

3.2. URBANISME

1. La primera crítica de la ciutat, marc de les relacions socials i cíviques més desenvolupades de la humanitat, dóna pas a l'urbanisme, tècnica al servei de la resolució territorial dels problemes sobrevinguts per la grandària de les ciutats i derivats de la Revolució Industrial . La ciutat, continent de la vida ciutadana i significant de la comunitat, troba en sí mateixa un motiu d'especial atenció i estimula l'administració i els seus sectors, tant perquè la seva bondat és el grau de satisfacció de la convivència, com perquè és el signe explícit dels seus valors.
2. La Constitució fa referència a la funció urbanística en relació al dret dels espanyols a un habitatge digne i adequat, tot establint que l'Administració impedirà l'especulació del sòl i que la comunitat participarà en les plus-vàlues que genera l'acció urbanística de les entitats públiques (Art. 47), i preveu que les Comunitats Autònomes podran assumir competències en l'ordenació del territori i l'urbanisme (Art. 148.1 nº 3).
3. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya en exercici dels drets que la Constitució reconeix a les nacionalitats i regions que integren Espanya, disposa que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèries d'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge (Art. 9.9) i li correspon el desenvolupament legislatiu en matèries d'expropiació forçosa (Art. 10.1 apartat 2). La competència exclusiva de la Generalitat significa que el dret català és l'aplicable en el seu territori amb preferència a qualsevol altre, essent el dret de l'Estat d'aplicació supletòria (Art. 26).

4. Com que fins al moment, el Parlament de Catalunya no ha legislat en matèria d'urbanisme, és ara per ara d'aplicació la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana, reformada el 2 de maig de 1975 (text refós de nou l'abril de 1976) i els reglaments que la desenvolupen: Reglament de Planejament, Reglament de Disciplina Urbanística i Reglament de Gestió Urbanística. El que sí s'ha realitzat és el traspàs de competències de l'Estat a la Generalitat (1).

La Llei del Sòl (2)

5. L'activitat urbanística dels organismes públics es refereix (article 2 de la Llei del Sòl i Ordenació Urbana de 1975) a la redacció del "Plans d'Urbanisme" (planejament), a la determinació del "règim urbanístic del sòl", a l'execució de la urbanització ("gestió urbanística i econòmica") i al foment i intervenció en els facultats relatives a l'ús del sòl i de l'edificació. Aquestes funcions regulen totes les iniciatives sobre el sòl i el subsòl, determinen el contingent de la propietat privada del sòl, faciliten la implantació dels usos públics (infraestructura, equipaments, etc.) i determinen les característiques físico-ambientals del creixement de les ciutats. Per extensió, els anomenats Pressupostos Especials

(1) La legislació de l'urbanisme està continguda en els textos següents:

- Llei del Sòl i Ordenació Urbana. Llei 19/75 de 19 de maig Text refós, R.D. 1346/76 de 9 d'abril.
- Reglament de Planejament Urbanístic. R.D. 2159/78 de 23 de juny.
- Reglament de Disciplina Urbanística. R.D. 2178/78 de 23 de juny.
- Reglament de Gestió Urbanística. R.D. 3288/78 de 25 d'agost.
- R.D. 1385/78 de juny, pel qual es traspassen competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'Urbanisme.

(2) Es segueix l'anàlisi d'aquesta competència realitzada a "l'Organització Territorial de Catalunya". Fundació J. Eofill 1981, dels mateixos autors, des del paràgraf 5 al paràgraf 15.

d'Urbanisme dels Ajuntaments contenen les inversions anuals en matèria d'urbanisme i obres públiques. Tant per les funcions tècnico-administratives com per les decisions, difícilment es pot dissociar l'urbanisme de les obres públiques, encara que, sectorialment, aquestes necessiten tractament separat. Per tot això, les decisions urbanístiques tenen una importància política cabdal.

6. La funció urbanística del planejament (art. 3.1 Ll.S. i arts. 1-7 del R.P.) comprèn la redacció i formació del Pla Nacional, dels Plans Directors Territorials de Coordinació, dels Plans Generals Municipals i de les Normes Complementàries i Subsidiàries de planejament i d'altres figures de planejament que desenvolupen les anteriors, la divisió dels terrenys en diferents tipus (urbà, urbanitzable i no urbanitzable), la determinació del traçat de les vies de tràfic i d'altres usos públics i l'establiment de les condicions d'edificació. La competència urbanística respecte al règim del sòl (art. 3.2. Ll.S.) comprèn la distribució de càrregues i beneficis de la urbanització entre propietaris, l'adquisició de terrenys per al patrimoni públic i, en general, la intervenció en el mercat del sòl, encara que la intensitat d'aquesta intervenció no ve regulada per la legislació. L'execució de la urbanització comprèn la direcció, concessió, realització o fiscalització de les obres d'urbanització, i l'expropiació i adquisició dels terrenys necessaris per a la urbanització. La competència urbanística del sector públic respecte al foment i la intervenció en l'ús del sòl dona les facultats de cedir terrenys, intervenir en la reparcel·lació, obligar a la construcció en certs terminis, prohibir usos que no s'ajustin als plans, etc. L'urbanisme és, doncs, una facultat pública que pot intervenir tota l'activitat de construcció de la ciutat, a partir del suport físic del sòl i condiciona la localització d'usos i d'activitats, encara que l'activitat de foment depengui de la voluntat política i dels recursos disponibles.

7. De fet, els dos grans camps d'actuació pública en l'urbanisme són el "planejament" (redactar plans d'urbanisme, aprovar-los inicialment, provisionalment i definitivament) i la "gestió". El primer camp pren la forma de l'elaboració i aprovació d'uns documents que tenen una determinada vigència i el segon camp constitueix l'actuació més quotidiana de l'Administració pública en aquest sector. La gestió urbanística té com a activitats importants les concessions de llicències de construcció i d'actuació sobre el sòl, l'adquisició i expropiació del sòl, la promoció del sòl per a usos públics i privats i les facultats d'inspecció, suspensió o control de l'activitat constructiva. Ambdós camps d'activitat tenen un fort contingut polític. Però també, és on el tècnic de l'Administració té un camp més definit, en la mesura que els Plans d'Urbanisme contenen, de fet, les regles del joc de la construcció de la ciutat. Si, per exemple, una Corporació pública dóna una llicència d'obres, en base a un informe tècnic positiu, però contradint el Pla, el tècnic hi té una responsabilitat penal; però si una Corporació dóna una llicència contradint un Pla i existeix informe tècnic denegatori, la responsabilitat penal passa a la Corporació. La facultat d'informar per un tècnic o, fins i tot, per un organisme públic (per exemple un organisme local descentralitzat), adquireix importància, encara que no sigui vinculant per a la decisió final.
8. Els Ajuntaments són l'esglaó bàsic de l'urbanisme i, després dels traspassos iniciats el 1978, amb competències coincidents amb les de la Generalitat, completades posteriorment amb el patrimoni de l'Institut Nacional d'Urbanització. "La pràctica totalitat de les competències de l'Administració de l'Estat relatives a la gestió de funcions, activitats i serveis fixats per la Llei del Sòl van ser transferides a la Generalitat..." "Mentre no estigui aprovat el Pla Director Territorial de Coordinació de Catalunya, l'Administració de l'Estat es reserva els informes previs a l'aprovació

de 50.000 habitants, la possibilitat de suspendre Plans i l'autorització per a la formació de programes d'Actuació per raons estratègiques o supraregionals" (1) "La Comissió d'Urbanisme de Catalunya és l'organisme superior de caràcter consultiu en matèria de planejament i urbanisme, en l'àmbit territorial de la Generalitat de Catalunya..."(2) Les facultats de les Comissions Provincials d'Urbanisme (depenents de la Generalitat amb una nova composició després del R.D. 7/79 i R.D. 519/79, ambdós de 20 de febrer) són de caràcter informatiu, gestor, resolutori i de fiscalització i "es dirigiran a orientar, fomentar i inspeccionar el planejament i la realització de les obres de desenvolupament urbà" (Art. 213. de la Llei del Sòl). La presidència de les Comissions Provincials correspon a un conseller de la Generalitat, amb un sots-inspector designat per la Generalitat i, com a vocals, hi ha representants dels Ajuntaments i de les Delegacions Ministerials i membres de col·legis professionals. De fet, les Comissions d'Urbanisme aproven definitivament el planejament i els projectes d'urbanització dels Ajuntaments, completant la seva tasca amb la inspecció i l'assessorament municipal. Són de molta importància els corresponents Serveis Territorials de les Comissions perquè són els organismes tècnics de la Conselleria d'Ordenació Territorial que realitzen els informes tècnics previs a les resolucions de les Comissions, dialoguen amb els Ajuntaments i fan tasques d'inspecció urbanística. En l'àmbit de l'Entitat Municipal Metropolitana (Barcelona i 26 municipis) les competències urbanístiques les exerceix la Corporació Metropolitana de Barcelona, que, si bé equival a les de les Comissions Provincials, és, a més a més, un organisme autònom local de segon esglauó.

(1) "Programa d'Activitats de 1979". Direcció General d'Urbanisme. Conselleria d'Ordenació Territorial, pg. 17 i ss.

(2) Ob. cit. pg. 36. La primera reunió se celebrà el 14 de febrer de 1980.

9. "El otorgamiento de licencias sigue diferido a la Administración Municipal que de esta manera continua siendo la pieza clave de la realización de las previsiones de planeamiento..." diu l'Exposició de Motius de la Llei del Sòl de 1975. Els Ajuntaments tenen la iniciativa dels planejaments i el poder polític i administratiu de la gestió urbanística. És potser, en l'article 19 del Reglament de Gestió, en assenyalar les competències que un Ajuntament pot traspassar a una Gerència d'Urbanisme, on queden més ben detallades aquestes competències. Es poden dividir en funcions instrumentals de caràcter tècnic (elaborar projectes de Plans, executar plans i programes, redactar i executar projectes d'expropiació forçosa, etc.), en funcions que impliquen exercici d'autoritat (assenyalament d'alineacions i rasants, concessió de llicències urbanístiques, expedició de cèdules urbanístiques i realització de la inspecció urbanística), i en la gestió del Patrimoni Municipal del Sòl. L'actuació urbanística és, de fet, l'activitat política més important dels Ajuntaments.
10. La situació present de l'urbanisme a Catalunya queda molt ben resumida en la Memòria d'Activitats de 1979 de la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria d'Ordenació Territorial. Els següents paràgrafs que segueixen citen textualment l'esmentat document. "Només 56 municipis han acomplert el tràmit de revisió o adaptació del planejament general d'acord amb allò que disposa la Transitoria 1 de la Llei del Sòl, no és previsible que puguin fer-ho en el període de quatre anys que acaba el 2 de maig de 1979 la resta de municipis" (MA.DGU. 79, pg. 20). Aquests 56 municipis són els 27 de la Corporació Metropolitana, incloent-hi Barcelona, els 6 municipis del Partit Judicial de Sabadell, el Pla Comarcal de Lleida, Vic, etc. Hi ha, però, ciutats importants de Catalunya que segueixen amb el Pla General antic, així com la majoria dels municipis mitjans i petits. Pocs Plans Parcial són definitivament aprovats, i una gran majoria, en especial urbanitzacions de segona residèn-

cia i plans parcials industrials (1) només ho han estat provisio-
nalment pels Ajuntaments. Només hi ha en tràmit 'un parell de Plans
Territorials de protecció ecològica (Montseny, Garrotxa).

11. "El planejament és:

- limitat en extensió territorial, cobreix menys de la tercera part de Catalunya i és desequilibrat en distribució, ja que es concreta en determinades àrees que no sempre coincideixen amb les de més gran activitat i conflictivitat urbanística.
- No adaptat, encara, a la nova Llei del Sòl.
- En general, d'escassa qualitat tècnica ja que està redactat sobre bases cartogràfiques amb tècniques de planificació i amb un cúmul d'imprecisions normatives i tècniques que denoten una considerable obsolescència conceptual, i són causa d'un creixement urbà descontrolat i d'una conflictiva inseguretat jurídica.
- A més, en molts casos el planejament no coordina les diferents actuacions territorials que responen a operacions sectorials de vegades contraposades. Tampoc respon als nous problemes urbanístics entre els quals cal incloure l'ocupació contínua del sòl per sobre dels estrictes límits municipals, els grans desenvolupaments industrials, les urbanitzacions de segona residència i les actuacions a les àrees de muntanya.
- No participat per la població, i per tant no assumit pels ciutadans amb tot el que això comporta en relació a la conflictivitat de moltes actuacions. Bona part del planejament vigent no sembla

(1) Hom pot comparar les dades següents: a Catalunya hi ha unes 19.000 Hes. de sòl industrial procedent de Plans Parciais i Generals i, en canvi, només a la província de Barcelona hi ha unes 30.000 Hes. de sòl per a segona residència, en totes les situacions urbanístiques que "suposen un potencial de 500.000 habitatges". Vegi's HERCE, M.: "El consumo del Espacio en las urbanizaciones de segunda residencia a Catalunya" a Ciudad y Territorio nº 4/71, pg. 45-56 (1976).

tenir altre objecte que el de garantir una qualificació urbanística aportadora de plus-vàlues per unes determinades àrees, a vegades molt extenses i d'il·lògica urbanització sense tenir en compte l'interès general de la població, ni els factors tècnics, econòmics, socials i ambientals que haurien de guiar el desenvolupament urbà" (op. cit. pgs. 20-21).

12. La gestió urbanística queda ben caracteritzada en el document de la Direcció General d'Urbanisme: "amb l'excepció de les actuacions de la CMB, la gestió municipal del planejament ha estat escassa... La gestió privada s'ha desenvolupat en el marc esmentat de deficiències de planejament, sense un guiatge eficaç, que ni l'Administració Local ni les Delegacions de l'Administració Central podien oferir, donades les circumstàncies del marc legal, econòmic i polític en què havien d'actuar" (pag. 21); també, "en el que ha estat en els darrers anys la pràctica comuna en les actuacions urbanístiques: manca de mitjans -humans i instrumentals- per a possibilitar la gestió eficaç; la incapacitat de gestió dels municipis; una manca d'educació cívica que ha facilitat la verda i l'ocupació de nombroses urbanitzacions il·legals; les actuacions d'entitats d'àmbit estatal planificant i gestionant implantacions que alteraven tota la previsió municipal; etc." (op. cit. pg. 9).
13. Parlant dels problemes de la situació de la Inspecció i de la Disciplina Urbanística diu que, "amb un planejament limitat, desequilibrat, de poca qualitat, i en el context d'una gestió pública puntual i escassa, és impossible que pugui mantenir-se una certa disciplina urbanística, en una època d'intens creixement urbà, menys encara en les condicions d'una manca de control democràtic del Sector Públic" (pg. 21). "Només en les zones del territori en què el planejament i la gestió s'han avançat amb propostes vàlides a la urbanització i a la construcció, ha estat possible, i encara no

sempre, el manteniment de la disciplina urbanística. En la resta dels casos la improvisació i el descontrol han estat la norma. Tot això en presència d'un executiu que no tenia altra sortida que encobrir la ineficàcia amb la tolerància" (pàg. 22).

14. Una important clau de volta de l'urbanisme és també la capacitat econòmica dels Ajuntaments, dedicada a la inversió urbanística i a l'obra pública. Segons els Pressupostos de l'Estat de 1979, la inversió pública de l'Administració Central a Catalunya es preveia, el 1979, al voltant de 3.000 ptes. per habitant, distribuïdes en 1.400 Ptes./hab. del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme, 390 Ptes./hab. del Ministeri de Transports i Comunicacions, 570 Ptes./hab. del Ministeri d'Educació, 30 Ptes./hab. del Ministeri de Sanitat i 510 Ptes./hab. de la resta de Ministeris. Al costat d'aquesta inversió, els Ajuntaments preveïen invertir el mateix any entre 3.000 Ptes./hab. (Ajuntament de Barcelona) i entre 1.000 i 2.000 Ptes./hab. a la resta de Catalunya. Ja s'ha indicat, en un altre lloc, que hom pot estimar que farien falta xifres dobles de les presents per a absorbir el dèficit urbanístic en uns deu anys. Les xifres indicades posen de relleu la relativa capacitat inversora dels Ajuntaments respecte l'Administració Central, que vol dir també la capacitat política.
15. La pregunta principal que es planteja, segons el mètode d'anàlisi adoptat, és quins canvis de delimitació territorial i de distribució de competències, serien necessaris per a millorar la situació present i el rendiment de l'activitat urbanística. I, al revés, la part de responsabilitat que l'actual organització territorial i político-administrativa té en aquella problemàtica. El fenomen urbanístic, que vol dir tota la gestió de la ciutat, en l'aspecte del sòl o del suport físic, té com a àmbit territorial més adequat de planejament i gestió, el territori dins del qual es produeixen les

causes i els efectes principals del creixement de la ciutat. Aquest àmbit territorial és el que engloba els principals moviments diaris entre la residència i el treball en una situació d'elevada mobilitat personal, la gestió de les zones industrials, la problemàtica del medi ambient (depuració, contaminació, etc.) tot inclòs dins d'una accessibilitat de transport públic. D'acord amb la terminologia de la Llei del Sòl ha d'incloure territorialment els "elements determinants del desenvolupament urbà" per a decidir sobre "l'estructura general i orgànica del territori". Aquestes consideracions porten, finalment, a la consideració extrema de dos tipus de problemàtica urbana: el petit nucli aïllat, ja que l'àmbit d'influència dels sistemes locals es redueix a unitats petites de residència, i la problemàtica metropolitana.

16. Barcelona, dins la problemàtica metropolitana, presenta característiques peculiars: alta densitat de població en força sectors de la ciutat (Ciutat Vella, els Nou Barris, etc.), alta densitat de llocs de treball terciari en el centre i en els eixos més representatius (Centre històric-plaça Catalunya-plaça Macià), persistència de zones de residència confosa entre implantacions industrials (Eixample), extensos sectors especialitzats en l'activitat industrial (Zona Franca, Poblenou), centres portuari i ferroviari, i d'altres densitats de tràfic de vehicles.

Aquests trets signifiquen qüestions urbanístiques de difícil gestió: sols per a millores de l'equip públic en sectors colmatats, política terciària especial o desenvolupament espontani de la centralitat, mesures correctores a l'activitat industrial, connexió ràpida i barata treball-residència, integració activitat portuària en la ciutat, accessibilitat centres ferroviaris i millora de la xarxa viària. Aspectes que demanen una òptica urbana i, sobretot, metropolitana.

17. L'alta mobilitat que ofereix la ciutat gràcies, especialment, a la

xarxa del ferrocarril subterrani i als transports de superfície, configura aspectes urbanístics rellevants de Barcelona: línies de creixement, potenciació de centralitats; i d'aquí que l'àrea de Transports tingui una incidència funcional important en l'esfera urbanística.

18. En la mesura que el planejament urbanístic precedeix a la implantació d'instal·lacions públiques i a les obres de nova urbanització, la construcció d'equips escolars, sanitaris i cívics en general, així com l'expansió urbana, estan íntimament relacionades amb les funcions i competències urbanístiques.

En el cas de Barcelona, amb un Ajuntament que assumeix parts substancials d'aquests serveis, caldrà una estreta coordinació entre les distintes Àrees per tal d'agilitzar la posta en servei dels terrenys més convenients per a les instal·lacions a realitzar. No cal dir que la múltiple coordinació amb la Hisenda Municipal és condició necessària per a una real eficiència de l'exercici de les funcions urbanístiques i de les funcions posteriors desenvolupadores del planejament.

19. L'activitat urbanística de la Generalitat (aprovacions finals del planejament, plans territorials, inspecció i actuacions subsidiàries, seguiment del planejament i la gestió, la política de sòl públic, etc.), necessita d'una Administració perifèrica, on puguin figurar els representants de l'Administració local. En aquest cas, la part de l'organització heretada de l'Estat, els àmbits territorials significatius vénen condicionats, tant per la funció tècnico-administrativa com per la problemàtica territorial. Les funcions tècnico-administratives demanen l'existència d'uns equips tècnics potents (administratius, arquitectes, enginyers, economistes, etc.) i d'una càrrega de planejament i assessorament que els justifiqui. La problemàtica territorial demana, per exemple, l'existència de conques fluvials significatives per a l'aigua i el sanejament, varis

sistemes urbans, parts significatives de la infraestructura del transport, etc. Tant la problemàtica administrativa com la territorial porten a poques unitats per a l'Administració perifèrica de l'urbanisme: la zona metropolitana de Barcelona, la Depressió Central, Lleida (amb les àrees del Pirineu), Girona, Tarragona-Reus i potser l'àrea de Tortosa (encara que el pas demogràfic sigui, comparativament petit): cinc o sis unitats territorials semblen satisfer els requeriments expressats.

20. Tant l'activitat urbanística local com la central, amb la corresponent administració perifèrica, estan intensament relacionades per les decisions públiques ambles altres competències infraestructurals, que centralment depenen de la mateixa Conselleria: aigua, sanejament, transport, habitatge, etc. Es per això que les conclusions obtingudes per a l'urbanisme serveixen per a l'obtenció dels àmbits territorials i funcionals més idonis en les altres competències infraestructurals.

La Corporació Metropolitana

21. El cas de Barcelona és especial en el conjunt català, donada la seva capitalitat, la seva centralitat, el seu pes demogràfic i el caràcter metropolità de la conurbació. La funció administrativa més important i que primer va reconèixer la característica metropolitana fou el planejament territorial. Efectivament, el Reglament de 5 de desembre de 1947 de la Comissió Superior d'Ordenació Provincial de Barcelona i altres vint-i-sis municipis, que donà lloc al Pla Comarcal aprovat per Llei del 3 de desembre de 1953, la qual, a la vegada, creava la Comissió d'Urbanisme de Barcelona amb competències urbanístiques a tota la Comarca.

22. Tanmateix, l'impuls demogràfic i econòmic amb la conseqüent agudització de la congestió, dona lloc a varis intents de Revisió del Planejament de 1953 i de l'àmbit Metropolità. El més rellevant és el Pla Director de l'àrea Metropolitana de Barcelona redactat el 1964, el qual acota aquesta Àrea en una línia paral·lela a la costa a una profunditat de 40 Km. i d'un extrem a l'altre de la província de Barcelona, comprnent 162 municipis.
23. Un segon intent de revisió és el Pla Comarcal de 1974, que ve acompanyat de la creació de la Corporació Metropolitana de Barcelona. Dita Corporació, cenyint-se a l'àmbit del Pla Comarcal de 1953, es diferencia de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona perquè té un caràcter de corporació local i per tant apareix amb una representació de segon grau dels municipis que l'integren, sense deixar de tenir importants competències, especialment urbanístiques, dins del seu àmbit.
24. El Decret-Llei de 24 d'agost de 1974 pel que es crea l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona disposa en el seu article primer que l'Entitat té com a objectiu específic l'impuls, la coordinació, la gestió, la vigilància i l'execució del planejament urbanístic, a més de la prestació d'aquells serveis d'interés rellevant per al conjunt de la zona metropolitana, i preveu que pugui ampliar-se el seu àmbit (Art. 2on) quan les circumstàncies urbanístiques, sociològiques o de serveis ho aconsellin.
25. Les competències del Consell Metropolità, que constitueix l'òrgan superior de l'Entitat (Art. 3er), fan referència tant a la potestat de redactar plans que són de competència municipal (Plans Generals i Normes Complementàries i Subsidiàries del planejament), que superen les competències municipals (Art. 4rt). L'èmfasi es posa més en aquest segon aspecte i per tant el tractament del fenòmen metropolità queda esglaonat: Plans Metropolitans i Plans Muni-

cipals (que d'acord amb la Llei poden ésser Generals i Parcials). A més de l'Urbanisme, la Corporació gestiona les competències metropolitanes del taxi, transport intermunicipal i abocadors d'escombraries.

26. Justament en exercici d'aquestes atribucions, el Consell Metropolità va redactar i tramitar el Pla Genral Metropolità del 1976 que fou aprovat definitivament per la Comissió Provincial d'Urbanisme el 14 de juliol de 1976.
27. L'Ajuntament de Barcelona, té, per conseqüència, les atribucions urbanístiques pròpies de tot municipi, però ve obligat a seguir i donar compliment al Pla General Metropolità.

