Definición y clasificación de las dotaciones’

El término “equipamiento” proviene del francés équipement, donde tiene un significado etimológico de acompañamiento o de complemento. Por equipamiento etimológicamente se entendería el espacio urbano que complementa las grandes funciones urbanas de residencia, transporte y actividad productiva. El hecho de que se defina de esta forma tan poco precisa da una idea de la dispersión de aquello que ese quiere definir.

Tratando de profundizar en el sentido etimológico, con lo que Fourquet (1978), siguiendo los planteamientos de Foucault, denomina la genealogía del término, la exigencia de emplear el término “equipamiento” surge en el momento en el que se quiere unificar los elementos que se cobijan en él, por un interés derivado de la expansión y la creciente complejidad de la política urbana. El interés por intervenir de forma conjunta sobre ese espacio de los equipamientos, determina la exigencia de denominarlo. Su uso es predominantemente urbanístico y en España tiene una historia muy corta que se concreta en la última mitad de éste siglo.

Pero más allá de su contenido etimológico, el concepto de equipamiento expresa la dimensión espacial de los bienes de consumo colectivo. El equipamiento urbano es de hecho el espacio constituido de uso público, y el soporte de los servicios de consumo colectivo. Esto es importante tenerlo en cuenta ya que cómo tal tiene una lógica interna en su funcionamiento que no depende únicamente de la caracterización de los servicios que cobija. El equipamiento, tal cómo muestran las investigaciones realizadas durante los últimos años (Preteceille, Clementi, Leal, Ríos), tendría una lógica en us localización y sus procesos que va más allá de las propias exigencias de esos servicios.

Pero esta claro que tampoco puede separarse el espacio de us función concreta ya que la lógica de localización no es completamente autónoma. Un nuevo hospital o una escuela se localizan según una serie de criterios en los que hay que tener en cuenta tanto las características de los servicios que se asientan en los edificios cómo los propios procesos urbanos de atribución de espacios.

LEAL MALDONADO, Jesús (1995). *La dimensión de la ciudad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. P.88: ‘los equipamientos colectivos’