La Gestió Municipal

28. Recentment s'ha reestructurat l'Àrea d'Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona i de fet el procés de reorganització no està encara acabat. S'han articulat tres Direccions de Serveis: Planejament Urbanístic, Projectes Urbans i Disciplina Urbanista.
29. La Direcció de Serveis de Planejament Urbanístic ha recollit la Unitat Operativa d'Urbanisme, la Unitat Operativa del Pla de la Ciutat i la Unitat Operativa de Gestió Urbanística, transformant la del Pla de la Ciutat en una subunitat depenent de la d'Urbanisme. L'antic Servei d'Acció Urbanística s'ha fos en el Servei de Planejament, el Servei de Topografia s'ha transformat en el Servei de Confecció del Pla i els Serveis d'Estadística i Informació Urbanística s'han fos en un de sol.
30. La Unitat Operativa de Gestió Urbanística s'ha simplificat amb la fusió dels antics Serveis de Valoracions Immobiliàries i Valoracions industrials en un de sol i el Negociat existent anterior-

ment en una de elles, està ara al servei de tota la Unitat. Finalment s'ha creat un Servei específic d'Enderrrocs.

31. Aquest procés en el Servei de Planejament Urbanístic s'ha vist acompanyat amb la pèrdua de personal entre els qui destaquen 7 dels 32 tècnics superiors abans existents.
32. La Direcció de Serveis de Disciplina Urbanística ha recollit la Unitat Operativa d'Edificació Industrial, transformant-la en la de Llicències d'Activitats Industrials, un dedicat a les sol·licituds noves i l'altre a les endarrerides, i tres Serveis de llicències d'Obres, un dedicat a les noves i dos a les endarrerides, el funcionament dels quals és autònom.
34. Per aplicació de les Ordenances Municipals és imminent que la Unitat Operativa de Llicències rebi competències en matèria d'establiments comercials, així com la dotació de personal corresponent. Aquesta funció està molt relacionada amb les de llicència d'instal·lacions industrials menors, que amb les corresponents a llicències d'obres menors, formen un apartat característic de la Unitat. Avui la rapidesa de resolució d'aquestes peticions menors és força satisfactòria ja que sovint no excedeix de vint minuts.
35. Els cinc Serveis de Llicències a què hem fet referència estan formats per un tècnic superior, quatre tècnics mitjos, un delineant i dos auxiliars administratius, això és vuit persones. Cada Servei segueix els tràmits de tota sol·licitud des que li és adjudicada pel registre fins que s'aixeca proposta de resolució. Antics inconvenients del tràmit, com eren els exàmens dels Serveis de Bombers i de Planejament que significaven trasllat d'expedients a altres dependències, donat que avui són també necessaris es fan amb la visita periòdica dels tècnics competents, estal·liant un volum de burocràcia i temps important.

36. Així mateix l'arxiu separat que fins ara es duia en les llicències industrials i en les llicències d'obres, avui es porta unitàriament, lligant per tant, els contenidors (edificis) amb el contingut (usos).
37. La Unitat Operativa d'Inspecció està realitzant actualment el seu esforç en ordre de coordinar les seves activitats amb les resolucions de les sol·licituds de llicència.
Fins no fa gaire la coordinació d'ambdues unitats era nul·la, avui es fa un seguiment sistemàtic de les obres i instal·lacions emparades per les llicències, a part que es preveu que la Inspecció d'Activitats industrials cada quatre anys hagi passat revista a totes les instal·lacions emparades per les llicències.
38. La inspecció industrial, executada pel Servei d'Inspecció d'Activitats industrials, es realitza territorialment jugant amb l'element sorpresa, sense que hi hagi un enfoc geogràfic, sinó funcional: quan un nombre d'expedients densifica una zona, es realitza la inspecció pròpia per a cada un d'ells.
Per altra banda hi ha una especialització entre els tècnics mitjos en relació als diferents sectors de l'activitat industrial. És remarcable que determinades inspeccions especialitzades només es donen pràcticament al Poblenou i a la Zona Franca.
39. La discontinuïtat física entre la Unitat Operativa de Llicències i la d'Inspecció impedeix ara per ara l'establiment d'un arxiu comú, això fa que es dongui una duplicitat funcional important, car solament en el Servei d'Inspecció d'Activitats industrials es mouen vint mil expedients per any.
40. Ara s'han fusionat els arxius abans independents del Servei d'Inspecció d'Obres i el Negociat homònim, si bé, persisteixen pel moment desproporcions funcionals entre el personal a ambdós departaments: el Negociat no dóna abast a tramitar la feina evacuada

pel servei que compta amb tres vegades més personal.

41. La inspecció d'obres es realitza amb criteris d'itinerari, encara que es donen, també, inspeccions especialitzades i emergències. Es preveu realitzar dues inspeccions per a les obres de nova planta, una mentre s'està construint i l'altra a l'acabament, i d'aquesta manera, a més de tenir un autocontrol del departament, fer menys oneroses pels constructors les possibles rectificacions induïdes per la inspecció.
42. Les inspeccions de nova planta es fan alternades amb les provocades per les denúncies, les quals gairebé mai s'inicien d'ofici i així no s'actua sobre la realitat sinó sobre aquella que és impossible d'eludir.
43. Entre els dos serveis pràcticament no hi ha coordinació, ni tampoc amb les inspeccions que es realitzen en altres àrees: sanitat, mobiliari urbà, guals, et. .
44. Recentment s'ha creat dins de la Inspecció un nou Negociat, el d'Edificis Ruïnosa i execucions materials que compta amb el cap corresponent i una administrativa que tot just està programant la seva acció, que abans depenia directament de la Delegació.
45. Si bé en teoria la concessió de llicències, siguin industrials o d'obres, és una activitat reglada, i per tant llur inspecció ho és també, de fet determinats aspectes dels edificis, nombrosíssimes vessants de l'activitat industrial admeten interpretacions diverses que han d'ésser funció de la política urbanística i industrial, que l'autoritat competent es proposi. Caldria veure actualment i a la pràctica, a qui correspon realment aquesta interpretació matisada en cada un dels camps, i en el seu cas, treballar perquè les polítiques siguin més objectives i úniques.

Aquest problema, a més, planteja la necessària coordinació dels diferents nivells d'administració actuants, i la unificació de criteris a nivell metropolità.

46. La Unitat Operativa de Projectes Urbans és un departament de nova creació que compta a l'organigrama amb dos Serveis: el de Projectes i d'Elements Urbans i el d'Actuació sobre el Patrimoni Artístic i Ambiental.

El personal assignat a la Unitat a més del cap i una secretària, és de 13 arquitectes amb la voluntat d'organitzar-los territorialment: un per a cada districte actual.

47. Aquesta Unitat està coordinada, quan cal, amb les de Llicències pels edificis afectats al Patrimoni Artístic i per les activitats que puguin afectar el Patrimoni Ambiental, i també, amb la de Planejament perquè representa un graó de la planificació que llavors arriba a un detall màxim.

48. Aquest darrer aspecte de les tasques de l'Àrea, presenta un problema que pel moment no sembla afrontar. Són els projectes d'urbanització, tasques tècniques a realitzar posteriorment al planejament urbanístic i en alguns aspectes íntimament lligades als Projectes d'Elements Urbans.

Avui, els projectes d'Urbanització es realitzen i s'executen des de l'Àrea d'Obres Públiques i, per tant, sembla que és necessari establir una coordinació, o bé una classificació entre les dues funcions avui delimitades i assignades a competències executives diferents.

49. Les funcions de la Gestió Urbanística, corol·lari i continuació de moltes de les tasques de planejament, fins al moment, eren enteses com una perllongació administrativa que precisava un seguiment pràcticament nul per part dels planejadors. En el programa

que properament es pensa proposar per la Direcció de Serveis de Planejament, s'introdueixen dos objectius que trenquen la manca de coordinació preexistent. Per un costat s'estableix un ordre de prioritats, funció de la lògica de planejament més que de l'atzar administratiu (especialment factible amb la utilització de l'instrumental que forneix la Llei del Sòl, i això pressuposa un esforç de planejar la gestió des del pròpi planejament); per altra banda es pretén no començar més expedients nous que aquells que siguin indefugibles i activar la resolució del volum important d'accions pendents i endarrerides.

50. En relació als anteriors objectius, pel moment no s'ha plantejat la creació d'uns equips autònoms com els creats a la Unitat Operativa de Llicències, però si l'experiència d'aquests equips esdevé positiva quant a millorar l'eficàcia del treball i estimular l'interés dels professionals, caldrà plantejar-se la seva possible creació en gran part de la Unitat de Gestió, la qual cosa facilitaria a més la relació amb la de Planejament, ja que els canals podrien establir-se d'equip a equip.

51. La Unitat Operativa de Gestió Urbanística actua a més com organisme especialitzat en l'adquisició de sòl per a totes les funcions municipals que ho requereixen, com per exemple l'Àrea d'Ensenyament, Patronat de l'Habitatge, Àrea de Sanitat, etc. .

En el present s'intenta de coordinar aquestes necessitats en el programa que anteriorment s'ha comentat. Passa, però, que aquesta funció és intermèdia entre la decissió corresponent a cada Àrea i l'acte final d'adquisició lligat a la Hisenda Municipal, amb la consegüent dificultat de gestió pràctica: nul·la capacitat negociadora en pagaments al comptat, nul·la possibilitat de compromís temporal en el pagament, encariment consegüent de les adquisicions, manca de política de sòl general, etc.. Un règim amb autonomia econòmico-financiera en aquesta funció que en el moment

actual és bàsica, podria representar una millora notòria per al municipi, de forma molt especial si es porten endavant programes d'inversió, on l'adquisició de sòl hi representa un capítol molt important.

Requeriments territorials

52. D'acord amb les dades i informacions discutides anteriorment, la Direcció de Serveis de Disciplina Urbanística no té cap Servei organitzat territorialment.
53. Una primera hipòtesi per a la Unitat Operativa de Llicències d'Obres i Activitats Industrials és que podrien organitzar-se territorialment els cinc Serveis dividint Barcelona en dos sectors per als dos Serveis de Llicències d'Obres.
Cal recordar, però, que en cada cas només un sol Servei dóna abast a totes les sol·licituds noves i que la resta de Serveis treballa per a posar al dia les endarrerides. Per tant, és de suposar que en un termini concret, els responsables esperen que sigui un any, un sol Servei podrà fer la tasca, i per consegüent, la territorialització, d'ésser eficient, s'haurà de fer dins del pròpi Servei, mentre que els Serveis realitzadors de la posta al dia hauran de rebre altres tasques.
54. Si aquestes noves tasques són el reforçament d'aquelles que ja puguin descentralitzar-se abans, i es combinen amb la pròpia de la tramitació de les llicències, es precisarà d'un sistema descentralitzat d'informació del planejament i, alhora, d'una concreció de directrius molt detallada perquè no es produeixin múltiples polítiques urbanístiques i industrials que serien una aberració dins del mateix continu urbà. Per/això, el planejament urbanístic ha de ser urbà o metropolità.

55. Problema a part, és el cas de les llicències d'obres menors i de les petites activitats industrials que per la seva simplicitat no precisen d'una informació complexa ni d'unes directrius molt matissades. És per això que aquestes tasques podrien territorialitzar-se fàcilment, encara que això difícilment augmentarà la rapidesa del servei, avui prou bona (20 minuts en força casos).

56. Succeeix, però, que la necessària relació entre la concessió de llicències i llur inspecció, queda molt reforçada si l'àmbit territorial de les dues tasques administratives és el mateix. I ens decantem a pensar que, justament, les tasques d'inspecció foren de fàcil territorialització.

De fet, hi ha hagut antecedents de sectorialització en aquestes tasques, l'organització de les quals després s'ha variat tant perquè en els temps on el seguiment cívic de les funcions públiques era dificultosa, es fomentava la negligència, com perquè s'ha vist la necessitat d'algunes tasques que representen altes especialitzacions.

Aquest darrer tema és el que pot posar en entredit la inspecció territorialitzada, ja que en una situació de transparència administrativa, la delimitació de competències estimula el treball professional i orienta la ciutadania. L'existència d'especialistes (profunds coneixedors d'esquerdes en edificis, experts en sectors particulars de producció i d'altres) és un avantatge metropolità que no està bé de menysprear, però per sí sola no justifica que es suportin els inconvenients que tota difuminació de funcions comporta.

57. La inspecció d'activitats industrials, en estar organitzada amb criteris selectius, fa que hi hagi uns 20 inspectors per temes senzills i vuit equips per qüestions de perillositat i contaminació formats per un tècnic mitjà i un auxiliar. Aquestes xifres ens donen compte de la possibilitat de dotar a uns vuit sectors d'equips amb competència territorial, i quan determinades circumstàncies

tàncies especials requereixin un servei no habitual, l'especialista destinat o no a un equip territorial segons la intensitat de les demandes dels seus serveis, com a tal, estarà a disposició de l'àmbit més general.

58. La inspecció d'Obres presenta menys problemes d'entrada que la d'activitats industrials, donat que les seves especialitzacions són menys intensives. La dotació de 16 tècnics mitjos, permet també una sectorització homogènia amb la que es pugui establir per a les inspeccions industrials.
59. En aquest servei persisteixen els problemes de la informació necessària, però donat que sistemàticament es realitzen seguiments de les llicències concedides, és indiscutible que aquesta comprovació només precisa còpia de la llicència, acompanyada de les inspeccions sistemàtiques de l'activitat industrial.
60. Tant la possible territorialització de la concessió de llicències com de les inspeccions, pressuposa una distribució espacial de les sol·licituds força equitativa entre les possibles unitats que es delimiten. A tal efecte s'han analitzat les sol·licituds resoltes del novembre al febrer passats, quant a les llicències d'obres (1), i les resoltes al primer semestre del 1980 (2). Sobre un total de 166 llicències d'obres i 250 llicències industrials aprovades el 1980, la distribució per les divisions obtingudes en l'anàlisi territorial com d'escala intermèdia, és la següent:

(1) Gasetes Municipals de Barcelona nº 34/1980; 3/1981 i 7/1981.

(2) Relacions enviades pel Departament a la Generalitat donant-ne compte.

SECTOR	Obres %	Industrials %	Desviació de la mitjana
A. Ciutat Vella	5,5	2,0	- 14,5
B. Eixample	15,5	14,0	+ 7,5
C. Sgda. Família-Clot	11,5	15,5	+ 5,0
D. Zona Franca-Sants	16,0	16,0	+ 10,0
E. St. Gervasi-Pedralbes	18,0	14,0	+ 10
F. Gràcia-Vall d'Hebron	8,0	11,0	- 3
G. els Nou Barris	7,0	4,0	- 11
H. Horta-St. Andreu	11,5	10,0	- 0,5
I. Poblenou	7,0	13,5	- 1,5

És clar que existeixen lògiques diferències entre els sectors però que de fet només un es destaca molt de la resta: Ciutat Vella, amb percentatges força inferiors en els dos tipus de sol·licituds, si bé en aquesta situació menys aguda també hi ha els Nou Barris, i per contra Zona Franca-Sants i St. Gervasi-Pedralbes es mostren força més actius en conjunt.

La problemàtica de la Ciutat Vella, possiblement es pugui resoldre complementàriament amb el tema de les especialitzacions i la resta en una distribució ponderada del personal. Al respecte s'hauria de realitzar una mostra més exhaustiva.

61. Les possibles descentralitzacions derivades de la territorialització de les inspeccions o de la tramitació de llicències, signifiquen l'existència d'àgils possibilitats de recurs a l'òrgan Central per part de l'administrat, i la necessitat d'una política unitària de l'esfera urbanística i industrial, anteriorment defensada, que altrament no podria ésser satisfeta.

62. La territorialització de la Unitat Operativa de Planejament és una tasca que el Departament s'està plantejant en aquest moment.

És indubtable que la qualitat i l'encert de la planificació física depèn entre altres factors del coneixement que els tècnics redactors tinguin de la zona, i d'aquí la importància dels requeriments territorials d'aquesta funció. La distribució de sectors des de la perspectiva del coneixement territorial per a la planificació és en funció del coneixement que ara tinguin els funcionaris disponibles, la distribució espacial dels projectes a realitzar, l'estructura espacial de la participació ciutadana i el nombre de tècnics disponibles. El Departament es planteja, amb la ponderació dels anteriors factors, set divisions, una de les quals és l'actual Districte Vè lligada directament al Director del Servei, i les altres assignant dos Districtes a cada planejador responsable.

63. La Unitat Operativa de Gestió Urbanística avui no actua territorialment, però tal com s'ha explicat, si es creen diferents Serveis autònoms i s'articulen amb els de planejament, obtindrem una actuació territorial. Destaquem que aquesta consideració espacial serà més resultat de la necessària coordinació entre planejament i gestió i del seguiment de la tasca planificadora que no pas una necessitat de les pròpies funcions. De totes maneres, el Programa d'Inversió (adquisició de sòl) ha de ser, com ara, territorialitzat.

64. Finalment, la Direcció de Serveis de Projectes Urbans que està organitzant-se, basa justament en la divisió territorial la seva futura estructura. A tal efecte, els 13 tècnics assignats corresponen als 13 Districtes anteriorment existents.

És remarcable que l'actual distribució de tècnics entre Planejament i Projectes Urbans i les conseqüències territorials que se'n deriven, àmbits més petits per la segona funció, significa que la política urbanística posa més d'èmfasi en els Elements Urbans d'ambientació i acabat, que no en les operacions de reforma.

65. La possible territorialització de l'Àrea, d'acord amb el que s'ha discutit anteriorment afectaria a les següents funcions i dotacions:

- Llicències menors industrials		
Llicències menors d'obres	30	persones
- Inspecció d'Activitats industrials		
Inspecció d'Obres	80	"
- Llicències majors d'Obres		
Llicències d'Activitats Industrials	55	"
- Gestió del Sòl	13	"
- Planejament	42	"
- Projectes Urbans	13	"
- Informació urbanística :	16	"
TOTAL ..	249	persones

Les funcions centrals podran quedar amb els serveis i dotacions següents:

- Directrius de Política Urbanística	24	persones
- Directrius de Política Industrial	15	"
- Arxiu Pla de la Ciutat (mecanitzat)	100	"
- Valoracions	18	"
- Adquisició de sòl (amb programa territorialitzat)	11	"
TOTAL	168	persones

3.3. OBRES PÙBLIQUES

1. La individualització de les Obres Públiques com a servei municipal apareix en els Ajuntaments, quan la grandària de les actuacions d'inversió justifiquen l'especialització o la divisió dels serveis tècnics municipals. Si, com en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, també s'hi engloba la conservació i la construcció d'edificis, els serveis d'obres públiques es converteixen en els gestors de gran part de la inversió municipal. De la inversió prevista per al 1980, (10.204 M. de ptes), continguda en els Pressupostos Especials d'Inversions i d'Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona, al voltant d'un 70% era en activitats relacionades amb obra o edificis (1), que els serveis d'Obres Públiques gestionen sols o amb d'altres departaments. El seu caràcter instrumental fa que la relació amb tots els serveis d'un Ajuntament siguin molt intenses, disposant també de les dotacions més importants de recursos tècnics (149 tècnics superiors i mitjos, a l'Ajuntament de Barcelona).
2. Es consideren "obres municipals" totes aquelles de "nova planta", reparació, conservació que els Ajuntaments executin... per a la realització de serveis de la competència municipal" (art. 128 de la Llei de Règim Local de 1955). "Les obres poden ser d'urbanització o municipals ordinàries.." (art. 129), distingint-se entre les primeres les de "reforma interior", "eixample", "extensió" i "sanejament".

(1) L'altre concepte important d'un pressupost municipal d'inversió és l'adquisició de sòl (1856 M.Ptes. en el cas de Barcelona per al 1980).

3. Una part important de les obres municipals són "obres d'urbanització" lligades a l'execució dels plans d'urbanisme; per tant, queden també regulades per la legislació urbanística derivada de la Llei del Sòl i Ordenació Urbana (text refós de 1976). Els Ajuntaments no són però, els únics executors dels plans d'urbanisme, sinó que la seva activitat urbanitzadora coexisteix, a la ciutat, amb la de l'Administració Central, la d'altres organismes públics i la dels particulars. La pavimentació--vialitat, l'enllumenat i el clavegueram--depuració són els elements urbans que més correntment constitueixen l'objecte de la urbanització.
4. Les característiques anteriors porten dos tipus de conseqüències per a la gestió local: en primer lloc, que els serveis d'obres públiques són els receptors i els interlocutors tècnics de les obres que, en el municipi, facin d'altres organismes públics i, especialment, l'Administració Central; en segon lloc, que els serveis d'Obres Públiques són serveis instrumentals de l'urbanisme municipal (considerat com activitat i com departament) que, a la seva vegada, segueix les directrius bàsiques dels plans d'urbanisme. Ambdues característiques donen unitat a l'activitat urbanística municipal, dins de la qual les obres públiques en són un instrument. Les necessitats d'especialització porten, com en el cas de Barcelona, a la creació de serveis o departaments específics (urbanisme, obres públiques, transport públic i circulació...) que poden dificultar la unitat de planejament i gestió de l'activitat pública sobre la ciutat.
5. La unificació de l'activitat de diferents serveis especialitzats es pot fer a través de dos instruments previstos per la legislació urbanística i local: el Programa d'Actuació dels Plans d'Urbanisme i el Programa d'Actuació municipal. El primer, referit a l'activitat urbanística d'adquisició de sòl i construcció d'infraestructures, lligat a l'execució dels Plan d'Urbanisme i el segon referent a la totalitat de la inversió municipal en un

període de temps. L'Ajuntament de Barcelona ha fet servir més el segon instrument i l'organització política ha englobat dins d'una mateixa Comissió o Macro-àrea (la de Planificació i Programació), els serveis que més intervenen en la construcció dels elements públics de la ciutat (Urbanisme, Obres Públiques, Transport i Circulació i Habitatge).

6. L'actuació dels serveis municipals d'obres públiques poden ser estudiats, almenys, des de quatre perspectives diferents: sectorial, territorial, financera i de gestió. L'anàlisi de cadascuna d'aquestes perspectives ajudarà a entendre la relació de la gestió de les obres públiques i el territori
7. Des del punt de vista sectorial s'han de distingir els sectors i subsectors més importants de les obres públiques, en el cas de l'Ajuntament de Barcelona:
 - Enllumenat (de carrers i artístic)
 - Sanejament (depuració i xarxa de clavegueram)
 - Vialitat - Pavimentació
 - Construcció - Conservació - Reparació d'edificis
 - Instal·lacions en edificis municipals

Aquests grans sectors d'actuació constitueixen les cinc Unitats Operatives de servei extern de l'Àrea d'Obres Públiques. L'organització sectorial actual es complementa amb una Unitat Operativa de Gestió Administrativa i una altra de Coordinació i Control. Les infraestructures d'abastament i distribució d'aigües estan gestionades per una concessió municipal i cauen fora de l'activitat inversora i de manteniment de l'Àrea d'Obres Públiques (1). Les infraestructures de transport (metro) són en gran part finançades per l'Administració Central.

(1) Les "aigües de Montcada", que abasteixen una part petita de la ciutat, depenen de Serveis Municipals.

8. La inversió sectorial en obres públiques s'ha de completar amb les inversions que els altres serveis municipals fan en edificis i instal·lacions. La taula 3.3.1. següent reflecteix la totalitat de la inversió prevista per al 1980 per àrees d'actuació municipal. El punt de vista sectorial ha de distingir a més de les activitats d'inversió, el manteniment de les obres públiques, que va representar el 35 per cent de tota la compra de béns i serveis de 1980. A aquesta divisió sectorial s'hi ajunten les Unitats Operatives de Sanejament i Enllumenat. Les altres Unitats Operatives s'adapten a una divisió territorial (Vialitat) a a una divisió per tipus d'edificis (Conservació i Instal·lacions d'Edificis).
9. La perspectiva territorial de l'actuació de les obres públiques queda establerta en el mateix Programa d'Inversions de 1980, distingir entre "actuacions d'interès general" i "actuacions d'interès de districte". El 70 per cent de tota la inversió municipal prevista per al 1980 i el 60 per cent de la inversió específica de l'Àrea d'Obres Públiques, tenia un àmbit d'inversió inferior al municipal (Taula 3.3.2. La qüestió plantejada és si els avantatges de l'enfoc sectorial són superiors als avantatges de la gestió territorialitzada d'aquella part de la inversió que no afecta tota la ciutat. En el cas de les activitats de manteniment, la qüestió es planteja tant en termes de rendiment com de la capacitat d'obtenir, en unitats més petites, contractes de manteniment de millors característiques econòmiques.
10. Els aspectes d'influència territorial de les inversions tenen també relacions amb els aspectes sectorials. Les infraestructures urbanes, de vies i de sanejament, tenen una classificació sectorial diferent segons el seu àmbit d'influència. Els Plans d'urbanisme determinen la classificació de les vies urbanes entre "xarxa viària bàsica" i "xarxa secundària". La xarxa viària bàsica té un àmbit de servei urbà i metropolità. El sanejament, també, es pot dividir segons el seu àmbit d'influència entre "col·lectors" i "clavegueram"

Taula 3.3.1.

	OBRA PÚBLICA		ALTRES INVERSIONS		TOTAL
	EDIFICIS I INSTAL·LACIONS				
- Descentralització i Participació	1.300		105,8	1.405,8	M. Ptes.
- Finances	5,0		3,1	8,1	"
- Sanitat	229,0		482,2	711,2	"
- Ensenyament-Guarderies	12,0		-	12,0	"
- Ensenyament (sense sòl)	723,0		117,0	840,0	"
- Cultura	205,0		64,3	269,3	"
- Urbanisme (només sòl per a les diferents àrees)	-		1.856,2	1.856,2	"
- Obres Públiques	2.579		96,0	2.675,0	"
		712			
		558			
		163			
- Guàrdia Urbana	-		75,0	75,0	"
- Bombers	25,0		135,0	160,0	"
- Serveis Socials	253,0		-	253,0	"
- Serveis Municipals	65,0		-	65,0	"
- Serveis Municipals	78,0		13,0	91,0	"
- Serveis Municipals	-		27,0	27,0	"
- Empreses Municipals	212,0		12,0	224,0	"
- Transports i Circulació	-		97,0	97,0	"
- Relacions Ciutadanes	-		3,3	3,3	"
- Joventut	58,0		-	58,0	"
- Patronat Municipal de l'Habitatge	1.147,0 (Reparacions)		-	1.147,0	"
- Funcions Generals	-		26,0	26,0	"
- Esports	194,9		5,0	199,9	"
	7.085,9		3.117,9	10.203,8	M. Ptes.

DISTRIBUCIÓ TERRITORIAL DE LES INVERSIONS PREVISTES ALS PRESSUPOSTOS ESPECIALS D'INVERSIONS I D'URBANISME, 1980

Taula 3.3.2.

Taula 3.3.2.	D'INTERÈS GENERAL		D'INTERÈS DE DISTRICTE			T O T A L
	Obra Pública, edifi- cis i Instal.lacions	Altres Inversions	Obra Pública, Edifi- cis i Instal.lacions	Altres Inversions		
- Descentralització i Participació	-	-	1.300,0	105,8	1.405,8	
- Finances	-	8,1	-	-	8,1	
- Sanitat	179,0	482,2	50,0	-	711,2	
- Ensenyament	21,0	-	714,0	117,0	852,0	
- Cultura	205,0	29,0	-	35,0	269,0	
- Urbanisme (sòl)	-	559,2	-	1.297,0	1.856,2	
- Obres Públiques	994,0	96,0	1.585,0	-	2.675,0	
- Guàrdia Urbana	-	75,0	-	-	75,0	
- Bombers	-	133,1	25,0	1,9	160,0	
- Serveis Socials	24,0	-	229,0	-	253,0	
- Serveis Municipals - Aigües	25,0	5,0	35,0	-	65,0	
- Serveis Municipals - Proveïments	-	-	78,0	13,0	91,0	
- Serveis Municipals - Neteja	-	17,0	-	10,0	27,0	
- Empreses Municipals (Pompes Fúne- bres - Parcs i Jardins)	10,0	14,0	200,0	-	224,0	
- Transports i Circulació	-	11,8	-	85,2	97,0	
- Relacions Ciutadanes	-	3,3	-	-	3,3	
- Joventut	55,0	-	3,0	-	58,0	
- Patronat Municipal	-	-	1.147,0 (4 districtes)	-	1.147,0	
- Funcions Generals	-	26,0	-	-	26,0	
- Esports	34,4	5,5	160,0	-	199,9	
	<u>1.547,4</u>	<u>1.465,3</u>	<u>5.526,0</u>	<u>1.664,9</u>	<u>10.203,8</u>	

11. Des del punt de vista del finançament de les obres públiques, s'ha de considerar el paper de l'Administració Central (1), de la Generalitat i també dels particulars. El control de les obres públiques de l'Administració Central en el municipi genera una necessitat addicional de tècnics. El possible finançament de les obres públiques amb Contribucions Especials (regulades pel Títol V de la Llei del Sòl i Ordenació Urbana de 1975, i el R.D. 3250/76 de 30 de desembre) (2), normes aplicables en obres d'influència territorial aïllable, porta una relació més estreta entre administrat - Administració Local. Ambdós aspectes afecten les possibilitats de territorialització de la gestió de les obres públiques
12. Finalment, les obres públiques han de ser estudiades per les fases que segueix la gestió municipal, des de la voluntat d'actuar fins que les obres estan acabades, determinades tant per el Reglament d'Obres i Serveis de 1955, com per la Llei Especial de Barcelona de 1960 (articles 41-58) i el seu Reglament d'Organització i Admi-
-
- (1) Diferents disposicions estableixen la participació de l'Administració Central en el finançament de les obres públiques municipals. Vegi's especialment:
- Reglamento General de Carreteras. R.D. 1073/77 de 8 de febrer
 - R.D. 928/77 de 11 de març sobre "Ejecución de obras estatales de infraestructura vial en medio urbano". R.D. 3149/78 modificant l'anterior
 - D. 2904/1963 de 31 d'octubre, sobre auxili de l'Estat per al finançament d'obres d'abastament i clavegueram.
- (2) El R.D.L. 3/81 de 16 de Gener, i el seu desenvolupament per l'ordre de 19 de febrer, dóna més autonomia als Ajuntaments per a determinar la proporció de contribucions especials en el finançament de la inversió municipal.

nistració (articles 82-110). La repercussió pública que tenen les obres públiques d'àmbit inferior al de ciutat, així com les corresponents informacions públiques, demanen estudiar si alguna de les fases de la gestió pot ser descentralitzable o territorialitzable, segons criteris de millor coneixement de la realitat, o decisió més propera als usuaris de les obres. Aquestes fases són principalment: Avantprojecte, Projecte, Contractació (plec de condicions, publicitat, adjudicació, formalització del contracte,...), Certificacions, Inspecció, i, en alguns casos, REvisió de Preus. La legislació contempla, addicionalment, la possibilitat de qualificar les agrupacions de contribuents com entitats col.laboradores per a l'execució d'obres i serveis. La Unitat Operativa de Gestió d'Obres Públiques (24 persones en total amb 5 tècnics superiors) porta la gestió de les obres públiques, compartida amb l'Intervenció Delegada de les Oficines Municipals de Districtes per a les obres del fons d'inversió de lliure disposició.

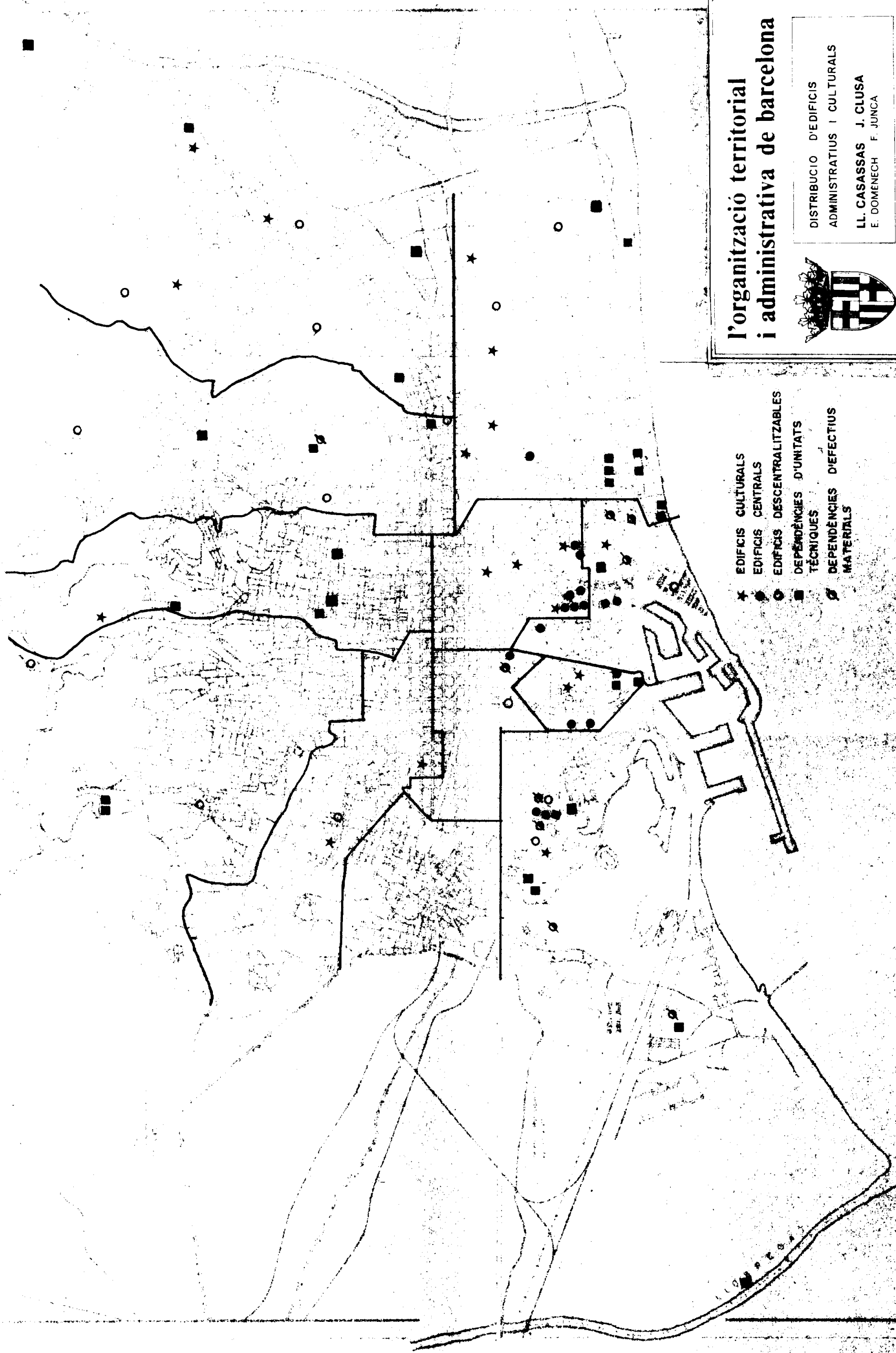
13. La relació de les obres públiques amb totes les activitats sectorials de l'Ajuntament és especialment clara pel que fa a les Unitats Operatives d'Edificis Municipals (114 persones en total amb 50 tècnics) (1) i Instal·lacions Municipals (106 persones en total amb 16 tècnics). L'organització interna d'ambdues Unitats reflecteix la importància de les relacions amb els serveis municipals que disposen de més instal·lacions territorials (amb uns 600 edificis municipals):

(1) Recentment el Servei d'Edificis Artístics ha passat a dependre de l'Àrea d'Urbanisme.

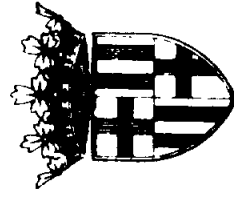
- Edificis d'ensenyament (10 tècnics per a conservació i 3 per a instal·lacions) (1).
- Edificis sanitaris (6 i 2 tècnics, respectivament).
- Edificis culturals i esportius (1 i 5).
- Edificis d'Abastaments i de Serveis Socials (7 i 1).
- Edificis Administratius (8 tècnics per a conservació i 3 per a instal·lacions) (Mapa 3.3.1).

14. La dotació de tècnics i el caràcter instrumental d'aquestes Unitats Operatives planteja la qüestió, també, de si han de formar un servei per a tot l'Ajuntament o han de ser adscrits als diferents serveis sectorials.
15. La territorialització es dona també en l'Unitat Operativa d'"Obres de Vialitat" (187 persones en total, amb 18 tècnics i 418 persones de Brigades), que està dividida en dos serveis territorials amb la previsió de passar a 4 serveis. En canvi les d'Enllumenat Públic (73 persones en total amb 19 tècnics) i de Sanejament (87 persones en total amb 22 tècnics) estan dividides sectorialment entre construcció i conservació, principalment. La coordinació i control de les obres públiques, portada per una Unitat Operativa d'aquest nom disposa de 65 persones en total amb 17 tècnics, completa l'organització actual de les obres públiques a l'Ajuntament de Barcelona. L'activitat d'obres públiques s'ha de completar amb el Servei de Parcs i Jardins, organitzat com òrgan especial de gestió amb una plantilla de 612 persones, 1.134 M.Ptes. de pressupost ordinari, i una inversió prevista pel 1980 de 212 M.Ptes. (94% d'interès de districte).

(1) El Mapa 3.12.1. presenta la distribució dels centres educatius. Vegis també els mapes d'edificis sanitaris, culturals, esportius i de serveis socials en els capítols corresponents.



l'organització territorial i administrativa de barcelona



DISTRIBUCIO D'EDIFICIS
ADMINISTRATius I CULTURALS

LL. CASASSAS J. CLUSA
E. DOMENECH F. JUNCA

Requeriments Territorials

16. L'estudi dels requeriments territorials es pot fer amb una argumentació de tres etapes; en la primera, combinant les perspectives sectorials i territorials, i en la segona combinant les perspectives de finançament i tramitació-gestió, per a aquelles funcions que s'hagin identificat amb possibilitats de territorialització. La tercera etapa, ha d'argumentar l'escala territorial més idònia per a aquest darrer grup de serveis.
17. L'esquema que segueix identifica les dimensions econòmiques i funcionals dels serveis que tenen efectes territorials aïllables (xifres pressupostades de 1980):

(D)="Actuacions d'interès de districte"	Construcció	Manteniment (2)
Vialitat Xarxa Viària Bàsica (605 per- Urbanització Secundària sones)	437 M. Ptes(2) 275 M. Ptes(D)	240 M. Ptes.(aprox.) (D)160 M. Ptes.(aprox.)
Saneja- Depuració ment Col.lectors (89 per- Clavegueram sones)	150 M. Ptes. 408 M. Ptes(D)	279 M. Ptes.(aprox.) (D)800 M. Ptes.(aprox.)
Enllume- D'àmbit general nat D'interés de districte (79 per- sones)	61 M. Ptes. 102 M. Ptes(D)	320 M. Ptes.(aprox.) (D)480 M. Ptes.(aprox.)
Edificis Conservació (1) (220 per- sones) Instal.lacions (1)	(D) 1100 M. Ptes (D)	(D)830 M. Ptes.(aprox.) (D)370 M. Ptes.(aprox.)
Parcs i D'àmbit general Jardins D'interès de districte (612 per- sones)	12 M. Ptes. 200 M. Ptes(D)	20 M. Ptes.(aprox.) (D)280 M. Ptes.(aprox.)

- (1) Una part dels edificis són d'interès de districte
- (2) Sense considerar les inversions de l'Administració Central en el Municipi
- (3) S'adopta la mateixa distribució entre subsectors que la resultant de les inversions previstes

18. La inversió, a càrrec directe de l'Àrea d'Obres Públiques, i de Parcs i Jardins, que té un àmbit d'influència general per a tota la ciutat va representar, el 1980, uns 1100 milions de Ptes. A aquesta xifra s'hi ha d'afegir els quasi 500 M. de Ptes. d'obra pública o inversió en construcció d'edificis, dels altres departaments municipals (taula 3.3.2). Es pot preveure que aquestes xifres d'inversió es podran mantenir en els propers anys i considerar-la l'escala previsible d'inversió municipal en obra pública i edificis. Els principals sectors receptors d'aquesta inversió d'àmbit general són la Xarxa Viària Bàsica, la Depuració i els Col·lectors; uns 300 M. de Ptes. de la inversió en edificis (edificació, conservació i instal·lacions) es poden considerar en el grup d'obres d'àmbit general.
19. Uns 1.600 M. de Ptes. d'inversió a càrrec d'Obres Públiques i uns 3.900 M. Ptes. de les altres Àrees de l'Ajuntament, són qualificats d'interès de districte pel Programa d'Actuació Municipal: 275 M. Ptes en pavimentacions, 408 en clavegueres, 102 en enllumenat, 200 en parcs i jardins, uns 800 M. de Ptes. en edificis i instal·lacions, 103 M. de ptes. del fons de lliure disposició de les Oficines Municipals de Districte, 1100 M. de ptes. del Patronat Municipal de l'Habitatge, 714 M. de Ptes. en Ensenyament, 229 en Serveis Socials, 160 en Esports, i uns 200 M. de Ptes. en obres d'altres departament. La gestió dels aproximadament 5500 M. Ptes. en obres públiques i edificis previstos pel 1980 justificaven, segons els estàndards usu als, la dedicació d'uns 31 tècnics (redacció de projectes, inspecció, certificacions d'obres, recepcions, etc.) durant el temps de construcció, que representen una cinquena part dels efectius tècnics adscrits, avui, a l'Àrea d'Obres Públiques (1).

(1) La gestió de les activitats d'àmbit general (1600 M. Ptes. per a totes les Àrees) justifiquen la dedicació d'uns 10 tècnics.

20. Les despeses de manteniment de les obres públiques (clavegueram, enllumenat i pavimentació), dels parcs i jardins i dels edificis municipals representen uns 3800 M. Ptes. per any. Una part de les despeses de manteniment estan a càrrec d'empreses concessionàries, (especialment, enllumenat, sanejament i conservació d'edificis), encara que les reparacions de pavimentació les fan amb brigades i maquinaria pròpia. Amb els estàndards obtinguts, la gestió de les activitats de manteniment, requereixen la dedicació d'uns 25 tècnics. Prop del 55 per cent de les obres de manteniment (2050 M. Ptes. i 14 tècnics) són imputables a actuacions d'interès de districte.

21. La localització i el servei de gran part dels edificis municipals (especialment els edificis educatius, de serveis socials, d'abastament, esportius, culturals i administratius) els qualifiquen d'interès territorial, o "de districte" en la terminologia del Programa d'Actuació Municipal. Les activitats de conservació i manteniment presenten, però, la característica que estan a càrrec d'empreses concessionàries per tipus d'edificis i no per àmbits territorials. Una assignació territorial de la conservació d'edificis introduiria canvis de gestió i contractació^{en} l'organització actual (uns 2 milions de ptes. per edifici de mitjana)

Taula.3.3.3. Contractes de Manteniment I Conservació d'Edificis Municipals (1980).

- Conservació d'edificis culturals i esportius..	70	M.Pts
- Conservació d'edificis sanitaris	192	"
- Conservació de pistes esportives en edificis docents.....	22	"
- Conservació d'edificis administratius.....	38	"
- Conservació de façanes urbanes.....	10	"
- Conservació d'edificis de Relacions Ciutadanes.....	7	"
- Conservació d'edificis d'ensenyament (per equips territorials).....	405	"

- Conservació d'edificis de mercats i serveis socials.....	78	M.Ptes
- Instal.lacions d'edificis d'ensenyament.....	114	"
- Instal.lacions d'edificis sanitaris.....	114	"
- Instal.lacions d'edificis artístics.....	75	"
- Instal.lacions d'edificis administratius....	46	"
- Instal.lacions d'edificis culturals i esportius	23	"
TOTAL.....	1.194	M.Pts.

22. La disjuntiva que presenta la gestió de les obres públiques, és saber si les funcions d'inversió i manteniment que tenen un efecte territorial aïllable, i que justifiquen l'activitat d'uns 56 tècnics, gestionant 9000 milions de ptes. per any, s'han de tractar territorialment o sectorialment. Dit en altres paraules, es tracta de saber si els avantatges derivats de l'especialització sectorial de l'administració, compensen o no, el millor coneixement de la realitat per part d'aquests tècnics, la intervenció dels representants polítics dels usuaris d'aquestes obres, i la possibilitat d'integrar els aspectes urbanístics i constructius en projectes únics.

23. Les opinions recollides indiquen que ambdues organitzacions (sectorial i territorial) de la gestió de les obres públiques són possibles, i que no hi ha avantatges destacables d'una sobre l'altra, depenent la decisió de quina sigui l'organització política predominant de l'Ajuntament; és a dir, segons les decisions polítiques finals es prenguin principalment per "sectors" o per "districtes". Hi ha acord, en canvi, en considerar que una organització administrativa que vulgui ser sectorial i territorial, ahora, dificultarà la presa de decisions, demanarà més tècnics i serà menys controlable.

24. La territorialització dels serveis d'obres públiques, doncs, podria afectar :

- pavimentació de carrers no inclosos en la xarxa, amb brigades pròpies (1) (entre 300 i 400 persones)
- clavegueram (lligat als sistemes de col·lectors) (entre 40 i 50 persones)
- conservació (manteniment i instal·lacions) dels edificis municipals (excloent els edificis hospitalaris i els administratius centrals) (entre 150 i 180 persones).
- conservació i adequació de parcs i jardins (exclosos els d'interès general - Parc Zoològic, etc.) (entre 300 i 400 persones).

25. L'alternativa a la territorialització anterior és deixar que els avantprojectes, les certificacions d'obres lligades a la inspecció de l'execució d'obres i de contractes de manteniment, sigui realitzat per tècnics municipals més a prop dels usuaris i dels serveis. La contractació (anunci, licitacions, contracte, etc.) de les obres pot estar compartida entre l'Ajuntament central i els organismes territorials.

26. Els requeriments d'organització territorials per a les funcions anteriors són principalment d'ordre tècnic-organitzatiu, per a poder disposar d'organitzacions territorials que tinguin al màxim les avantatges de l'especialització i la complementarietat. No sembla possible, de totes maneres, reproduir a cada unitat territorial el mateix esquema sectorial actual. Les opinions recollides han indicat un mínim de quatre zones (nombre actual de magatzems) i un màxim de nou per als equips i brigades de pavimentació, de tres o quatre zones per al clavegueram i entre sis i vuit per a la conservació d'edificis (2).

(1) I amb l'excepció de la maquinària especialitzada

(2) Condicionat també per l'organització dels serveis al que pertanyen.

3.4. TRANSPORTS I CIRCULACIÓ

1. La gestió del transport públic, a Barcelona, està a càrrec de les empreses municipals del Ferrocarril Metropolità, amb una plantilla de 3.178 persones, i de la Societat de Transports (autobusos) amb una plantilla de quasi 6.400 persones, depenents de l'Àrea d'Empreses Municipals.
2. De l'Àrea de Transports i Circulació, en depèn l'ordenació del tràfic, els semàfors, la senyalització horitzontal (paviment) i vertical (tanques i rètols de circulació) i l'aparcament (parking, permisos de guals, etc.). Aquestes funcions fan que la unitat tècnico-administrativa tingui àmplies relacions amb d'altres departaments de l'Ajuntament: Guàrdia Urbana (ordenació del tràfic, compliment de les ordenances) (1) i amb l'Urbanisme (permisos d'obres). La reparació i manteniment dels semàfors i de la senyalització viària ho fa una empresa concessionària. Les inversions en vialitat i el manteniment de la xarxa viària depenen de l'Àrea d'Obres Públiques (2).
3. Les funcions indicades configuren una unitat especialment tècnica, amb 70 persones (8 tècnics superiors) que tenen la responsabilitat del planejament de la circulació, la senyalització i l'aparcament amb les corresponents inspeccions. Des del punt de vista territorial es tracta de determinar, en primer lloc, si l'ordenament de la circulació i del transport es pot territorialitzar amb decisions que comportin alguna autonomia, i en segon lloc,

(1) Administrativament, però, la gestió de les multes correspon a la Guàrdia Urbana.

(2) És difícil de justificar que les decisions sobre el tràfic viari i el transport hagin d'estar separades del departament que gestiona les obres de vialitat i el seu manteniment.

quines són les unitats en què s'ha d'estructurar la ciutat per a prendre decisions en aquesta matèria.

4. La circulació s'estructura en base als grans eixos viaris de la ciutat que tenen una perllongació metropolitana, definida urbanísticament per la Xarxa Viària Bàsica del Pla General Metropolità, de 1976, que ja ha recollit i ordenat la realitat existent i els projectes pendents. La dependència de la circulació per eixos, fa que per a la circulació sigui tant significatiu el "canal sencer" (Meridiana, Diagonal, etc.) com les unitats territorials. A la seva vegada, la xarxa secundària de carrers no es pot aïllar dels corresponents eixos de xarxa primària o bàsica. Aquestes funcions demanen una visió urbana i metropolitana.
5. Igualment, els estudis de generació i atracció de tràfic necessiten d'una visió metropolitana, especialment pel tràfic d'entrada i sortida de Barcelona, generat fora i dins de la ciutat. Només per motius de treball entraven en el terme municipal de Barcelona l'any 1975 unes 144.000 persones i en sortien unes 70.000 (1). Si bé és l'entorn metropolità la unitat territorial per a l'anàlisi de la generació i atracció de viatges, i per tant, de la demanda de transport, són les unitats petites que presenten pocs viatges interns. Els estudis de tràfic han dividit la ciutat en 73 zones.
6. Les funcions d'inspecció de la senyalització fora de les vies principals, podria estar compartida o descentralitzada en unitats territorials, de la mateixa manera que ho està la inspecció de guals. S'ha d'assegurar en tots els casos una única gestió i relació amb les empreses concessionàries, i que el permís de guals se

(1) Consorci d'Informació i Documentació de Catalunya: "Enquesta de Mobilitat", 1975.

gueixi unes úniques directrius. No existeixen requeriments territorials especials per a aquesta funció, excepte la pròpia dotació d'inspectors (5), si bé hi podria haver una altra organització a partir de les dotacions tècniques de les Oficines de Districte.

3.5. SERVEIS DE PROVEIMENT, RESIDUS SÒLIDS
I AIGUES

1. L'Àrea de Serveis Municipals engloba tres grups de funcions de naturalesa ben diferent, però que administrativament tenen la consideració de Serveis (article 38 i ss. de la Llei Especial de Barcelona de 1960). L'Àrea està actualment estructurada en dues Unitats Operatives, la de Residus Sòlids i la d'Aigües, i en una Direcció de Serveis de Proveïments.
2. El personal total assignat a l'Àrea és d'unes 370 persones que suposava en el 1980 un cos aproximat de 460 milions de Ptes. Les despeses de manteniment significaren pel mateix exercici uns 1.250 milions de Ptes. El Serveis de Recollida d'Escombraries i Neteja està en règim de concessió (FOCSA i Cooperativa) amb un cost de 2.800 milions de Ptes. per any.
3. La Direcció de Serveis de Proveïments disposa d'una Oficina Tècnica, del Negociat de Proveïments i dels mercats (centrals, zonals o de barri i especials- Encants, Llibre vell...-). La Direcció de Serveis assegura la gestió i inspecció dels mercats (que tenen un Director cadascun) a través dels Directors de Zona, els quals inspeccionen també els establiments de la seva zona. És objectiu de la Direcció de Serveis, tot i incorporant 5 Directors de Zona, rebai-xar el total de la plantilla a 200 persones. Les Unitats de Residus Sòlids i d'Aigües disposen, respectivament, de 96 i 41 funcionaris.
4. La funció de Residus Sòlids presenta tres problemàtiques ben diferenciades: la recollida d'escombraries, la neteja viària i l'eliminació dels residus. La primera part de la funció, la recollida, representa entre el 70 i el 90 % del cost total del servei, i no comporta problemes tècnics especials. Pel contrari, l'eliminació dels residus- amb un cost comparativament menor- planteja problemes tecnològics i de capital. El seu tractament requereix fortes in-mobilitzacions de capital fixe i els seus requeriments tècnics no estan del tot resolts. Marginalment, però per això no menys

importants, estan presents, el problema de la localització de les instal·lacions abocadores i incineradores i les conseqüències medio-ambiental que s'en deriven. En el cas de Barcelona, s'utilitzen l'abocador de Garraf i la incineradora del Besòs, d'àmbit metropolità.

5. L'objectiu del servei(1) és realitzar la recollida i l'eliminació en condicions tècniques i sanitàries adequades, al mínim cost possible. En la mesura en que els elements que més condicionen el cost diferencial del servei (ja que el cost unitari és molt fixe) són la forma d'eliminació i la localització de l'abocador, no hi ha estàndards de servei independents de la realitat territorial.
6. De totes maneres, els estudis consultats i l'experiència internacional permeten disposar d'estàndards, la validesa dels quals s'ha de referir a determinades realitats territorials. Els principals estàndards obtinguts són els següents:
 - la producció d'escombraries oscil·la entre 0.78 kg. d'escombraries per habitant i dia en les poblacions de més de 10.000 hab. i de 0.65 kg. per habitant i dia en els de menys de 10.000 habitants.
 - un taller de reparació especialitzada dels camions de recollida (compactadors) es justifica a partir de 12-15 vehicles (que absorbeixen la producció de 200.000-300.000 persones amb recollida diària o bé 300.000 en recollida alterna).

(1) La legislació bàsica està continguda en la Llei 42/1975 de 19 de Novembre "sobre desechos y residuos sólidos urbanos" i en la Llei de Règim Local de 1955. La gestió del servei ha de tenir en compte també, la Llei 32/1972 de 22 de Desembre sobre protecció del medi atmosfèric i el Reglament d'Activitats Molestes, Insalubres, Nocives i Perilloses (D. 2414/1961 de 30 de Novembre). És de consulta obligada a l'estudiar aquest servei el treball, "Estudio sobre la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Barcelona", Diputació Provincial de Barcelona 1977.

- els recorreguts màxims acceptats pels vehicles de recollida (per a fer dues abocades durant l'horari de treball) és de 15-25 Km.(ob.cit. pàg.74)(1).
- el cost mínim de tractament d'un abocador controlat compactador decreix des de 382 Ptes. per Tm. (en Ptes. de 1974) fins a 86 Ptes.-reducció d'un 75 %- per una producció de 500 Tm./dia que equivaleixen a una població permanent d'uns 670.000 residents.
- el cost mínim de tractament per incineradora va de 1515 Ptes./Tm.(en Ptes. de 1976) per una producció de 6000 Tm./any que equivaleixen a 22.000 residents permanents, fins a 672 Ptes./Tm.- reducció d'un 56 %- per una producció de 150.000 Tm./any, o sigui 550.000 residents permanents. Incinerar, doncs, és molt més car que l'abocador controlat.
- A l'àmbit de la Corporació Metropolitana s'ha de trobar, ja avui, un abocador fora del seu àmbit territorial.
- "la corba de costos mitjos és decreixent fins a una producció de 200 Tm./dia i recollida diària o sigui 270.000 residents permanents; serien 330.000 amb recollida alterna. Passat aquest llindar no és produeixen economies d'escala" (2).
- a un abocador controlat hi ha economies d'escala fins a 400.000 Tm.anuals, o sigui 1.470.000 habitants permanents.

7. A Barcelona, el servei de recollida en règim de concessió, s'organitza per rutes; cada camió té unes rutes assignades dins de la trama prefixada. El tipus de camió varia segons la zona on treballi, definida principalment segons l'amplada dels carrers, però també segons si la recollida s'efectua amb bosses o amb contenidors metàl·lics. Les concessionàries disposen de 174 camions amb una dotació de 4 persones per camió (706 persones en total). El cost total de 1875 milions de Ptes. queda repartit entre la Cooperativa (1227 milions)

-
- (1) Aquest estàndar és molt semblant, en la neteja de carrers, al recorregut diari d'un equip de set persones i material
- (2) La realitat territorial de Barcelona no sembla divisible en unitats d'aquesta grandària a efectes de l'eliminació d'escombraries.

i FOCSA (658 milions de Ptes.). Paral·lelament la subvenció d'explo-tació i el funcionament de la incineradora i de l'abocador suposen 180 i 580 milions de Ptes. anuals, respectivament. L'aboca-dor és usat també per alguns altres municipis de la Corporació Metropolitana.

8. El servei de neteja de carrers, està donat a una concessionària i és inspeccionat per la Unitat de Residus Sòlids. La prestació del servei s'estructura sobre tres grups de treball: Brigades de Neteja (483 persones), carretons (170 persones) i cubes d'aigua (30 persones) (0,27 empleats/ 1000 habitants i 7 persones/cotxe per cada 26.000 habitants), amb un cost de 1.176 milions de Ptes.
9. El servei de Neteja disposa de 4 casernes amb un cap de grup, un enllaç (cotxe-ràdio) i 5 inspectors de l'Ajuntament. Cada caserna té uns àmbits territorials de gestió producte de l'agregació de districtes. La caserna "Martí" agrupa els Districtes III, VIII i IX; la caserna "Llobregós" els Districtes IX, XII; la de la "Plaça del Sol", els Districtes II, V, VI, i VII, i finalment la caserna del "Be-sòs" actua sobre els Districtes I, III i X. El cap de grup de cada caserna controla la inspecció de la neteja i recollida d'escombra-ries amb un furgó. Els cinc inspectors de cada zona fan la inspec-ció a peu. A més cada zona disposa de 4 brigades amb set persones i un camió (el conductor, cabacers i 4 escombriàires) que fan uns 30.000 metres diaris (15 Km./dia per grup). El servei s'efectua amb dos torns, de 32 brigades i 220 persones per torn, i unes 4-5 brigades per emergències. Hi ha també unes brigades per serveis atípics (40 persones). Les cubes de regatge estan territorialitza-des en 25 zones.
10. La Unitat d'Aigües té al seu càrrec l'abastament d'aigües d'una part de Barcelona, coneguda com l'aigua de Montcada, el manteniment de les fonts públiques, de xarxes de reg, de mingitoris, de platjes i té cura del proveïment general de la ciutat en aigua potable (ges-

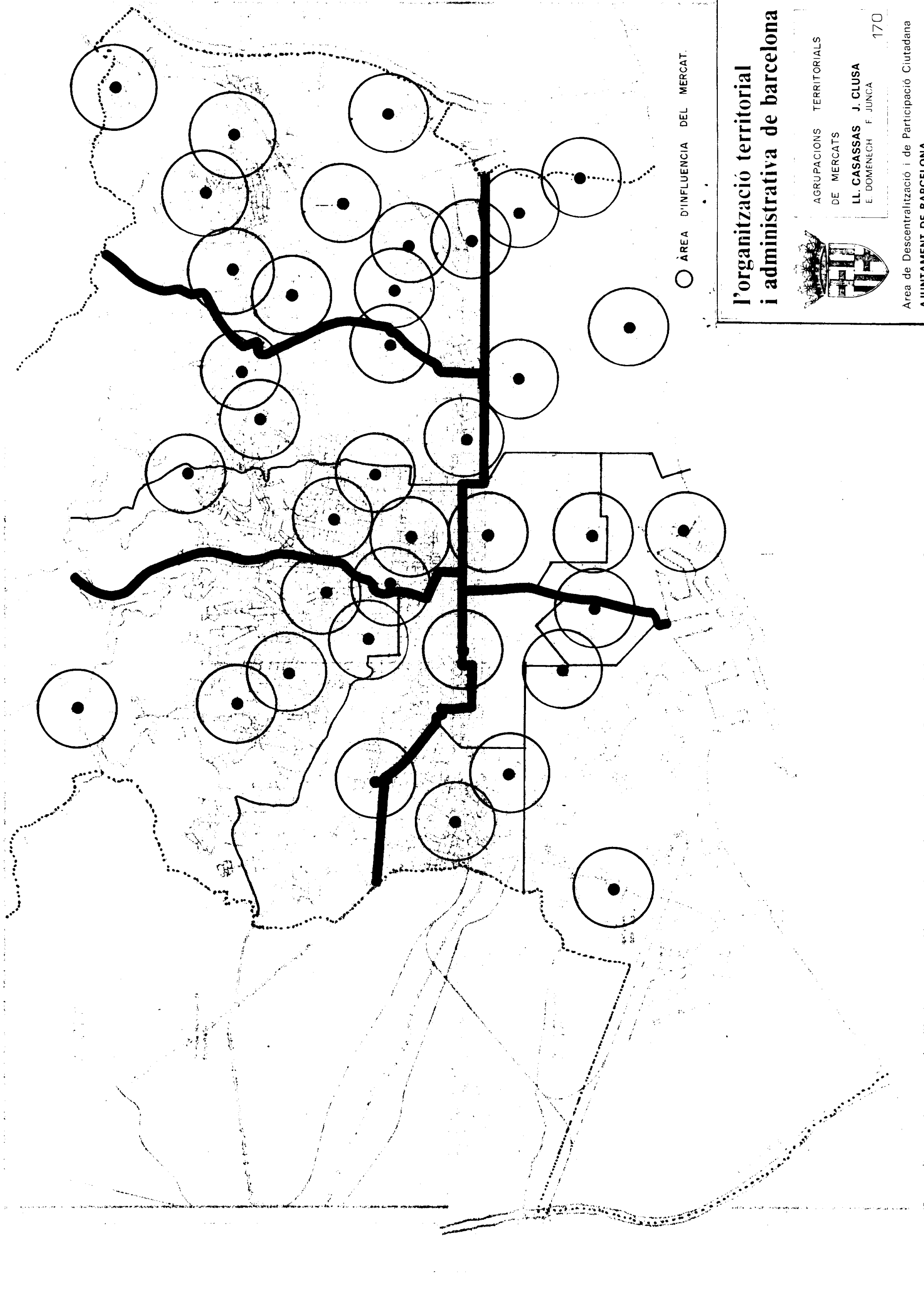
tionat per una concessionària d'àmbit metropolità), amb uns efectius totals de la Unitat de 41 persones.

Requeriments territorials

11. La gestió i la inspecció dels 42 Mercats de Barri i especials, té dificultats de gestió, en aquest moment, que han motivat la restructuració recent exposada més amunt com organització actual. El Mapa 3.5.1. presenta la distribució territorial dels mercats municipals. Els Mercats Centrals tenen un àmbit d'atracció que supera l'àmbit purament municipal, abarquant tota l'àrea de la Corporació Metropolitana i en alguns casos, molt superior.
12. Els districtes actuals són massa petits per a poguer-hi territorialitzar la funció de supervisió de preus i la inspecció de l'abastament. La territorialització en base als districtes actuals comportaria una necessitat de directors de zona sense rendabilitat clara respecte al cost. Encara que es tracta d'un servei d'influència territorial aïllable, s'estructura en forma de xarxa que fa necessària una supervisió i un control central. Malgrat aquests condicionants, les opinions recollides apunten a la necessitat de crear zones d'actuació grans per a portar amb millor rendiment les tasques de control i supervisió. Cinc zones grans amb cinc directors de zona tindrien al seu càrrec una mitjana de 8 mercats; si no existís cap limitació de personal directiu, el nombre de zones de direcció és podria ampliar fins a vuit (considerant les dotacions actuals que en certes zones hi ha pocs mercats). La justificació del nombre indicat es deriva més del requeriment de manejabilitat directiva, que de la funcionalitat del servei.
13. La territorialització dels mercats de barri és necessària sempre que aquesta compleixi amb els requisits de coordinació de la política general d'abastaments, d'inversions de millora, de la ubicació de nous mercats i de la política d'inspecció sanitària i comercial

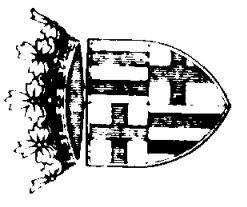
de l'alimentació; no es rebutja una territorialització de la ciutat en més zones sempre que no sigui superior a nou. Una divisió del servei en nou zones(4 mercats per zona) permetria acomplir la inspecció sanitària,competència avui compartida amb la Generalitat, encara que requeriria una dotació addicional de personal administratiu.

14. Els Districtes actuals són massa petits per a la recollida d'escombraries i la neteja de carrers respecte la funció d'inspecció. Els serveis tècnics de l'Àrea han elaborat una proposta de territorialització en vuit unitats de neteja,que segueix la lògica raonable "unitats de neteja"- "unitats d'inspecció"(mapa 3.5.2). Cada unitat està subdividida a la seva vegada en 10 àmbits(10 brigades) i una dotació corresponent de 7 persones per camió,i una autonomia de 20.000 metres de carrer per a la neteja diària. Una d'aquestes zones d'inspecció està subdividida en setze brigades,la qual cosa fa pensar que es podria crear una altra unitat territorial,passant de 8 zones a 9 per tot Barcelona
15. La Unitat d'Aigües no és descentralitzable,doncs la seva funció no té requeriments territorials importants. En canvi,la conservació de les fonts públiques podria,fàcilment,descentralitzar-se,encara que no estiguin uniformement distribuïdes per la ciutat.
16. La inspecció de mercats i aliments(31 persones) podria seguir la descentralització previsible de l'Àrea de Sanitat i si els mercats de barri s'ajusten a una territorialització de 5-7 unitats. La resta de serveis(unos 169 persones) quedarien en les unitats centrals.



○ ÀREA D'INFLUÈNCIA DEL MERCAT.

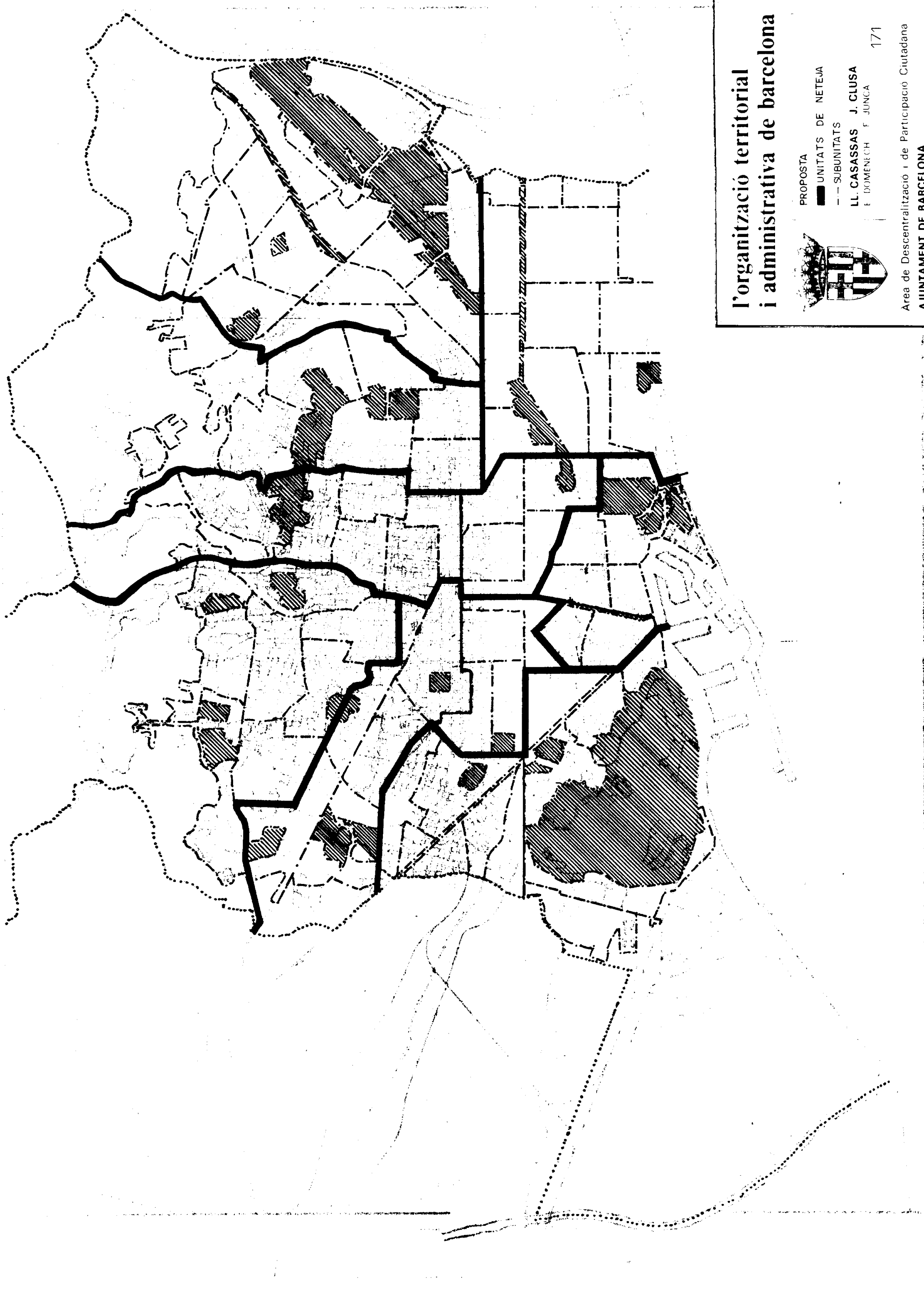
l'organització territorial i administrativa de barcelona



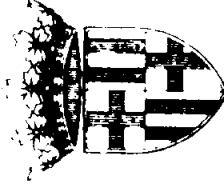
AGRUPACIONS TERRITORIALS
DE MERCATS

LL. CASASSAS J. CLUSA
E. DOMENECH F. JUNCA

3.6. PROTECCIÓ CIUTADANA



l'organització territorial i administrativa de barcelona



PROPOSTA

■ UNITATS DE NETEJA

--- SUBUNITATS

LL. CASASSAS J. CLUSA

F. DOMENICH F. JUNCA

Guàrdia Urbana (1)

1. La funció bàsica de la Guàrdia Urbana a cada municipi és vetllar pel compliment de les ordenances municipals, la vigilància i custòdia dels béns municipals i l'ordenació del tràfic rodat. S'especifiquen en el cqs de Barcelona, vora 73 grups de funcions. La G. Urbana col.labora, amb caràcter subsidiari, amb les forces de l'Estat en el manteniment de l'ordre públic i la seguretat ciutadana (2).
2. La Delegació de Serveis de Protecció Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona està integrada per unes 3.850 persones, dividides, orgànicament, en dues Direccions, la de Serveis de la Guàrdia Urbana i la de Serveis d'Extinció d'Incendis, i una Unitat Operativa de Protecció Ciutadana.
3. El camp d'interferència per part dels diferents organismes se centra bàsicament amb les funcions de la Guàrdia Urbana. Els organismes afectats són: la Policia Nacional (3.000 policies i 800 inspectors), Guàrdia Civil (500 números) i Guàrdia Urbana (3.000 guàrdies i classes). Aquestes dotacions suposen per a Barcelona

(1) La legislació bàsica segueix el Reglament de Funcionaris de l'Administració Local de 30/5/1952 i la Llei d'Ordre Públic de 1978. La informació procedeix de les Memòries d'Activitats i Programació de la Delegació de Protecció Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona (1980), de les entrevistes realitzades i dels materials publicats procedents d'un seminari-col·loqui sobre Guàrdies Municipals (CEUMT nº 24, maig 1980).

(2) Actualment el servei detecta i resol, en part, un 60% de tot el que fa referència a Protecció Ciutadana a Barcelona.

La plantilla actual en homes i material és insuficient per arribar a assolir aquest nivell.

unes 3,6 persones per 1.000 habitants, estàndard superior a moltes dotacions estrangeres en ciutats de grandària similar. Malgrat el fet metropolità de Barcelona que augmenta durant el dia la seva població en varis milers de ciutadans, seria suficient una dotació equivalent a dos-tres guàrdies per mil habitants.

4. La competència de seguretat ciutadana està, doncs, repartida entre diferents organismes públics i l'Ajuntament. La Generalitat té la potestat, per altra banda, de coordinar les guàrdies municipals i, segons l'article 13 de l'Estatut, la Junta de Seguretat és l'organisme màxim de coordinació policial a Catalunya (Art. 14 de l'Estatut d'Autonomia, 1978).
5. Internacionalment s'estimen unes necessitats de guàrdia urbana que responguin a un estàndard de 2-3 guàrdies per mil habitants, per a prestar el servei a la via pública. Naturalment, aquesta estimació no es refereix només a la guàrdia urbana, sinó que comprén a tota la policia. Concretament, per la guàrdia urbana es creu, considerant que normalment prop de 300 guàrdies presten servei de vigilància a l'interior de museus, col·legis i edificis municipals, que una xifra acceptable per Barcelona seria de 2-2,5 guàrdies per mil habitants.
6. Donada aquesta xifra i considerant l'actual dotació (3.147 guàrdies i classes)(1)s'hauria d'aconseguir un increment de 1.500 persones, dotació addicional que, considerant l'entrada de nous alumnes a l'escola (uns 280 per any), les jubilacions per edat, i, per anys de servei i d'altres aspectes administratius, s'a-

(1) 486 comandaments superiors i intermitjos (15,5%) i 2.661 guàrdies (84,5%)

consequiria cap a l'any 1991.

7. Malgrat que la dotació actual és insuficient, la problemàtica de la competència i del Cos, no és solament de personal. Qualsevol cultura o societat, i per extensió, qualsevol gran organització, sofreix amb el temps una metamorfosi i unes mutacions. La Guàrdia Urbana no s'escapa d'aquests condicionants i avui coneix una necessitat imperiosa de descentralització de les seves estructures organitzatives i de la presa de decisions. L'estructura actual així com les competències assignades, requereixen pel seu bon funcionament, un canvi en els objectius perseguits. Amb anterioritat a qualsevol reorganització i estudi de necessitats de personal i material, cal dirigir els esforços a trobar i definir una escala de prioritats (1)

.La Gestió Local del Servei

8. La Direcció de Serveis de la Guàrdia Urbana està integrada dins la Delegació de Serveis de Protecció Ciutadana. Està dividida en 10 unitats operatives que suposen un personal de 3.147 guàrdies i classes per a portar a terme totes les funcions assignades al cos. Aquestes deu unitats, si s'exceptua la U.O. Tècnico-Administrativa, la d'Ensenyament i la Unitat Motoritzada, disposen d'una estructura territorialitzada. Les sis unitats territorials exis-

(1) Reagrupació dels districtes policíacs, unificant les unitats territorials d'actuació dels diferents estaments que intervenen en la prestació del servei, delimitació clara i exhaustiva dels drets i deures (estament professional) de les diferents escales jeràrquiques, definició de les funcions pròpies de la Guàrdia Urbana, racionalització del servei, informatització de la base de dades, etc.

tents, són el primer pas cap a la descentralització total del servei. Malgrat aquesta divisió de la Direcció que faria suposar que la competència s'estructura en sis grans unitats territorials, cal assenyalar que l'àmbit territorial d'actuació descentralitzada és, avui, el districte.

9. Així doncs, l'organització i la prestació dels serveis de la Guàrdia Urbana s'estructura actualment sobre una divisió del terme municipal de Barcelona en 11 zones d'actuació descentralitzada. Cal assenyalar que la Unitat de Vigilància Nocturna s'estructura en tres grans divisions de la ciutat, motivada no tan pels requeriments de la funció com per la manca de personal i d'objectius clars.
10. La plantilla actual, 3.147 guàrdies i classes, està constituïda per un inspector, 12 sots-inspectors, 52 oficials, 18 sots-oficials, 101 sergents, 306 caporals i 2.661 guàrdies. L'estructura jeràrquica, no s'ajusta a les necessitats actuals de la funció: dificulta la coordinació i la transmissió de les decisions, diluint responsabilitats-. Cal revaloritzar la figura de l'oficial, en certa manera cap real de la "piràmide funcional autònoma", reconsiderar la figura dels comandaments intermitjos, en particular i redefinir la funció de tots els quadres en general (1).
11. El dèficit actual a curt termini (que s'intentarà cobrir al 1983), s'avalua en 586 homes. D'aquest dèficit el 91 per cent és de guàrdies, el 5 per cent de caporals i el 2 per cent de sergents. El dèficit qualitatiu és d'elements de base. A llarg termini, el dèficit serà de 1.500 homes, dotació que es creu s'aconseguirà cap a l'any 1991.

(1) Una reestructuració dels serveis passaria per una reducció dels quadres a sots-inspector, oficial, sergent i guàrdia. Paral·lelament s'ha d'aconseguir la territorialització dels comandaments.

12. La Guàrdia Urbana presta servei permanent les 24 hores del dia en tornos de vuit hores. Dels 3.050 guàrdies i classes en plantilla, en queden d'una forma permanent 2.200, ja que un 28 per cent no hi són per vacances i altres motius. Aquesta xifra de 2.200 guàrdies, representa per torn 730, si es resten els 100 guàrdies immobilitzats per la vigilància de museus i d'altres dependències municipals resulten 630 guàrdies i classes per a tota la gamma de serveis propis de la Guàrdia Urbana a la via pública.
13. Els dèficits més importants en homes (75 per cent del dèficit total) són als districtes. És a dir, corresponen dins l'organigrama funcional a les seccions amb àmbits territorials. Els dèficits més importants estan localitzats al Districte I (10%), al II (13%), al X (8%) i al VI (5%). La resta dels actuals districtes presentaran a curt termini un dèficit que oscil·larà entre el 2-4 per cent del dèficit total. La vigilància nocturna amb àmbit territorial, implica el 14% del dèficit total actual.
14. El material de què disposa actualment la Guàrdia Urbana de Barcelona, permet, en situacions normals, d'arribar en 10 minuts al lloc del fet (molt superior a l'estàndard internacional establert en 5 minuts). S'estima una vida útil per a motos i cotxes d'uns 5 anys (per a les furgonetes i les grues aquesta vida útil és de 8 anys). Es calcula un dèficit, per cobrir unes necessitats mínimes, d'uns 110 cotxes i 54 motos. La zona territorial II és la que presenta més dèficits en dotacions de material (30% del dèficit total), seguint-la, en ordre d'importància, la zona 5 que representa el 25% del dèficit global. Es calculen unes necessitats de finançament per reposició de material i nova adquisició de material tècnic de l'ordre dels 300 milions de pessetes (a cobrir l'any 1983).

15. La part del pressupost ordinari de l'Ajuntament de Barcelona assignat a personal i despeses generals de la Guàrdia Urbana és de 3.400 milions de ptes. a l'any 1980 (1.700 ptes./habitant). A part d'aquests 3.400 milions de ptes., s'han d'afegir 570 que corresponen a la part imputable a la competència de les despeses generals -administració i govern- de l'Ajuntament.
16. Aquesta xifra vé a representar, aproximadament, 1.400.000 ptes. per guàrdia i any. Considerant que la dotació actual és de 3.050 guàrdies i que quasi 400 corresponen a serveis interns o d'administració i govern, es pot dir que, cada 100 ptes. de serveis externs "costa" aproximadament, de 12-15 ptes. d'administració i govern (serveis centrals del cos de la Guàrdia Urbana).

.Els requeriments territorials de la funció

17. Barcelona, com tot territori, no és homogeni. Diferents situacions i realitats han configurat i configuren en cada moment, la fisonomia de la ciutat. Cada barriada, cada districte, presenta una problemàtica particular i en molts casos diferenciada, en conseqüència requereix un tractament i una anàlisi individualitzada per part de la Guàrdia Urbana.
18. Cada barriada en particular i cada districte en general, exigeixen d'una dotació d'homes i de material i una estructura organitzativa diferenciada en base a la problemàtica específica de cada zona d'actuació. La població és un mal indicador a l'hora de mesurar estàndards de serveis en el cas que ens ocupa. Dues zones d'actuació semblants en nombre d'habitants i en superfície, poden exigir fins i tot, una estructura organitzativa diferenciada si la composició social, l'estructura urbanística o la localització fabril és diferent.

19. Tots aquests condicionants esmentats, fan difícil qualsevol intent sintetitzador que permeti d'esbrinar les estructures funcionals i territorials idònies per l'actuació descentralitzada de la Guàrdia Urbana. Malgrat això, i en base a l'experiència comparada i a l'estudi concret en el cas de Barcelona, es creu que l'estructura funcional o dotació en homes necessària per tal que un àmbit urbà compacte pugui disposar d'un servei descentralitzat i operatiu de Guàrdia Urbana, oscil·la entre els 200-500 guàrdies i classes, comandats i coordinats per un sots-inspector. Aquesta xifra, considerant que el baròmetre adequat és d'1,5-2 guàrdies per mil habitants -sempre que no hi hagi funcions de caire central- equival a un àmbit urbà d'uns 150-300.000 habitants (per sota dels 100.000 habitants no és adequat mantenir una estructura administrativa i funcional descentralitzada).
20. Per a la resta de Catalunya, l'opinió més generalitzada entre les persones consultades, és que la dotació mínima de guàrdies i classes (comandada per un sergent) per tal que la competència pugui ser otorgada amb criteris d'eficàcia en poblacions superiors als 8.000 habitants, és d'unes 17 persones. Aquesta dotació mínima la tenen avui a Catalunya, les ciutats de 20-25.000 residents; aquesta dotació hauria d'augmentar si el municipi és turístic o presenta d'altres problemes -guarderia rural... . A Barcelona, o en poblacions superiors a 200.000 habitants, aquesta unitat mínima de 17 guàrdies, sota un sergent no és funcional. És el cas de Sabadell, (190.000 residents) on les persones responsables del funcionament de la competència no creuen factible una descentralització en forma de districtes, donats els requeriments funcionals i territorials dels serveis (la immobilització en casernes d'un nombre important d'agents i el cost de la comunicació ho desaconsellen). S'ha optat per una única organització centralitzada a un sots-inspector i que té com àmbit territorial tot el municipi de Sabadell. La dotació d'aquesta ciutat és de 140 guàrdies i classes (0,8

guàrdies per 1.000 habitants).

21. La relació entre dotació mínima autònoma-nombre d'habitants, oscil·la segons la problemàtica específica de cada àmbit d'actuació. Així, Ciutat Badia amb 25.000 habitants i sense problemes específics -ciutat residència sense activitat- pot obtenir un bon servei de Guàrdia Urbana amb una dotació de 2-3 cotxes patrulla i reserva de guàrdia de 2-5 persones. La Guàrdia Urbana ha d'adaptar-se al territori. Dues zones amb característiques semblants però amb diferent urbanització, poden justificar l'existència d'una comissaria en l'una i no en l'altra.
22. El tractament del problema de la Guàrdia Rural, requeriria un estudi paral·lel; cal dir, però, que actualment està força abandonada a tot Catalunya. Considerant els requeriments rurals i considerant que avui bona part de la ciutat resideix en el camp, s'hauria de fomentar les seccions rurals (que variarien de grandàries segons la grandària de la zona). Per exemple, i segons fonts consultades, St. Cugat hauria de disposar d'una dotació addicional de 40 guàrdies per tal de vigilar adequadament el seu terme rural. A Sabadell hi ha la iniciativa de crear una secció rural (i conseqüentment la taxa de vigilància rural) amb objectius municipals (vigilància, control cens riquesa imposable...). Cal assenyalar que la Guàrdia Civil no té la competència de la vigilància rural (Vallvidrera, per exemple, requereix una Secció de G. Rural).
23. Aquesta dotació mínima que possibilita l'execució eficaç i autònoma de totes les competències pròpies de la Guàrdia Urbana (200 guàrdies) queda justificada tan sols per 100.000 persones residents, si la zona de referència presenta varis problemes específics alhora. Així, els districtes I i V (casc Antic i Rambles) per la seva conflictivitat -ubicació Ajuntament, museus, alta densitat comercial- justifiquen no solament 200 guàrdies i clas-

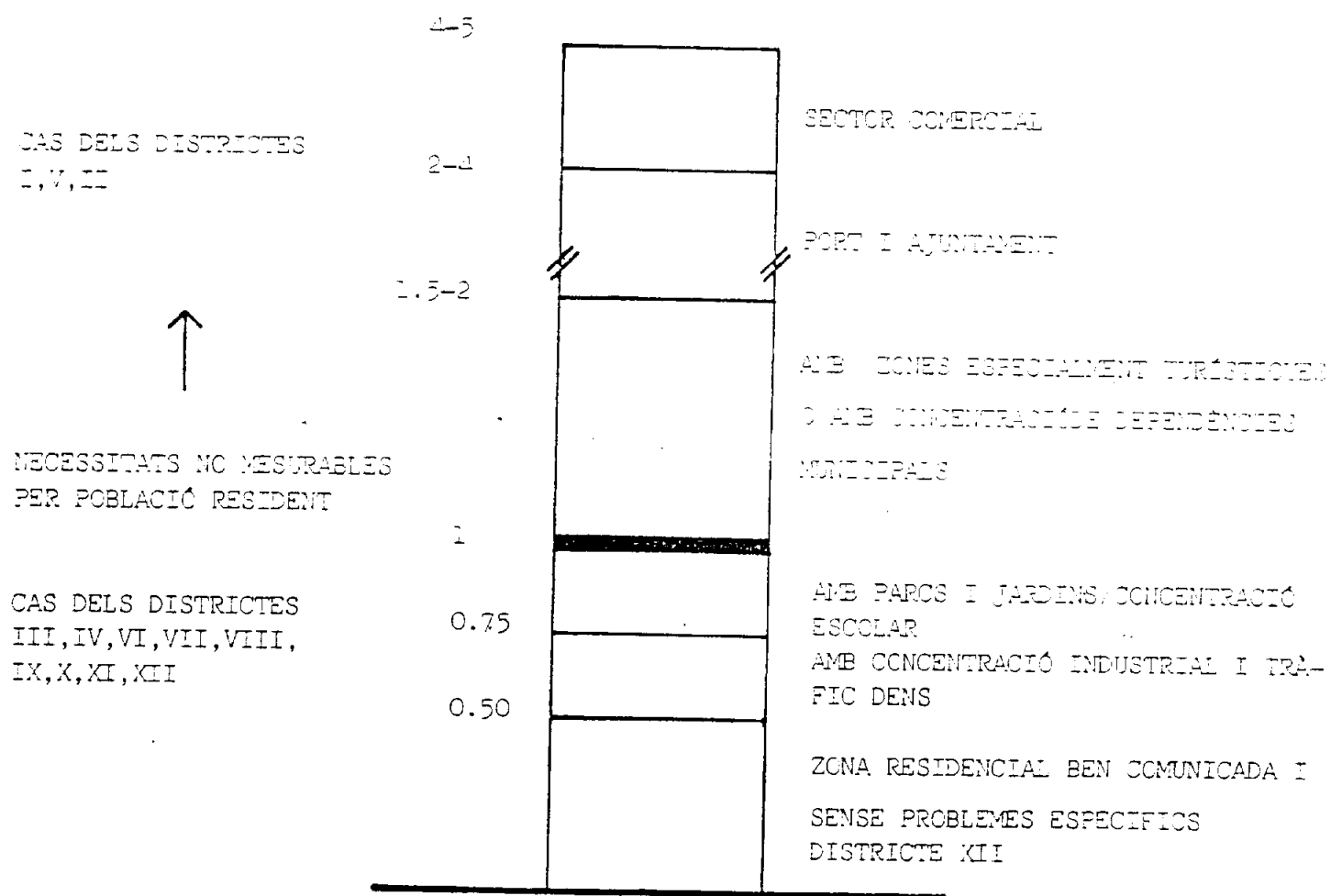
ses, sinó 325 amb només 190.000 residents.

24. L'existència mateixa de diferents problemàtiques posa de relleu el fet que la població, en àmbits on aquests problemes són especialment importants, no és un bon denominador comú a l'hora de calcular dotacions i estàndars necessaris (per exemple, i sempre segons les fonts consultades, una zona amb bona infraestructura de vials i carrers requereix una jerarquia diferent que una zona amb casc antic; la primera amb menys dotació de personal, requereix pel bon funcionament, 1 caporal amb 3 guàrdies; la segona, amb més necessitats de dotació, requereix 1 caporal amb 8-10 guàrdies). Així, diferents situacions requereixen diferents models funcionals (Policia de Barri, Unitat Motoritzada, Patrulla Especialitzada, etc.).
25. El mateix es pot dir de les poblacions superiors als 5.000 habitants (on ja és prescriptiva l'existència del cos -Palafrugell 15.000 habitants-, amb forta problemàtica turística necessària per al correcte funcionament del servei uns 25-30 guàrdies (enca ra que no justificaria l'existència de la figura del sots-inspec tor)). La problemàtica turística afegiria uns 0,5 guàrdies per mil habitants a la dotació mínima. El mateix problema s'ha plantejat a St. Feliu de Guíxols amb una dotació actual de 15 persones i que hauria de disposar d'uns 27 guàrdies per tal d'ar ribar a l'estàndard de "ciutat turística" (1,7-2 guàrdies/1000 habitants).
26. L'organització funcional mínima per a Barcelona i per a un àmbit residencial sense problemàtica és, 1 sots-inspector, 3-4 oficials (un per servei), de 4 a 6 sergents, 20 caporals i 250 guàrdies. Aquesta relació i estructura pot modificar-se a partir del segon esglaó si la zona presenta problemes específics o major població.

A Sabadell amb 190.000 habitants i sense descentralització, l'organització està encapçalada per un sots-inspector o director, 2 oficials, 6 sergents, 18 caporals i 135 guàrdies.

27. Es considera que l'existència en l'àmbit d'estudi de parcs i jardins (Castell Oreneta, Parc Montjuïc, etc.) que requereixen una vigilància especial per part de la Guàrdia Urbana, justifica un increment addicional d'uns 0,2 guàrdies per 1.000 hab. La mateixa relació serveix si la zona és especialment densa en col·legis i centres d'ensenyament (cas del districte III -Bonanova-Sarrià, que representa la concentració del 25 per cent de les places escolars a Barcelona).
28. On es veu la febla representativitat de la població com a denominador comú a l'hora de calcular estàndars, és en tractar les zones especialment denses en activitat industrial o especialment conflictives en tràfic (àmbits amb poca residència i molt densos en ubicació industrial. Seria el cas del districte X, el Poblenou, o del XII la Sagrada Família, St. Andreu, Nou Barris, que haurien de disposar de 0,85 i 0,50 guàrdies per 1.000 habitants pel cap baix (Avui, les dotacions equivalen a 0,5 i 0,3 guàrdies i classes per 1.000 habitants).
29. Quan en un àrea hi ha zones de caràcter turístic o zones amb forta concentració de dependències públiques (museus, dependències municipals), cas dels districtes I i IV -Rambles i Casc Antic- es generen unes necessitats addicionals de l'ordre dels 0,5-1 guàrdies per 1.000 habitants, encara que hauriem de disposar, en lloc de la població, d'altres indicadors (nombre de museus i dependències, turistes per any, etc.).

DOTACIONS GUÀRDIES I CLASSES PER 1.000 RESIDENTS
SEGONS PROBLEMÀTIQUES URBANES



29. En el cas concret de Barcelona, l'existència del Port -i dels problemes que la seva ubicació presenta- i els requeriments propis -cos de guàrdia, vigilància especial...- que implica la localització de l'Ajuntament, justificarien uns increments addicionals en els districtes II i I, d'uns 1,5 i 2 guàrdies i classes per 1.000 residents respectivament.
30. La concentració especialment important d'establiments comercials (districtes V, IV i VI, és a dir tot l'Eixample i Rambles, requereixen que la dotació mínima es vegi incrementada entre 0,5 i 1 guàrdies per 1.000 veïns. Hi ha altres problemes específics que requeririen per a la zona d'estudi on es fan palesos, dotacions addicionals de G. Urbana -alts índex de delinqüència, ubicacions bancàries, nivells de renda...- que no són tractats aquí donades les dificultats inherents a la seva pròpia mesura.
31. A grans trets, doncs, la Guàrdia Urbana s'ha d'estructurar territorialment en 7-9 districtes que oscil·lin entre els 150-300.000 habitants; aquests districtes han d'ésser definits en termes de coherència interna, composició social, estructura urbanística, mobilitat, etc. per tal que siguin adequats a la gestió del servei. Només a partir de la delimitació geogràfica d'aquestes àrees es pot avançar en el càlcul concret de llurs dotacions d'homes i de material. L'organització de cada unitat s'haurà d'adequar a les peculiaritats i característiques pròpies de cada districte.
32. Cada zona final d'actuació de la Guàrdia Urbana ha de disposar d'una estructura organitzativa autònoma i descentralitzada funcionalment. La reestructuració del servei, ja començada de la Guàrdia Urbana, ha d'aconseguir una subdivisió del districte en demarcacions petites, de tal manera que cada guàrdia pugui recòr-

rer la seva demarcació cada mitja hora, procurant que la intervenció en el lloc de l'esdeveniment no sobrepassi els 5 minuts. Cada districte estaria comandat i coordinat per un sots-inspector que tindria tants oficials com serveis fossin necessaris (la vigilància nocturna actualment estructurada en tres grans àmbits territorials ha d'ésser una secció més de cada districte). Cada unitat haurà de disposar d'una caserna, almenys de tres plantes (cada districte ha de disposar d'uns sòtans on guardar els vehicles i un petit taller de reparacions, procurant reduir tant com sigui possible els desventatges, en temps i diners, que suposa la centralització del parc mòbil a Montjuïc). Per altra banda cada unitat territorial autònoma haurà de disposar, almenys a llarg termini, d'una terminal d'ordenador per tal de poder cursar la gran quantitat d'informes diaris, facilitant d'aquesta manera la coordinació i la planificació de la Unitat (1) en particular i de la Delegació en general.

33. Una vegada definits els nous districtes i un cop definides les grans línies d'actuació-reglamentació (2) es pot començar a treballar per mor de delimitar les estructures organitzatives i les dotacions humanes i materials més escaients a cada unitat territorial.
34. Considerant el barri històric com una unitat territorial mínima a agrupar per tal d'obtenir la zonificació que satisfaci els requeriments territorials d'aquesta funció pública i les conclu-

(1) Aquesta terminal podria ser la mateixa que la descentralització de l'àrea d'hisenda, estadística i lleves exigeix a cada districte.

(2) Concretades en: millora del rendiment-posta en funcionament sistemes integrats d'informació, revisió del paper dels quadres intermitjos, programes de formació, implantació de sistemes de valoració i avaluació del rendiment del guàrdia, millora de les condicions de treball, racionalització dels recursos humans, a costament de la g. urbana al ciutadà.

sions que deriven de l'anàlisi territorial precedent àmbits territorials amb coherència interna i funcionals-, fonts consultades del Cos han confirmat la possibilitat d'adaptar-se a l'escala territorial intermitja.

35. Cal esmentar, l'existència de la Unitat Operativa de Protecció Ciutadana, que ha de funcionar en un futur immediat com a òrgan staff de la Delegació (fent abstracció del Negociat de Multes). Té com a competències específiques l'elaboració, articulació, coordinació i seguiment dels plans d'emergència, la gestió administrativa, desenvolupar les campanyes de conscienciació ciutadana respecte als temes de Protecció Ciutadana, coordinar i inspeccionar les activitats de l'àrea, i a mig termini posar en funcionament el Cos de Voluntaris adscrit a la Defensa Civil. Finalment, hom creu que una visió metropolitana per la prestació del servei de Guàrdia Urbana, no alteraria aquestes conclusions, deixant invariable el nombre de 7-9 districtes pel municipi de Barcelona.

36. La distribució resultant assignaria a les unitats territorials les següents dotacions actuals de l'Ajuntament:

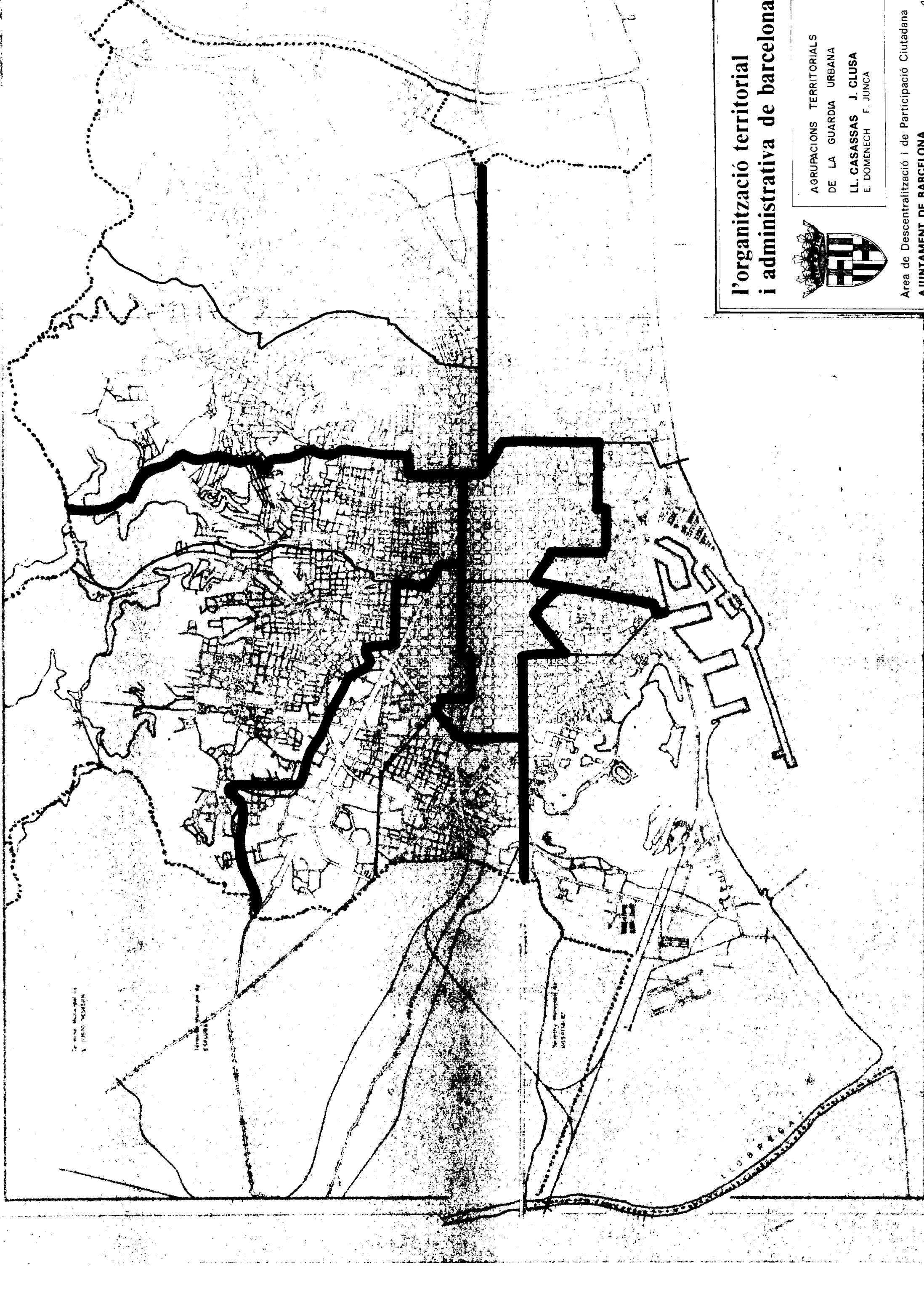
- Unitats tècnico-administratives	126 pers.
- Unitats territorials	1.532 " (1)
- Unitat de Vigilància Nocturna	692 "
	2.350 "

37. Les funcions o centres d'àmbit urbà o metropolità són:

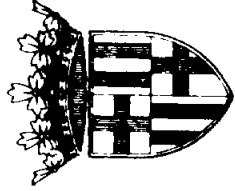
(1) A llarg termini es consideren necessàries aproximadament, unes 2.400 persones.

- Unitat d'Ensenyament i Instrucció	18 pers.
- Unitat motoritzada	326 "
- Inspecció taxis	17 "
- Direcció dels serveis	70 "
- Central radio informació	60 " (1)
	491 persones

(1) Amb possibilitats reals de descentralització.



l'organització territorial i administrativa de barcelona



AGRUPACIONS TERRITORIALS
DE LA GUARDIA URBANA
LL. CASASSAS J. CLUSA
E. DOMENECH F. JUNCA

Bombers (*)

1. El Servei contra Incendis i de Salvament ha de cobrir, tant a Barcelona com arreu de Catalunya, funcions molt més àmplies i diversificades que les que el nom tradicional de "Bombers" fa suposar. El Servei ha de procurar:
 - fer front a tota mena de sinistres (incendis, esllavissaments, accidents de circulació, etc)
 - recuperació de les víctimes dels sinistres i trasllat urgent dels accidentats, mitjançant ambulàncies i material propi del Cos.
 - en cas d'emergència, donar assistència a qualsevol petició i, especialment, concebre, executar, i seguir els programes de prevenció i sensibilització popular de la problemàtica dels sinistres

(*) Aquest capítol està basat en els següents estudis:

- Informe-Programa sobre "Projecte de descentralització i adequació del Servei d'Extinció d'Incendis i Salvament", elaborat pels Serveis tècnics del Cos.
- Comissió Consultiva Regional contra Incendis (1977). "Avantprojecte del Servei contra Incendis i de Salvament de Catalunya" (mímeo)
- Generalitat de Catalunya, Conselleria de Governació (febrer 1980) "Memòria del Servei contra Incendis i de Salvament de Catalunya" (mímeo)

La legislació bàsica és:

- Llei de Règim Local de 1975 (art. 103): Obligatorietat del servei en els municipis de més de 5.000 hab.
- Ordenança Provincial contra el foc 1974. Obligatoria per als municipis de la Corporació Metropolitana des de 1978.
- Llei i Reglament sobre Incendis Forestals 1968 i 1972.
- Provincialització del Servei de Bombers a la província de Barcelona, 1976
- Traspàs dels Serveis de Bombers a la Generalitat, 1980. A Barcelona continua essent un servei municipal depenent de la Delegació de Protecció Ciutadana.

2. El Servei ha de complir les fases de localitzar l'accident o la necessitat, donar l'alarma a un centre de control, preparar la sortida d'un equip organitzat amb material suficient, realitzar la primera sortida fins al lloc de l'accident, actuar de manera ràpida i eficaç i "recuperar les condicions normals de les persones o béns afectats". Amb les esmentades fases del servei, és força clar que es requereixen dotacions tècniques i personals d'entitat per a poder respondre a les necessitats.
3. En general, els problemes fonamentals deriven, principalment, del fet que "els límits administratius dels municipis constitueixen una frontera artificial que arriba a crear problemes de competència entre els serveis". (ob.cit. pàg. 16-27).
A aquesta dificultat s'hi afegeixen les limitacions de l'aparell tècnic i material, la poca agilitat financera per a respondre a les necessitats, ço és, fonts de finançament disperses, i manca de personal voluntari. Aquests problemes han justificat l'assumpció per part de la Generalitat de la titularitat del servei.
4. El servei de l'Ajuntament, integrat dins de la Delegació de Protecció Ciutadana, disposa de 776 persones; l'antic servei de la Diputació de Barcelona té unes 350 persones amb 150 eventuales a l'estiu, la resta de les dotacions espoden ampliar en 180 professionals i 550 voluntaris. Les competències de Salvament es troben repartides entre la Creu Roja, les ambulàncies públiques i privades, Guàrdia Civil i Guàrdia Urbana. ICONA té dotacions pròpies per als incendis forestals.
5. L'objectiu del Servei d'Extinció d'Incendis i Salvament és cobrir els riscos a tot el territori amb eficàcia de resolució i arribada, i amb un cost proporcionat. El "risc" és distribuït desigualment en tot territori, perquè té el seu origen en la residència, en l'establiment industrial i locals diversos (oficines, comerç, hospitals, magatzems, etc.), en les masses forestals (Vallvidrera, la Vall de St. Medir, etc.) i en el risc atípic (però possible) derivat del rescat de víctimes en llocs concrets del terri-

tori (Raval, Casc Antic, etc.). El risc poblacional s'avalua en funció de la superfície i la densitat de població, amb diferents valors observats i ponderacions, segons es tracti de població permanent o estacional. El risc d'instal·lacions industrials i de serveis es calcula en funció de la potència instal·lada i de la superfície, amb tres tipus diferents d'indústries a efectes del risc. Finalment el risc d'incendi forestal es determina a partir de la probabilitat d'incendi, del tipus d'arbre i per qüestions climatològiques.

2.LA GESTIÓ DEL SERVEI

6. Actualment hi ha quatre parcs en funcionament: el Parc de l'Eixample, actualment Parc Central del servei -saturat-, el Parc de la Zona Franca, el Parc d'Almogàvers i el Parc Pi i Molist (obsolet)
7. La plantilla actual està formada per 780 bombers, 84 caporals, 42 sergents, 24 sots-oficials i 24 oficials. Els serveis tècnics del Cos estan formats per 27 tècnics sanitaris, 8 tècnics mitjans i 12 tècnics superiors; està format per un total de 1001 persones. El material actual, en bona part obsolet, està format per 73 unitats, essent la distància mínima que separa els tres Parcs del central (Eixample) de 6,13 Kms. El cost a l'any 1980 de personal i manteniment de la Direcció de Serveis d'Extinció d'Incendis i Salvament (adscrita a la Delegació de Serveis de Protecció Ciutadana) és d'uns 880 milions de ptes.).
8. Aquesta dotació en homes i material és insuficient per a donar l'estàndar que es proposa al Cos de Bombers. Per tal d'aconseguir-ho seria necessari augmentar la plantilla a un total de 2.441 (en un termini de sis anys), és a dir en 1.449 sobre 1980 (249 anual acumulatiu). les necessitats més urgents són: increment de 1.110 bombers i addició de 150 caporals.

9. L'estudi està basat en l'informe elaborat pels serveis tècnics del Cos de Bombers de la Ciutat, per tal d'aconseguir l'estructura bàsica necessària que li permeti d'oferir el servei amb un estàndar similar a l'europeu. El programa d'actuació proposat té un termini de realització de sis anys.
10. Aquesta iniciativa dels serveis tècnics respon als problemes plantejats a la Ciutat: dificultat d'accés al lloc d'intervenció (relació temps-distància massa gran), limitada dotació i material. Com a resultat s'ha elaborat una proposta d'organització territorial, amb un nombre mínim de parcs -4 parcs centrals i 9 de zona- així com un estudi de les dotacions en homes i material addicional per a fer efectiva la descentralització.
11. La tipologia dels parcs, la seva dotació i localització, depenen doncs, de la quantitat i probabilitat de risc, de la xarxa viària, de la localització dels altres parcs, etc. Així el parc que es localitzarà al Poble Sec i que actuarà sobre la part vella de la Ciutat, estarà especialitzat en homes i material per tal de poder actuar en carrers estrets, habitatges antics i sense mesures de seguretat.

Els requeriments territorials de la funció

12. A diferència de la zonificació de la Guàrdia Urbana, 7-9 zones d'actuació descentralitzada, el Cos de Bombers de la Ciutat proposa una divisió en cinc grans zones, considerant les característiques físiques i la tipologia de llur xarxa viària.
13. La divisió de la ciutat en cinc grans zones respon a varis criteris d'homogenització. En primer lloc, s'ha procurat que la densitat de població fos similar - entre 220-260 ah. per Ha.-, exceptuant, per les seves característiques diferencials, Vallvidrera, Sarrià, Zona Franca, el Prat de Llobregat, zones amb menys

densitat de població (83, 123, 77 i 77 hab./Ha. respectivament).

14. La superfície també s'ha tingut en compte com un criteri d'homogenització, procurant que els parcs capçalera de la zona-Eixample, Sarrià, St. Andreu, Poblenou i Zona Franca- cobreixin una superfície compresa entre 927-970 Hes. (el parc del Poblenou cobreix no més de 550 Hes., a causa de les especials característiques de la zona: elevat índex de risc.).
15. Aquesta zonificació comporta que qualsevol punt de la Ciutat estigui situat en funció del risc potencial, a una relació distància-temps compresa entre 5-8 minuts del centre d'intervenció més proper.
16. Els cinc àmbits territorials proposats per a l'actuació territorial de la competència d'extinció d'incendis i salvament són:
 - Zona 1. Centre: Comprèn les zones de l'Eixample, la Ciutat Vella, Sagrada Família i Gràcia-Carmel. Parc Central a l'Eixample i 3 parcs de subzona. En total disposarà de 558 persones de servei extern.
 - Zona 2. Nord: Comprèn les zones de St. Andreu, Roquetes i Horta, amb un parc central localitzat a St. Andreu i dos parcs de subzona. La plantilla d'aquesta zona serà de 420 bombers.
 - Zona 3. Oest: Comprèn els barris de Sarrià-Pedralbes i Vallvidrera. El parc central estarà ubicat a Sarrià, la dotació total en homes serà de 312.
 - Zona 4. Sud: Format per la Zona Franca, on hi ha ubicat el parc central i Port, Poble Sec, on hi haurà dos parcs de subzona. La dotació serà de 430 homes.
 - Zona 5. Est: Comprèn el Poblenou -Parc Central- i St. Martí amb parc de subzona. Total de dotació 312 persones.

17. Els serveis "interns" o d'administració i govern estaran formats per 355 persones. Això implica una relació servei extern-servei intern de 13/1 (7%). La dotació mínima d'un parc (o subparc) és de 72 bombers a càrrec d'un oficial, amb tres torns, cosa que correspon a una mitjana de població servida de 136.000 residents. La majoria de parcs (7 sobre 9) tenen una dotació mínima de 108 bombers (204.000 residents de mitjana).
18. Fonts consultades del Cos de Bombers han manifestat que aquesta divisió en 5 grans unitats, podria reconsiderar-se en base als mateixos requeriments territorials de la funció. Una altra possible zonificació de la ciutat correspondria a una divisió en 3 grans zones muntanya-mar, coordinades per 3 sots-directors i en 8-10 parcs de zona en total. Aquesta divisió alternativa, permetria de proporcionar el mateix estàndard de servei a la ciutat, fent més operativa la coordinació entre la direcció i els parcs centrals comandats només per 3 sots-directors. Això és un bon exemple que les conclusions de l'estudi de la relació territori-funcions no són úniques ni unívokes, movent-se en un cert marge de variació i que, en definitiva, dins d'aquests marges de possibilitats finals cal pronunciar-se tenint en compte el territori.

3.7. SANITAT

3.7 Sanitat

1. La Sanitat, com a competència pública posa més l'èmfasi en la conservació i manteniment del capital humà que en la creació d'un estat de benestar general, al qual totes les activitats públiques hi aporten llur especialització. Però aquest darrer aspecte també hi té un paper rellevant, potser perquè l'Organització Mundial de la Salut defineix la salut com "l'estat de benestar físic, psíquic i social i no solament l'absència de malaltia".
2. La transcendència de la sanitat és doncs, bàsica i elemental, i així la Constitució reconeix el dret a la protecció de la salut, obliga al poder públic a organitzar la seva prevenció i atenció i a fomentar l'educació sanitària i l'esport (Art.43). Així mateix, el nostre text constitucional garanteix el dret de tothom a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, i proclama el deure de conservar-lo (Art. 45.1). Altres principis amb influència sanitària són els que fan referència a la protecció de la maternitat i de la infància (Art. 39), la seguretat i la higiene en el treball (Art. 40.2) i a l'assistència de la Seguretat Social (Art. 41).
3. Entre altres matèries, i d'acord amb la Constitució, les Comunitats Autònomes podran assumir competències sobre promoció de l'esport i del lleure, assistència social, i sanitat i higiene (Art. 148.1 nº 19, 20 i 21). Per altra banda es reserva a l'Estat la competència exclusiva sobre sanitat exterior, bases i coordinació general de la sanitat, legislació sobre productes farmacèutics, i legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social sense perjudici que les Comunitats Autònomes n'executin els serveis; així com sobre la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (Arts. 149.1 nº16,17 i 23).

4. L'Estatut de Catalunya confereix a la Generalitat de Catalunya competència exclusiva, entre altres matèries, sobre les següents: higiene i ordenació farmacèutica, sense perjudici de la competència exclusiva estatal sobre legislació (Art. 9 nº 11 i 18). La competència sanitària té un tractament específic a l'article 16 de l'Estatut, al qual estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya:
- a) El desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de sanitat interior.
 - b) El desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de Seguretat Social, a excepció del seu règim econòmic.
 - c) La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social.
 - d) L'execució de la legislació de l'Estat sobre productes farmacèutics.
 - e) L'organització i administració de tots els serveis relacionats amb les anteriors matèries.
 - f) L'exercici de la tutela d'institucions, entitats i funcions en matèria de sanitat i seguretat social.
5. La legislació bàsica de l'Estat en matèria de sanitat és, avui per avui, la Llei de 25 de novembre de 1944 de Bases de Sanitat Nacional, i la característica més rellevant del seu desenvolupament és la seva dispersió. Per un costat, fins a data molt recent, el quatre de juliol de 1977, no es crea un Departament específic: el Ministeri de Sanitat i Seguretat Social, i per un altre no hi ha hagut la necessària tasca legislativa de compendi de les múltiples disposicions avui vigents. Posteriorment (febrer 1981) aquest Ministeri ha incorporat la competència de "treball"
-

(1) S'en pot trobar un llistat significatiu territorialment al D.O.G de 7 de març de 1980, pàgina 841 i ss.

6. La Llei de 25 de novembre de 1944 de Bases de Sanitat Nacional s'articula en 3 títols:

- I Organització general
- II Serveis sanitaris i locals
- III Serveis sanitaris diversos

El Títol I estableix les següents funcions

- a) Inspecció de Centres i Serveis per la seva correcció i perfeccionament.
- b) Lluites sanitàries, que comprèn: ensenyança, estadística i epidemiologia.
- c) Serveis farmacèutics que inspeccionen aquestes activitats: producció i provisionament.
- d) Sanitat veterinària que comprèn inspecció alimentària i zoonosis transmissibles.
- e) Serveis especials que inclou diversos apartats, des de l'alimentació, l'esport, l'habitatge i la Seguretat Social.

El Títol II tracta, més que res, de les diferents competències i el Títol III estableix les següents funcions:

- a) Higiene del treball, de l'educació física i l'esport.
- b) Higiene d'alimentació.
- c) Aigües potables i sanejament.
- d) Urbanisme.
- e) Inspecció en la construcció d'habitatges.
- f) Assistència mèdica en relació amb l'Assegurança de malaltia.
- g) Propaganda sanitària.
- h) Balnearis i aigües minero-medicinals.
- i) Cementiris.
- j) Col·legis Professionals

7. La Llei especial de Barcelona, Decret de 23 de maig de 1960, en el seu article 38.1 estableix:
- "El Ayuntamiento tendrá la exclusiva competencia para la organización y prestación, en cualquiera de las formas legalmente establecidas, incluso por concesión, de cuantos servicios públicos tengan carácter municipal con arreglo a la legislación general y se realicen en su término".
8. És important aquest reconeixement de competència exclusiva en gairebé totes les activitats de l'esfera pública, car la legislació general, que en aquell moment ja era el text articulat de la Llei de Bases de Règim Local de 24 de juny de 1955, en el seu capítol primer del Títol IV que tracta de la Competència dels Municipis hi ha l'apartat k) de l'article 101.2 que pràcticament admet tota "obra i servei" que fomenti l'interès i la satisfacció de les necessitats generals.
9. L'article 104 del text articulat tracta dels serveis sanitaris i remet de fet a la Llei de Bases de Sanitat Nacional i a la Instrucció General de Sanitat Pública de 12 de gener de 1904. El Reglament de Sanitat Municipal és de 9 de febrer de 1975. La Instrucció creà el que avui són Consells Provincials i Municipals de Sanitat. Entre les funcions dels primers es preveu:
- a) Organització i vigilància del servei d'higiene de la prostitució que inclou: estadística, arxiu i documentació especial.
 - b) Establiment d'un laboratori per a anàlisis alimentàries.
 - c) Materials de desinfecció.
 - d) Estudis bacteriològics.
 - e) Institut de vacunació.

I als municipis tot i reconèixer indirectament la possibilitat de la territorialització de les funcions provincials s'especifiquen les següents funcions:

- a) Acció complementària benèfica, visita de malalts, assistència domiciliària, propaganda, higiene de lactants, higiene de pàrvuls, protecció embarassades.
- b) Inspecció delegada.

De fet, el Reglament de Sanitat Municipal desenvolupa amb més detall les funcions pròpies del municipi:

- a) Aprovació d'un Reglament sanitari.
- b) Policia sanitària de vies públiques, mercats, escorxadors, habitatges, comerços de comestibles, establiments públics, fàbriques i indústries insalubres.
- c) Municipalització d'aigua potable, aigües residuals, escorxadors, cementiris, enterraments i abastament de llet.
- d) Higiene pecuària.

10. El text articulat parcial de la Llei de Bases de l'Estatut de Règim Local, Decret de 6 d'octubre de 1977 modificat per la Llei del 7 d'octubre de 1978, no desenvolupa la Base Vuitena de la Llei de Bases de 1975, on es preveu una atenció preferent per part del municipi en "sanitat i higiene", si bé es regula la col.laboració entre l'Estat i les Entitats Locals, preveient-se, a més, en la Llei del 1978, la possibilitat de deixar sense efecte els procediments de fiscalització, intervenció i tutela del Ministeri de l'Interior. Ara bé, no s'ha realitzat la delimitació de competències entre el municipi i l'Estat que es preveu a la dita Base vuitena.

11. El Decret sobre competències de l'Administració provincial de l'onze de juliol de 1977, que és la primera disposició dictada pel Ministeri de Sanitat i Seguretat Social, estableix la vigència de les distintes competències de les Delegacions provincials, abans de la creació de l'esmentat ministeri, pertanyents a d'altres departaments i de les pròpies de les Juntes Provincials.

12. El Reial-Decret de 7 de setembre de 1979 sobre transferència de competències de l'Estat a la Generalitat en distintes matèries, entre les quals hi ha Sanitat, fou un dels resultats de la Comissió Mixta Estat-Generalitat més dificultós de consolidar, ja que necessità dues aprovacions en Consell de Ministres de diferent composició. Les funcions i competències són:

- a) Control sanitari de les aigües, residus, contaminació, habitatge, urbanisme, indústries classificades, i tot allò que fa referència al medi ambient.
- b) Publicitat mèdico-sanitària, policia mortuòria, treballs epidemiològics, promoció de salut (maternal, infantil, escolar, industrial, laboral, esportiva, mental) i accions sanitàries (malalties, antropozoonosi i educació).
- c) Desenvolupament de programes de formació.
- d) Control alimentari i de Centres i establiments sanitaris.
- e) Tasques del Mapa Sanitari, Comissió delegada de Sanitat, Seguretat Social i Assumptes Socials i Subcomissió de Sanejament de la Comissió provincial de col.laboració de l'Estat amb les Corporacions Locals.

Quedaven pendents les transferències de Serveis Socials i Seguretat Social.

El Mapa Sanitari (1), (2)

13. El Decret de 7 de gener de 1980 aprovant el Mapa Sanitari de Catalunya, és el resultat dels treballs encarregats al Conse-

(1) Seguim, en aquest redactat, l'anàlisi realitzat a "l'Organització Territorial de Catalunya" Fundació J. Bofill, Barcelona 1981, dels mateixos autors.

(2) Redactat en base al treball "La Sanitat a Catalunya. Anàlisi i Propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social" Generalitat de Catalunya. Decret de 7 gener 1980 (Diari Oficial de la Generalitat, n. 49 7/3/80) pel qual s'aprovà el Mapa Sanitari de Catalunya, encarregat per Decret de la Presidència de 15/1/79. El Decret, signat per l'honorable J. Tarradellas, diu..."El projecte de territorialització que s'adjunta podrà servir com element de treball perquè el Parlament de Catalunya estableixi la futura divisió territorial i sanitària del país".

ller de Sanitat i Assistència Social, el 15 de gener de 1979, sobre el recompte i valoració de les instal·lacions sanitàries existents i un projecte de territorialització sanitària.

14. D'acord amb aquest treball, les funcions sanitàries s'agrupen del següent mode:

- Vigilància i control medi ambiental: inspeccions i aprovacions sanitàries (locals, serveis públics, etc.), estudis sanitaris, campanyes de vacunacions, actuacions epidemiològiques, laboratori, campanyes varies (planificació familiar, toxicomanies, etc). Són funcions que depenen de les Delegacions Provincials de Sanitat i s'exerceixen per mitjà dels metges de la Sanitat Local.
- Informació Sanitària: gairebé inexistent en el passat; avui dependent de la Generalitat, per mitjà dels centres d'assistència primària.
- Assistència Primària: medicina general en ambulatoris, Centres de Salut.
És exercida per la Seguretat Social en els ambulatoris.
- Assistència Hospitalària: internament, consulta externa, especialitats i ambulàncies. Realitzada en les instal·lacions hospitalàries de la Seguretat Social i hospitals privats o d'institucions, amb convenis o sense convenis amb la Seguretat Social. Aquest capítol és en procés de traspàs a la Generalitat.

15. Els Ajuntaments tenen la responsabilitat del control higiènic-sanitari a càrrec del personal de la Sanitat Local. Els municipis grans tenen laboratori municipal i en els altres hi ha un farmacèutic de Sanitat. Els Ajuntaments, segons la Llei de Règim Local han de tenir "Casa de Socors o Farmaciola d'Urgències", encara que, amb les instal·lacions sanitàries actuals, aquests serveis han quedat obsolets. La major part de competències sanitàries, els recursos necessaris i les dotacions, avui són de l'Estat i de la Generalitat. Alguns Ajuntaments tenen Hospitals de gestió municipal, encara que el finançament depèn, en gran part, dels convenis amb la Seguretat Social.
16. La Sanitat a Catalunya és el treball d'anàlisi i proposta territorial més complet, en aquest camp. La dotació hospitalària a Catalunya és de 5,9 llits/habitant, resultat promig entre la província de Barcelona (5,3 llits) i la de Tarragona (8,9 llits). La mitjana espanyola és de 5,3 llits/habitant, a considerable distància de França (10,2 llits), Itàlia (10,5 llits) i Anglaterra (9 llits), (op. cit. pg. 103/104). Només el 41 per cent dels llits hospitalaris són públics. El consum sanitari representava a Espanya el 5,3 per cent del P.N.B. ço és "menys del que hom destina a Sanitat en els països econòmicament homologables" (op. cit. pg. 169). "En conjunt, a Catalunya, ens trobem amb una situació d'infraestructura sanitària semblant a la resta de l'Estat espanyol. És a dir, hi ha zones força equipades d'infraestructura sanitària i n'hi ha d'altres quasi depauperades... Aquestes zones més equipades, ho són sense ordre, perquè no ha existit mai una planificació d'infraestructura sanitària coherent ni una legislació adequada i realista..." (pg. 100 op. 6). L'organització sanitària proposada es basa en el concepte funcional, administratiu i territorial d'Àrea de Salut, i les necessitats de noves instal·lacions es calculen a partir de les dotacions existents per Àrees i per sector i per tipus d'instal·lacions.

17. "A l'hora de concretar la proposta sorgeix una important dificultat: a Catalunya encara no tenim feta una divisió territorial vàlida per a tota l'Administració... Aquesta no és solament una dificultat tècnica, perquè el treball sanitari i la seva organització és separable d'altres sectors de l'Administració, amb els quals cal treballar conjuntament (p.e. urbanisme, ensenyament, estadística...). Per altra banda, els criteris de racionalitat en les tasques administratives aconsellen que no hi hagi dins d'un mateix país duplicitat en les divisions territorials, sinó que tots els sectors de l'Administració utilitzin les mateixes unitats demarcacionals. No pot oblidar-se tampoc que la multiplicitat d'unitats administratives minva l'arrelament de la democràcia, puix que fa més difícil la intervenció dels administratius, i els seus representants (p.e. els Ajuntaments), en haver d'actuar en diferents unitats administratives segons quin sigui el servei públic..." (Op. cit. pàg. 207)
18. "L'Àrea de Salut serà el marc de gestió i programació de forma molt descentralitzada, on, d'acord amb una certa homogeneïtat dels problemes de salut, s'haurà d'elaborar i aplicar la política sanitària. Per tant, ens cal, en primer lloc, determinar les zones d'homogeneïtat, contrastar-les després amb límits de polaritats, veure les polaritats externes i internes a l'àrea, i a partir d'aquí establir la proposta demarcacional de les àrees... D'acord amb el model descentralitzat que es proposa en aquest document no es fa la proposta de sectorització interna de les àrees, perquè aquesta sectorització s'haurà de fer més endavant, conjuntament entre el Consell de Salut de l'àrea i l'Administració Sanitària, (Op. Cit., pàg. 207).
19. És important remarcar que l'Àrea de Salut no és la zona d'influència d'un hospital, sinó que es un àmbit físic que inclou un determinat contingut demogràfic, que presenta trets d'homogeneïtat en la seva anàlisi demogràfica i que es delimita tenint en compte els factors històrics, demogràfics, geogràfics,

climatològics, socials, econòmics, laborals, culturals, etc. que tenint trets comuns dins de l'àrea, condicionen la morbidesa i són origen de problemes sanitaris i ambientals similars. És per això, que la proposta d'organització funcional (instal·lacions hospitalàries i assistencials) no condiciona la proposta territorial i administrativa, perquè "les Àrees de Salut es delimiten en base a les àrees d'homogeneïtat per integració de l'anàlisi econòmica, demogràfica i sanitària, tot tenint en compte les polaritats internes de la zona, que són factors de cohesió" (D.C.G. n. 49 pg. 817). És a dir, donada la delimitació d'àrees i les dotacions actuals es calculen les necessitats noves. Les Àrees de Salut o àrees d'homogeneïtat es defineixen a partir de la seva descripció (op. cit., pg . 213 i següents), però no s'explica el mètode d'anàlisi que permet d'arribar a la seva definició. En aquest sentit és diferent de la proposta d'una unitat administrativa per cada milió d'habitants, segons experiències internacionals presentades per Acarín, N., Espasa, R., Sans, C., Vergés, J., (1976). "Proposta de Regionalització Sanitària per a Catalunya en el marc de l'autonomia". Reunió de la Seu d'Urgell del Congrés de Cultura Catalana, 1976.

20. La proposta estudiada, fa dependre la Sanitat de Catalunya de la Generalitat, (legislació, planificació, inspecció, finançament bàsic, nomenament de l'alt personal sanitari i administratiu, etc.) El model, però, és descentralitzat perquè estableix la representació, en els Consells d'Àrea i en les Juntes d'Hospitals, de l'administració local, dels usuaris i de la Generalitat. A més a més, es preveu que les administracions locals col·laborin en el finançament dels hospitals. Aquesta és una raó que fa estranyar que en una Àrea de Salut no hi hagi una estructura sanitària completa, amb, almenys, un Hospital de Nivell 3. Els òrgans són els següents:

-Director de Salut de l'àrea nomenat pel Consell de l'àrea de Salut, a proposta o ratificat per la Conselleria de Sanitat. (Equivaldria als actuals Delegats Provincials del Ministeri de Sanitat).

-Consell de Salut de l'Àrea: màxim organisme polític de l'Àrea de Salut, amb una representació dels usuaris, de l'Administració local, del personal sanitari i de la Generalitat.

-Direcció de la Salut de l'Àrea: màxim organisme tècnic del que depenen tots els serveis sanitaris de l'Àrea.

-Junta de Govern de l'Hospital de Nivell 3: amb representants dels hospitals que el tenen com hospital de referència.

21. L'organització sanitària d'instal·lacions assistencial i hospitalàries, proposada pels redactors del Mapa Sanitari, i presentada en el Mapa de la pàgina següent, no és "hospitalocèntrica" com d'altres proposades prèviament(1). L'organització proposada comprèn les següents instal·lacions:

-Centre de Salut: Centre de Salut per a 4.000 habitants en àrees rurals i 20 minuts d'accessibilitat màxima en cotxe. Centre de Salut per a 20.000 habitants en àrees molt urbanitzades. Es recomana no crear centres de salut petits si se'n poden fer de més grossos, fins un màxim d'un per 20.000 hab. i complint els criteris d'accessibilitat.

-Sectors hospitalaris: de 4.000 persones en medi rural i un màxim de 100.000 persones en medi urbà. Serà la unitat d'organització dels serveis i l'àmbit d'actuació dels professionals sanitaris.

-La dotació d'hospitals es calcula sobre la base de 4,3 llits per 1.000 habitants, per a malalts no aguts, amb un hospital entre 300 i 400 llits (Iberhospitalària, proposa hospitals regionals de fins 800 llits). Aquesta dotació representa un hospital

(1) Vegis, per exemple, Iberhospitalària (1976): "Estudios de Regionalización Sanitaria". Diputación Provincial de Barcelona.

per a cada 100.000 habitants, aproximadament.

- Es proposen tres tipus d'hospitals, però no es determinen estàndards d'accessibilitat Màxima.
- De nivell 1, que són diferents del anomenants Hospitals de Districte o regionals, que disposaran de les especialitats de Medicina General, Cirurgia i Maternitat.
- De nivell 2, amb les especialitats de nivell 1 més les d'Oftalmologia, Dermatologia i Otorrino.
- De nivell 3, amb les especialitats anteriors i totes les especialitats i aparells altament sofisticats i ensenyament mèdic universitari, aproximadament, es preveuran 0,5 llits/1.000 habitants, llits d'especialitats de nivell 3. (Si el mínim tècnicament viable fos també de 100 llits, l'àmbit de servei d'un hospital de nivell 3 seria de 200.000 habitants, de 400.000 habitants per 200 llits i de 600.000 habitants per 300 llits). Per anar a l'hospital d'un nivell no s'ha de passar per l'hospital de nivell inferior.
- Hospital de referència de cada hospital, és l'hospital més pròxim que té més especialitats (per exemple, el de Girona és Badalona).
- No s'han estudiat, encara, els estàndards físics de dotació de personal i de costos unitaris del hospitals.

22. Els àmbits territorials significatius pel present estudi són, doncs, principalment, els següents:

- 30 minuts d'accessibilitat en medi rural
- 6 minuts d'accessibilitat en medi urbà Sector Assistencial
- 4.000 residents en medi rural
- 20.000 residents en medi urbà Per al primer esglaó sanitari
- 100.000 residents (dotació de 4,3 llits/1.000 habitants i hospitals de 300 a 400 llits)
- 200.000 residents (dotació de 0,5 llits/1.000 habitants, llits de nivell 3, i mínim de 100 llits)

- 400.000 residents (idem... i 200 llits)
- 600.000 residents (idem... i 300 llits).

23. L'organització administrativa i territorial proposada consta, doncs, de les 12 àrees de Salut com a àmbits d'Administració perifèrica de la Generalitat, encara que de forma descentralitzada i amb participació, també, dels usuaris, de l'Administració Local i del personal sanitari, i els sectors sanitaris com a àmbits ~~també~~ d'administració perifèrica, però d'influència local. En les funcions sanitàries dels "sectors" l'Administració Local competent, hi podrà tenir un ampli ,poder de decisió. Respecte als àmbits d'administració perifèrica, és discutible que les 12 Àrees de Salut corresponguin a àrees d'homogeneïtat social, territorial i sanitària. L'existència de 4 àrees en l'entorn metropolità de Barcelona fa pensar que s'ha delimitat més per fer unitats de gestió manejables que no per homogeneïtat, ja que per aquest aspecte podria ésser una àrea única. Si aquests criteris suposats de maneigament (entre 200.000 i 600.000 habitants) s'apliquessin a la resta del territori català no en resultarien més de 4 àrees addicionals (que correspondrien als hospitals de nivell 3 de Lleida, Tarragona-Reus, Girona i Manresa). Igualment, si bé es pot argumentar l'homogeneïtat de l'Alt Pirineu, no es pot mantenir que hi hagi una centralitat clara, que en tot cas seria a Lleida, perquè les comunicacions i relacions no són transversals, sinó que segueixen les valls fluvials, confluents als voltants de la capital lleidatana.

24. L'Ajuntament de Barcelona, donades les seves especials característiques demogràfiques de capitalitat catalana i de centre d'Àrea metropolitana, té en el Mapa Sanitari una anàlisi específica. Per un costat en l'anàlisi de zones homogènies es diu que "la ciutat de Barcelona forma un conjunt molt diversificat, però dividir-lo semblaria artificiosos. Podria en el futur, con-

siderar-se un tractament que superés el municipal i integrés en zones d'homogeneïtat parts semblants de la ciutat i de poblacions veïnes" (pàg. 210, op cit.). I, així, la ciutat és definida com l'àrea 12 perquè "l'interès de potenciar que les properes grans inversions en equipaments sanitaris, es facin fora de Barcelona, es un argument que ha reforçat l'opció" (pàg. 215-216 ob. cit). i a continuació es reconeix que "als efectes assistencials els sectors revestiran aquí una gran importància tant en dimensions com en competències" (pàg. 216 op. cit.) Als efectes de la planificació del medi ambient es proposa una unitat d'acció en un territori més gran (Barcelona, Maresme, Vallès, Baix Llobregat i Penedès-Anòia).

25. A la proposta de dotació sanitària de les distintes àrees s'analitza la dotació sanitària de Barcelona Ciutat: 12.765 llits distribuïts en 88 centres, el 50 per cent dels llits són públics i només ho són el 16 per cent de centra, raó per la qual la grandària dels centres públics és molt superior a la dels privats (pàgs. 259-260 op. cit.) L'Ajuntament ostenta la propietat directa de 791 llits, ço és, el 6,2 per cent del total.
26. La proposta (pàg. 264 ob. cit) té en compte l'equip existent, les superfícies, la població i la seva distribució i densitat així com les reserves de sòl existents en el Pla General Metropolità i inclou:
 - a) La creació d'una xarxa de Centres de Salut (mapa pàg. següent) distribuïda en els 62 nuclis urbans en aquell moment en estudi per el Mapa de la Ciutat de l'Ajuntament.
 - b) L'articulació de 7 grans hospitals generals:
 1. Hospital Municipal de Ntra. Sra. del Mar
 2. Hospital Clínic Provincial
 3. Hospital del Sagrat Cor

4. Hospital de la Creu Roja
5. Hospital de Santa Pau
6. Hospital Municipal Ntra. Sra. de l'Esperança
7. Residència Sanitària de la Vall d'Hebron

Finalment s'inclou una sectorització elaborada pels Serveis Tècnics de la Delegació de Sanitat de l'Ajuntament de Barcelona que descriu les 62 unitats.

27. Aquesta sectorització municipal és totalment adient donat que, d'acord amb la legislació aplicable i, especialment, en virtut de la Llei Especial de Barcelona, l'Ajuntament d'aquesta ciutat té l'exclusiva competència dels serveis sanitaris que es realitzin al seu terme municipal. Aquest principi general no entra en vigor automàticament, ja que la iniciativa per assumir la competència exclusiva ha de partir del Ple del Consell Municipal i seguir els tràmits previstos per a la municipalització de serveis (Art. 40.3 de la Llei Especial). Cal recordar, a més, que la competència exclusiva tant pot fer referència a la gestió com a l'organització.

La Gestió Municipal

28. L'Àrea de Sanitat, actualment està estructurada en 5 grans unitats que responen a una divisió funcional alhora que presenten una subestructura jeràrquica. El personal de l'Àrea és de 2.574 persones, que a l'any 1980 representaren un cost de 3.681 milions de pessetes, mentre que les despeses de manteniment pujaven, en el mateix exercici, uns altres 572 milions de pessetes.
29. Donat que tres de les cinc grans unitats són: Salut Pública, Assistència Primària i Assistència Hospitalària, corresponents a la divisió bàsica de les competències sanitàries, i els altres dos serveis són Serveis Generals i Cementiris, és fàcil el coneixement de l'àrea per part del seu personal, si bé la important magnitud dels seus recursos, i els múltiples emplaçaments en dificulten el coneixement detallat.
30. El nivell de coordinació entre les distintes unitats és desigual i pels intents de millorament, com és el cas per a la prestació de serveis d'urgències, el nexa d'unió proposat ha estat la divisió territorial.
31. D'acord amb la Carta Municipal, l'Ajuntament pot arribar a tenir competència exclusiva sobre el Control del Medi (U.C. Salut Pública), i Assistència Primària. Però, la realitat és que, tant en un camp com en un altre, incideixen avui diverses Administracions: (INSALUT, Generalitat i Corporació Metropolitana).
32. L'àrea de serveis especialitzats amb influència a tota la ciutat i, a voltes, més enllà i tot:

- Oficina tècnica.
 - Oficina del Medi Ambient.
 - Servei de Docència i Investigació.
 - Institut d'Investigacions Mèdiques.
 - Escola de Formació Professional Sanitària
 - Escola Universitària d'Infermeres.
 - Parc de Farmàcia.
 - Servei d'Obres i Manteniment.
 - Servei de Laboratori Municipal.
 - Centre d'Informació i Coordinació d'Urgències.
 - Departament d'Epidemiologia.
 - Departament de Bioestadística.
- Aquests serveis representen 232 persones.

33. També amb l'organització actual, fan una funció general aquells departaments que són òrgans intermitjos entre l'esfera on es prenen les decisions i el servei directe al ciutadà.

- Oficina de la Delegació de Serveis
- Personal adscrit directament a les Unitats o Subunitats sense estar en cap servei o negociat específic
- Negociat de Sanitat
- Servei de Coordinació del Personal
- Negociat de la Salut Pública

Aquests òrgans intermitjos representen 105 persones.

34. La Unitat Operativa d'Assistència Hospitalària té també un àmbit d'influència general, les característiques del qual cal tractar. Avui per avui, es produeixen entrades en les instal·lacions hospitalàries municipals que són fins a cert punt independents de l'origen geogràfic.

Un recent estudi i recollida de dades sobre la "Sectorització Hospitalària d'Urgències" realitzada per l'Àrea va proposar quatre sectors en funció dels quatre hospitals dotats: Ciutat

Sanitària (Sector I), Hospital Clínic (Sector II), Hospital de St. Pau (Sector III), i Hospital Ntra. Sra. del Mar (Sector IV) Dels set Hospitals Generals proposats en el Mapa Sanitari no es tenen en compte: l'Hospital de la Creu Roja, Hospital del Sagrat Cor (és privat) i Hospital de Stra. Sra. de l'Esperança, perquè cap dels tres té un servei d'Urgències permanent. Al quadre adjunt es comprova que més de la meitat de les entrades d'urgència de l'Hospital de Stra. Sra. del Mar corresponen a Sectors exteriors al definit com a propi. Aquesta funció hospitalària té una assignació de 1780 treballadors, és a dir el 69,15 per cent del total de l'Àrea. Més endavant sobre aquest tema.

35. La Unitat Operativa de Cementiris, sense ser un aspecte descoordinat de les funcions de l'Àrea, no deixa de tenir un cert caràcter marginal en la conservació del capital humà o en la creació d'un estat de benestar general. El seu àmbit d'influència ve determinat per les actuals condicions del sòl disponible per a cementiris, i d'aquí que les seves instal·lacions més importants per a les exhumacions actuals i futures -Cerdanyola-Montcada i el Papiol- tinguin un caràcter metropolità. El personal d'aquesta Unitat és de 71 treballadors.
36. És rellevant, en aquest treball, l'àmbit de les funcions que es realitzen a la resta de dependències, això és Dispensaris, Centres de Salut i Servei d'Assistència de la Unitat d'Assistència Primària; Desinfecció, Desratització, Desinsectació, Hidrologia, Higiene Pública, Higiene d'Aliments, Nutrició, Sanitat Escolar, Planificació Familiar, Educació Sanitària, Immunologia i Odontologia de la Unitat de Salut Pública, i el Parc Mòbil. El personal d'aquestes dependències és de 386 treballadors.

SECTORITZACIÓ HOSPITALÀRIA D'URGÈNCIES

S E C T O R	I		II		III		IV	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
URGÈNCIES MES	2623	100	2375	100	1305	100	1442	100
URG. PROPI SEC.	973	37	1395	48,5	1077	59,5	674	46,7
ALTRES SECTORS			176	6,1	166	9,1	72	4,9
I								
II	188	7,1			155	8,6	380	26,4
III	312	11,8	258	8,9			88	6,1
IV	171	6,5	250	8,6	165	9,2		
URG. ÀREA	740	28,1	429	14,9	127	7,03	101	7,0
RESTA PROV.	216	8,2	240	8,4	84	4,6	41	2,8
CATALUNYA	13	0,5	8	0,3	7	0,4	8	0,5
RESTA	15	0,6	114	3,9	18	0,9	8	0,5
SENSE ESPECIF.	-	-	-	-	-	-	70	4,8

SECTOR I: Ciutat Sanitària

SECTOR II: Hospital Clínic

SECTOR III: Hospital de St. Pau

SECTOR IV: Hosp. N.Sra. del Mar i Centre Quirúrgic d'Urgències

ÀREA: Badalona, Castelldefels, Cornellà, el Prat, Esplugues,
Gavà, l'Hospitalet, Montcada, St. Boi, Sta. Coloma, St.
Adrià, St. Feliu, St. Cugat.

Aquest nombre d'urgències correspon al promig de 2 setmanes
de maig i de setembre.

Requeriments territorials de la Gestió Local

37. De tota la informació analitzada fins aquí, hi ha tres temes que són els significatius en referència als requeriments territorials de la gestió de la sanitat pública:

- àmbit d'influència dels Centres de Salut
- àmbit d'influència dels Hospitals Generals
- estàndard d'equips d'higiene i control ambiental.

Efectivament, els Centres de Salut entesos a la ciutat com el primer graó d'assistència, tenen una influència territorial concreta, i en la mesura que aquests centres hagin d'estar lligats a un Hospital General, l'àmbit d'aquests queda al seu torn definit. La qüestió és si aquest àmbit d'Hospital General correspon al d'una unitat administrativa.

Per altra banda, les funcions higièniques, si bé en una estructura centralitzada no tenen perquè dividir-se territorialment, i de fet ara no s'hi divideixen, en una estructura espacial s'hi poden adaptar dins d'uns estàndards. Cal plantejar-se, llavors, si una organització territorial és millor o no que una de centralitzada.

38. Donada la situació de dispersió administrativa dels serveis disponibles i en funcionament, un altre apartat de la problemàtica de l'Àrea de Sanitat és la influència que pot tenir una estructura descentralitzada en el procés de negociació i planificació que, necessàriament ha de dur-se a terme.

39. El Mapa Sanitari preveu, segons el plànol adjunt, la creació dels Centres de Salut que són la unitat territorial bàsica de l'assistència sanitària. Cal dir que dels establiments existents susceptibles de complementar-se fins arribar a tenir-ne les característiques, només sis centres són municipals.

D'acord amb un estudi realitzat per l'Àrea, caldria muntar 50 centres de Salut per a tot Barcelona i el seu cost de funcionament oscil·laria entre els 85 i els 110 milions de pessetes anyals.

L'àmbit territorial dels Centres de Salut definits teòricament per a 40.000 habitants ens donen una escala de divisió similar a la dels barris històrics. En tractar amb unitats majors s'esdevé un problema d'agregació, encara que determinades funcions, com la Sanitat Escolar no precisarien d'un àmbit tan petit.

40. L'Assistència Hospitalària, amb una influència metropolitana i regional, no és una competència exclusiva del municipi, i l'Ajuntament aporta a l'estructura general dos hospitals de Nivell 2: l'Hospital del Mar i l'Hospital de l'Esperança, amb 400 llits cadascun. A la vegada aporta el Psiquiàtric de la Vall d'Hebron per a urgències d'aquest tipus i una instal·lació geriàtrica de 400 llits.
41. El nombre d'Hospitals Generals previstos a Barcelona ciutat en el Mapa Sanitari són de set i, per tant, les unitats intermèdies, el segon grau territorial d'aquesta funció, és de set. Podem dir, doncs, que set Centres de Salut estaran lligats a cada un dels set Hospitals Generals.
42. En aquest nivell intermedi s'han d'organitzar serveis hospitalaris, com és ara "Maternologia", i que no són propis de les funcions dels Hospitals Generals.
43. El Parc d'ambulàncies si bé podria organitzar-se també en aquest nivell intermedi, donat que avui juga un paper subsidiari, s'hauria d'articular, coordinar i planificar conjuntament amb el Parc de la Creu Roja que avui té una important incidència en el servei.

44. Els serveis lligats als mercats, necessiten considerar-se dins el conjunt de requeriments propis d'aquests serveis comercials. La higiene de l'alimentació està íntimament lligada en l'aspecte territorial a les funcions de control, coordinació i administració de mercats, ja que de fet és una inspecció especialitzada. Restaran com a funcions centralitzades les inspeccions dels mercats centrals.
45. Igualment, el servei de Sanitat escolar lligat a les funcions d'ensenyament, necessita considerar-se dins els requeriments d'aquests serveis docents.
46. La territorialització del control del medi és factible en aquells serveis on no calgui un equip especialitzat, com és el cas d'inspeccions de salubritat d'edificis i terrenys que hauria de lligar-se a les altres inspeccions com les del Departament d'Hidrologia o amb les que es realitzen en d'altres àrees, i alhora a les actuacions posteriors que poden donar peu a aquestes inspeccions: densificació, desratització, desinsectació.
47. Els resultats obtinguts de l'anàlisi permeten establir que la sectorització de l'Àrea de Sanitat precisa per a millorar la relació usuari-administració, significa l'establiment d'una estructura territorial jeràrquica: 50 sectors cel·lulars, 7 sectors hospitalaris (avui en funcionen ja 4, cosa que es pot considerar com el nombre mínim) i una unitat central. La Sanitat escolar lligada a la funció d'ensenyança i la Higiene d'Aliments, donats els requeriments d'ensenyament i serveis municipals, encaixen perfectament en aquests 7 possibles sectors, i les inspeccions restants degudament coordinades permeten també aquesta sectorització.

48. La Unitat Administrativa de Cementiris, pot igualment adaptar-se a una organització territorial si es disposa la mecanització de l'arxiu i registre, amb els terminals perifèrics corresponents.
49. Finalment, l'Administració pot adaptar-se a l'organització territorial proposada amb un reajustament de funcions. A tal efecte pel nombre de personal disponible és totalment adequada la sectorització del Negociat de Salut Pública.
50. Fins aquí es pot afirmar que la territorialització de la funció sanitària és raonablement possible. Un altre aspecte del problema és si la territorialització significaria una millora de la situació actual. En una organització completa del servei de la salut, els paquets de set Centres d'Assistència Primària i un Hospital General tenen prou entitat per a una administració també sectoritzada, més eficaç en la seva relació amb el ciutadà i amb el professional de la sanitat. Però en la situació actual d'establiments sanitaris municipals aquesta sectorització administrativa no sembla necessària, perquè en conjunt no supera allò que fora assignable a dos sectors, la qual cosa no significa que determinats serveis, com les urgències, puguin ja territorialitzar-se, doncs aquesta organització no justifica ni necessita obligatòriament una administració sectoritzada.
51. Finalment, cal preveure que en les necessàries tasques de negociació i planejament general de la sanitat, on hi ha d'intervenir diferents administracions (INSALUT, Executiu i Legislatiu català, Corporació Metropolitana, Ajuntament, etc.) sembla innecessari i contraproduent el multiplicar els organismes decisoris i negociadors. Això, però, no significa que puguin oblidar-se en el curs del planejament els objectius descentralitzadors, doncs l'estructura administrativa i la seva problemàtica és significativament diferent en introduir-los en l'estudi.

52. La distribució resultant assignaria a les unitats territorials les següents dotacions de personal de l'Ajuntament:

- Centres de Salut:

. Dispensaris	36	
. Servei d'Assistència	111	
. Nutrició i dietètica	6	
. Planificació familiar	10	
. Educació Sanitària	8	
. Immunologia	25	
. Odontologia	5	
. Parc Mòbil	3	
. Maternologia	<u>164</u>	373

- Higiene d'Aliments (vegis A. Serveis Municipals) 70 (aprox.)

- Sanitat Escolar (Vegis Àrea d'Ensenyament) 40

- Salut Pública

. Desinfecció		
. Desratització		
. Desinsectació	29	
. Hidrologia	6	
. Higiene Pública	<u>5</u>	40

- Hospitals de Sector

. Ntra. Sra. del Mar i Centre Quirúrgic d'Urgència	566
. Ntra. Sra. de l'Esperança	760

- Cementiris 14

- Administració sectorial

Negociat de Salut Pública	<u>21</u>
---------------------------	-----------

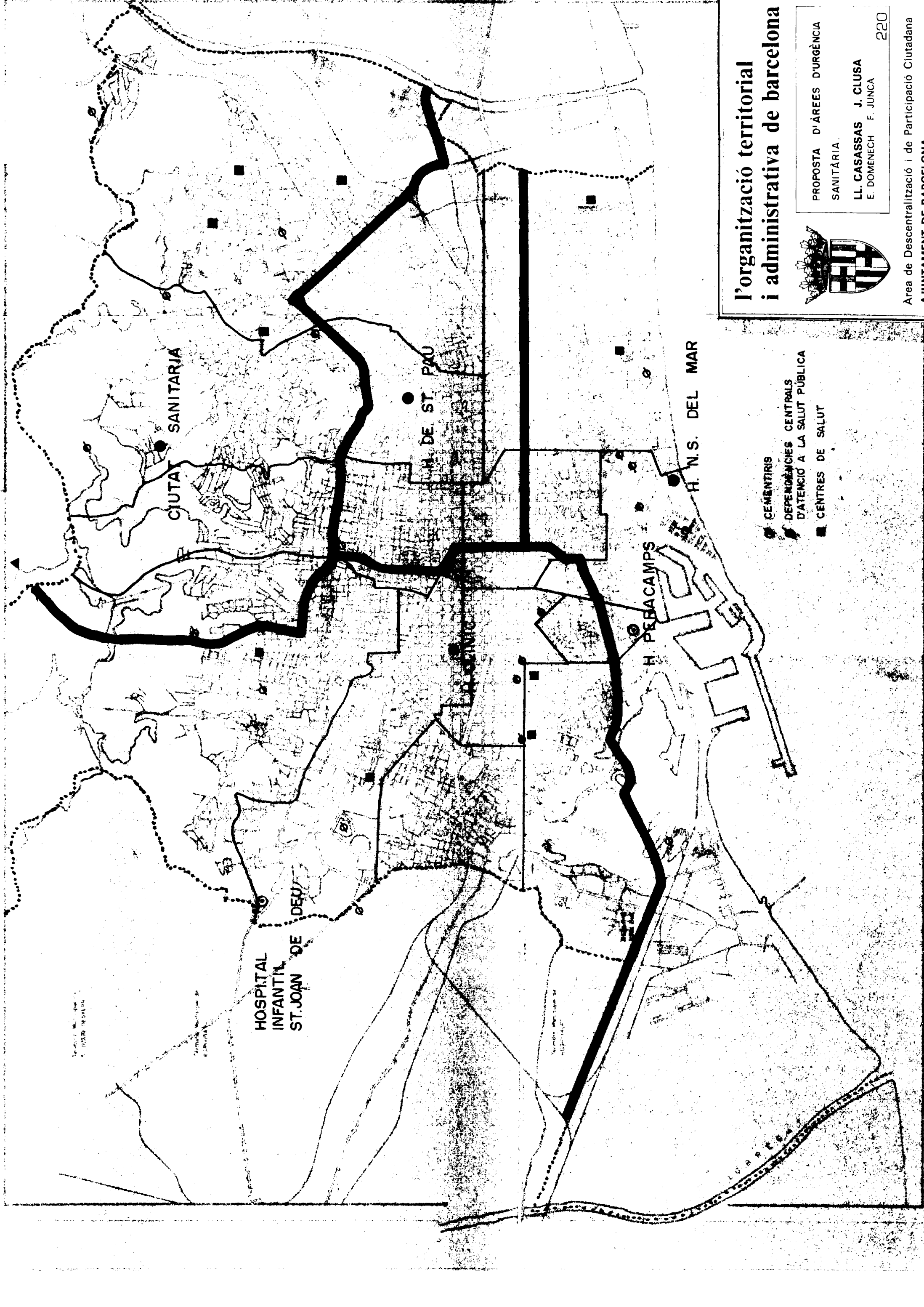
TOTAL 1.884 persones

=====

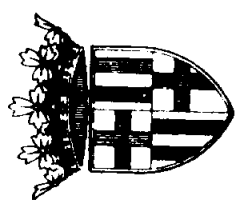
53. L'assignació central representa els recursos següents:

- Oficina Delegació	8
- Oficina Tècnica	6
- Oficina Medi Ambient	1
- Serveis Generals i administració diferents Unitats	74
- Servei Docència i Investigació	1
- Institut d'Investigacions d'aigües	45
- Escola F.P. Sanitària	2
- Escola Infermeres	17
- Parc de Farmàcia	24
- Servei de Coordinació de Personal	6
- Servei d'Obres i Manteniment	1
- Servei Laboratori Municipal	58
- Higiene Aliments Mercabarna	22
- Epidemiologia	13
- Bioestadística	5
- Institut Psiquiatria	121
- Unitat Geriatria	169
- Servei Informació Coordinació Urgències	59
- Serveis Centrals Cementiris	<u>57</u>
	689 persones

3.8. SERVEIS SOCIALS



l'organització territorial i administrativa de barcelona



PROPOSTA D'ÀREES D'URGÈNCIA
SANITÀRIA.

LL. CASASSAS J. CLUSA
E. DOMENECH F. JUNCA

1. Els Serveis Socials apleguen un conjunt d'activitats públiques que no queden cobertes ni per l'ensenyament, la sanitat ni per la família. La seva importància és creixent en el moment que apareixen les necessitats derivades de la marginació, l'aïllament o la insuficient capacitat econòmica o personal. Degut als problemes de definició de les activitats públiques englobades dins del concepte de "serveis socials", les Nacions Unides van establir, el 1960, la següent sectorització:

- Serveis generals d'informació i orientació (sobre problemes individuals, familiars o de grup)
- Centres socials
- Organització de la comunitat
- Benestar de la infància i de l'adoslescència:
 - . serveis per l'atenció de la infància durant el dia
 - . lleure
 - . serveis d'ajut a la llar
 - . protecció de menors
 - . serveis d'adopció
 - . serveis de famílies substitutes
 - . institucions per a menors
 - . serveis d'orientació per a adolescents
- Serveis per a la Joventut
 - . serveis de reorientació per als joves
 - . lleure
 - . residències per als joves
 - . prevenció i tractament de la delinqüència juvenil
- Activitats per a la participació de la dona en la societat
- Benestar per a la tercera edat
 - . lleure i centres de dia
 - . serveis d'ajut a la llar
 - . residències i institucions

- Inserció social de minusvàlids físics, sensorials i psíquics
- Reinserció social d'ex-malalts mentals
- Inserció Social de marginats (ex-presos, alcohòlics, rodamons, drogradictes...)
- Servei per a refugiats, per a treballadors migrants i temporers
- Programes d'assistència pública

2. La Constitució recull la Declaració Universal dels Drets Humans després d'anunciar com a fonament de l'Ordre polític i de la pau social la dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat i el respecte a la llei i als drets dels altres (Art. 10).
Més endavant, estableix que la reeducació i la reinserció social orientaran l'acció sobre els delinqüents, els quals tenen dret a tenir un treball remunerat, la Segueretat Social conseqüent,

l'accés a la cultura i al desenvolupament integral de la personalitat (Art. 25). Entre els drets i els deures dels ciutadans es proclama el deure de treballar i el dret al treball, a la lliure elecció de professió o ofici, a la promoció a través del treball i a una remuneració per tal de satisfer les seves necessitats i les de la seva família (Art. 35).

Finalment, dins del conjunt dels principis rectors de la política social i econòmica, s'asseguren la protecció a la família i a la infància (Art. 39), tractament, rehabilitació i integració dels disminuïts físics, sensorials i psíquics (Art. 49), i promoció del benestar de la tercera edat amb independència de les obligacions familiars (Art. 50)

Quan a les competències que el text Constitucional ofereix a les Comunitats Autònomes, entre altres matèries hi figura l'Assistència Social (Art. 148.1 nº 20). L'Estatut d'Autonomia de Catalunya desenvolupant aquesta possibilitat, disposa que aquestes funcions són competència exclusiva de la Generalitat (Art. 9.25).

3. No és d'estranyar, doncs, que els serveis socials tinguin una àmplia gamma de funcions i per conseqüent d'instal·lacions.

L'experiència en els països de llarga tradició en l'assistència social, lliga aquesta tasca amb els Centres primaris de sanitat a través de grups i professionals que tenen cura de famílies en emergència o de necessitats d'acolliment temporal (1). En el nostre país, aquesta tendència s'està accentuant des de la integració de l'assistència social en el mateix departament ministerial de sanitat i en la mateixa conselleria de la Generalitat. Per altra banda "la participació dels moviments d'acció social voluntària gaudeixen d'una llarga tradició en el nostre país.

Aquesta participació s'ha vingut realitzant per intervencions de

(1) RUBIOL, G.: "Els Serveis Socials: organització i funcionament a Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel i Països Baixos". Publicacions de la Fundació Jaume Bofill. Ed. Blume. Barcelona 1980.

tipus caritatiu, efectuades en medis tancats -internats, hospitals psiquiàtrics- i en els que el passiu beneficiari perteneixia a alguna categoria de marginats" (1). I aquests moviments voluntaris en la mesura que s'extenguin i s'orientin vers funcions de mediació educativa i cultural, poden esdevenir elements innovadors fonamentals vers un model més solidari.

4. En virtud del Reial Decret 1949/1980 de 31 de juliol, publicat en el BOE nº 236 de primer d'octubre del mateix any (2), la Generalitat de Catalunya ha rebut els traspassos de serveis de l'Estat en matèries de serveis d'assistència social. Aquests traspassos representen l'assumció per part de la Generalitat de la titularitat dels centres i establiments depenents fins aquell moment de l'Institut Nacional d'Assistència Social i de les seves Delegacions Provincials; dels centres socials depenents fins aquell moment de la Direcció General d'Acció Social i de la concessió i la gestió de les Ajudes del Fons Nacional d'Assistència Social.
5. El text articulat de la Llei de Règim Local de 24 de juny de 1955 al definir les competències municipals disposa que l'activitat dels Ajuntaments es dirigirà, principalment, entre altres finalitats, a la "beneficència; protecció de menors; prevenció i repressió de la mendicitat; millora dels costums; atencions d'indole social, especialment, mitjançant la creació de Mutualitats escolars; vedats de previsió i hostatge de transeunts" (Art. 101.2 g).

De totes aquestes funcions, solament s'ha tractat a nivell jurídic i de forma específica, la protecció de menors, a través del

(1) MENDEZ, MENDEZ, Elvira, CASAS GALOFRE, Mercè: "La descentralitzación municipal en la acción sanitaria" CEUMT nº 29-30 p. 60. Barcelona 1980.

(2) D.O.G. nº 86 de 8/10/1980.

Decret de 2 de juliol de 1948. modificat pel Decret 2825/1965 de 23 de setembre, pel Decret 1480/1968 d'11 de juliol de 1968 i Reial Decret 414/1976 de 26 de febrer.

En el que aquí interessa es pot dir que si bé el Decret del 1948 preveïa l'existència entre d'altres organismes, de Junes Locals de Protecció de Menors, el Decret de 1968 les suprimeix integrant-les en les Junes Provincials a no ser que la seva demarcació coincideixi amb Seccions del Tribunal Tutelar de Menors (Art. 2on.). Com que l'existència de Junes Locals era una Delegació de les Provincials (Art. 40 del D. de 1948), la modificació de fet no és molt substancial. L'enllaç de l'administració local amb aquestes Junes Provincials és la presència com a vocal nat del batlle de la capital de província (Art. 42), la qual cosa no és gaire en un Organisme format per un mínim de 26 persones. Finalment, el Decret de 1976 ratifica la dependència de l'Obra de Protecció de Menors del Ministeri de Justícia (Art. 1er.), per tant, atorga al respecte una clara competència a l'administració Central.

Sembla oportú, també, recordar aquí que l'Assistència Social estatal va ésser potenciada a través de la Llei 45/60 de 21 de juliol sobre Creació de Fons Nacionals per a l'aplicació social de l'impost i de l'estalvi, la qual conté una part titulada "Fons Nacional d'Assitència Social" (Títol II), la qual preveu el finançament de residències de menors i d'ancians, guarderies infantils, menjadors per a mares lactants, altres fins similars i el sosteniment de les Institucions Benèfiques (Art. 75).

Pel que fa referència a la beneficència, la Llei General avui vigent data del 20 de juny de 1849, la qual preveu establiments públics generals, provincials i municipals sense especificar aquests darrers, alhora que crea també, tres Junes: Generals, Provincials i Municipals, detallant-ne la composició. Aquest tret històric i inadequat posa l'èmfasi de l'actuació local en

l'assistència domiciliària i en els auxilis en espècie (Art. 13)
El seu Reglament del 14 de maig de 1852, determina que els establiments municipals han de socórrer malalties accidentals, conduir els pobres als establiments generals o provincials i alleugerir en la llar necessitada les dolències o la pobresa inculpable. (Art. 4rt.).

La Gestió Local

6. A la pràctica, el text de la Llei de Règim Local no correspon a allò que el ciutadà entèn per Serveis Socials i, per tant, avui s'han desenvolupat més les funcions varies que es poden englobar en el genèric "atencions d'índole social", que no pas altres tasques que pressuposen un sistema de valors ben diferent no ja dels textos de la Constitució, sinó àdhuc del propi de l'"Estat Benefactor".

Ara bé, tal com s'ha indicat anteriorment, la denominació de "Serveis Socials", no ha perdut la seva ambigüetat, ja que la significació textual que molt bé pot traduir-se per "mitjans col·lectius per a l'ús de la comunitat" no correspon al significat real d'allò que s'espera i que molt bé poden resumir-se en els següents capítols (1): Infància i adolescència; Jubilats i pensionistes; Minusvàlids físics, psíquics i sensorials; Reinserció social; i situacions d'emergència.

Naturalment, les necessitats i les possibilitats municipals en aquests serveis depenen molt de l'entitat dels Ajuntaments, tant en pes demogràfic com en pujança econòmica.

(1) MORATÓ, Anna i NADALA, Cruces: "Los servicios sociales municipales" a CEUMT, nº 29-30, agost-setembre 1980, pg. 48 i ss.

7. Dins de l'apartat de dedicació a la Infància i adolescència s'hi troba:

- 1) Ajudes individuals per a menjadors escolars; compra de llibres; guarderia; colònies d'estiu; etc.
- 2) Subvenció de Guarderies d'infants.
- 3) Programa de Prevenció Social Infantil.

No cal dir que les ajudes són dirigides a la mainada de les famílies més necessitades i que les Guarderies a subvencionar són les que es suposen amb una clientela de menys recursos econòmics.

D'una altra banda, el programa de Prevenció Social Infantil, íntimament lligat a les tasques de protecció de menors, preveu la creació d'un grup d'educadors especialitzats que puguin suplir en casos extrems les carències educatives i de tota mena de la família.

L'existència d'aquest programa mostra que les competències centrals de la Protecció de Menors, no estan resolent, per incapacitat física o per atrofia funcional, aquesta problemàtica. Cal preguntar-se aleshores, si una actuació del govern local fora més eficaç. Cal notar que l'èmfasi de l'actuació municipal que es proposa en l'exemple aprofitat com a síntoma de les demandes públiques actuals, és la Prevenció que avui la legislació de l'Obra de Protecció de Menors només tracta subsidiàriament. Per altra part, no existeix un coneixement sistemàtic de les necessitats de Prevenció, i qui sembla amb més possibilitats d'aconseguir-lo és aquell servei que està més aprop de les problemàtiques que la defineixen com a necessària, i que per descomptat, gairebé mai van soles: necessitats econòmiques, habitatge social, situació d'emergència (atur, malaltia, delinqüència toxicomania, etc.). L'organisme que té aquesta visió local globalitzada és l'Ajuntament, el qual haurà de coordinar-se posteriorment amb la competència central.

8. Dins l'apartat de dedicació als Jubilats i pensionistes s'hi inclouen:

- 1) Programació i coordinació de diferents entitats actuant per establir una xarxa de Clubs de Jubilats on hi siguin possibles distintes activitats de lleure.
- 2) Programació i coordinació de diferents actuant per establir una xarxa de residències per a ancians.
- 3) Ajudes genèriques en diferents serveis municipals: transports i escombraries.

Dins d'aquests objectius, l'èmfasi de l'atenció a la vellesa més necessitada es posa en el capítol de residències i en l'exempció de la taxa d'escombraries. Tant els clubs de jubilats com l'exempció del pagament del transport públic són serveis i avantatges que es donen a tots els pensionistes, pel que la prestació és general i no individualitzada.

9. El capítol de dedicació als Minusvàlids físics, psíquics i sensorials comprèn:

1. Recollida d'informació de tipus estadístic i territorialitzada del problema.
2. Programació i gestió per a la creació d'un Centre per a minusvàlids psíquics profunds.
3. Impulsió de tallers especials on els minusvàlids puguin realitzar una tasca professional.
4. Gestió de punts de venda, per a l'explotació per minusvàlids físics.
5. Creació d'un transport adient per als minusvàlids.
6. Atenció al disseny urbà per facilitar l'ús de la ciutat per part des minusvàlids.
7. Adequació de les instal·lacions esportives per a l'ús dels minusvàlids.

Aquests objectius intenten alleugerir les dificultats pròpies dels minusvàlids amb un tractament general més individualitzat. Òbviament, al donar-se graus de minusvalia molt diferents, i a l'incloure'n tipus, també, molt diferents, els resultats seran desiguals.

10. Les tasques de reinserció social, incloent les atencions a:

- 1) Marginats socials
- 2) Ex-presos
- 3) Alcohòlics i toxicòmans
- 4) Vagabunds.

També en aquest capítol, el títol inclou problemes molt diferents que precisen tractaments molt distints. A més, cal delimitar en una situació de recursos escassos, a qui s'ha d'esmerçar més atenció per tal d'aconseguir la plena reinserció en la societat i aquesta tria, teràpies de grup, si bé es poden donar, és segur que no pot deixar de fer-se personalment.

11. A l'apartat de Situacions d'emergència s'hi poden incloure totes aquelles impossible de preveure i que precisen tantes ajudes econòmiques com suport moral. L'objectiu és que cap família ni persona sense recursos quedi abandonada.

Cal entendre que la millor definició dels Serveis Socials tal com avui s'entenen és la corresponent, justament a aquestes situacions d'emergència.

12. S'observa una tendència a incloure aquests serveis socials en el sí dels Centres de Salut, on es donarien doncs, dues línies d'actuació: la mèdico-sanitària i l'assistència social.

No sembla, però que s'hagi debatut suficientment aquesta integració. Es podria aportar treballs dels especialistes en matèria sanitària que justificarien unes macro-integracions de funcions que

inclourien gairebé tots els aspectes de l'activitat pública i social perquè en últim terme és cert que tot té transcendència en la salut dels individus i dels pobles, però també es podrien aportar treballs dels especialistes en matèria d'assistència social que justificarien unes altres macro-integracions de funcions que inclourien tots els aspectes de l'activitat pública i social que són per definició assistència social.

L'èmfasi principal de l'assistència social cal trobar-la, tal com s'ha dit al principi, en la marginació que la competitivitat comporta a grups socials determinats o a individus aïllats, i l'èmfasi de la salut és la manca de malaltia, tant dels que es mantenen en competència com els que ho fan en una situació més dèbil. La inclusió doncs, de l'assistència social en els Centres de Salut, tot i expressar la voluntat de construcció d'una societat més solidària, no deixa d'ésser ambigua: serà la debilitat -que sempre és relativa- una malaltia, o bé la malaltia per si sola motiu de marginació?.

13. En una perspectiva operativa en la que és precís aconseguir la màxima rendabilitat social, no es pot oblidar que la imatge de l'Assistència social, justament per anar lligada a la marginació, no atrau activament sinó és per fornir-hi una acció d'ajuda voluntària, i que contràriament cal, per potenciar la imatge encara verge dels Centres de Salut, deslligar-les o posar-les al marge dels problemes de la marginació social. Si es pretèn impulsar a través dels Centres de Salut la medicina preventiva, una assistència pública diferent del lliurement de medicaments i una actuació professional de qualitat independent del consumisme tecno-farmacològic -que troben les dificultats més importants en l'hàbit creat tant entre els pacients com entre els professionals-, cal anhelar el prestigi i la confiança de la institució a partir dels paràmetres culturals existents. Sembla, doncs, que la barreja de funcions sota el mateix rètol és una dificultat addicional per a la tasca mèdico-sanitària que cal

emprendre, sense que signifiqui cap avantatge pel usuari -sempre malgrat ells mateixos- dels serveis socials. En conseqüència, caldria obrir un debat més profund sobre aquest tema, abans d'integrar ambdues funcions en una mateixa institució.

14. Les dificultats d'integració entre les tasques sanitàries i d'atenció a marginats que s'han apuntat no signifiquen la negació de la coordinació que ha d'existir entre ambdues, tant perquè sovint -i en alguns casos sempre- el tractament dels marginats precisa suport mèdic, com perquè algunes vegades l'atenció sanitària descobreix problemàtiques que corresponen tant o més que al seu camp d'actuació específic a la dels serveis socials. Una bona coordinació precisa un canal adient i específic o bé uns mateixos àmbits de referència entre ambdues funcions, la qual cosa permet una comunicació ràpida i eficaç.

15. Una altra coordinació que ja s'ha vist també molt important en la descripció de les funcions locals, és la que cal establir entre els òrgans de l'administració central i les actuacions locals. En molts municipis on ni els recursos disponibles ni la població justifiquen molts serveis, aquestes coordinacions esdevenen una de les tasques primordials dels treballadors dels Serveis Socials.

En les ciutats grans i en les àrees metropolitanes, la duplictat de serveis locals i serveis centrals només s'explica en aquells casos en que l'àmbit d'influència supera el de l'administració local, o bé en els supòsits de que les corporacions locals no assumeixen la iniciativa en l'organització dels serveis.

Seràn una excepció de l'anterior aquelles funcions que per les característiques dels seus objectius no solament precisen unes directrius de caràcter general sinó que es veuen facilitats amb l'existència d'organismes allunyats de les comunitats reduïdes.

16. De totes les tasques esmentades, hem fet referència a si el servei es lliurava en consideració a cada cas personal, o un grup social sencer. Forces funcions es realitzen en atenció a les característiques individuals, la qual cosa significa un treball d'apreciació a voltes delicat per part d'un personal especialitzat que precisa un cert grau d'autonomia. Aquest fet és una de les característiques més rellevants del conjunt de funcions dels Serveis Socials.

17. A Barcelona-ciutat es donen comparativament amb les altres ciutats del país, els trets que permeten i precisen una assistència social més complexa. Si bé en principi l'Àrea de Serveis Socials de l'Ajuntament (Veure Anex) s'articula amb dues Unitats Operatives, l'una administrativa i altra tècnica, en l'actualitat s'està en un període de reestructuració que intenta territorialitzar la duplicitat gestió administrativa i gestió tècnico-assistencial.

De fet en embrió aquesta duplicitat a nivell d'àmbit territorial ja es donava abans i la novetat és que cada unitat territorial depèn solament dels serveis generals i directius per un sol canal orgànic.

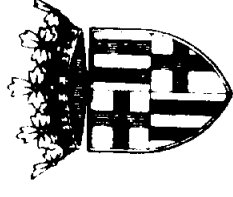
18. Les funcions queden englobades en quatre Serveis que en són representatius:

- Servei d'Atenció a la Tercera Edat.
- Servei d'Atenció a la Infància.
- Servei d'Atencions Comunitàries.
- Servei d'Atenció als Marginats.

Existeixen en projecte tres Serveis més:

- Servei de Delinqüència.
- Servei de Promoció de la Dona.
- Servei de Dependències.

l'organització territorial i administrativa de barcelona

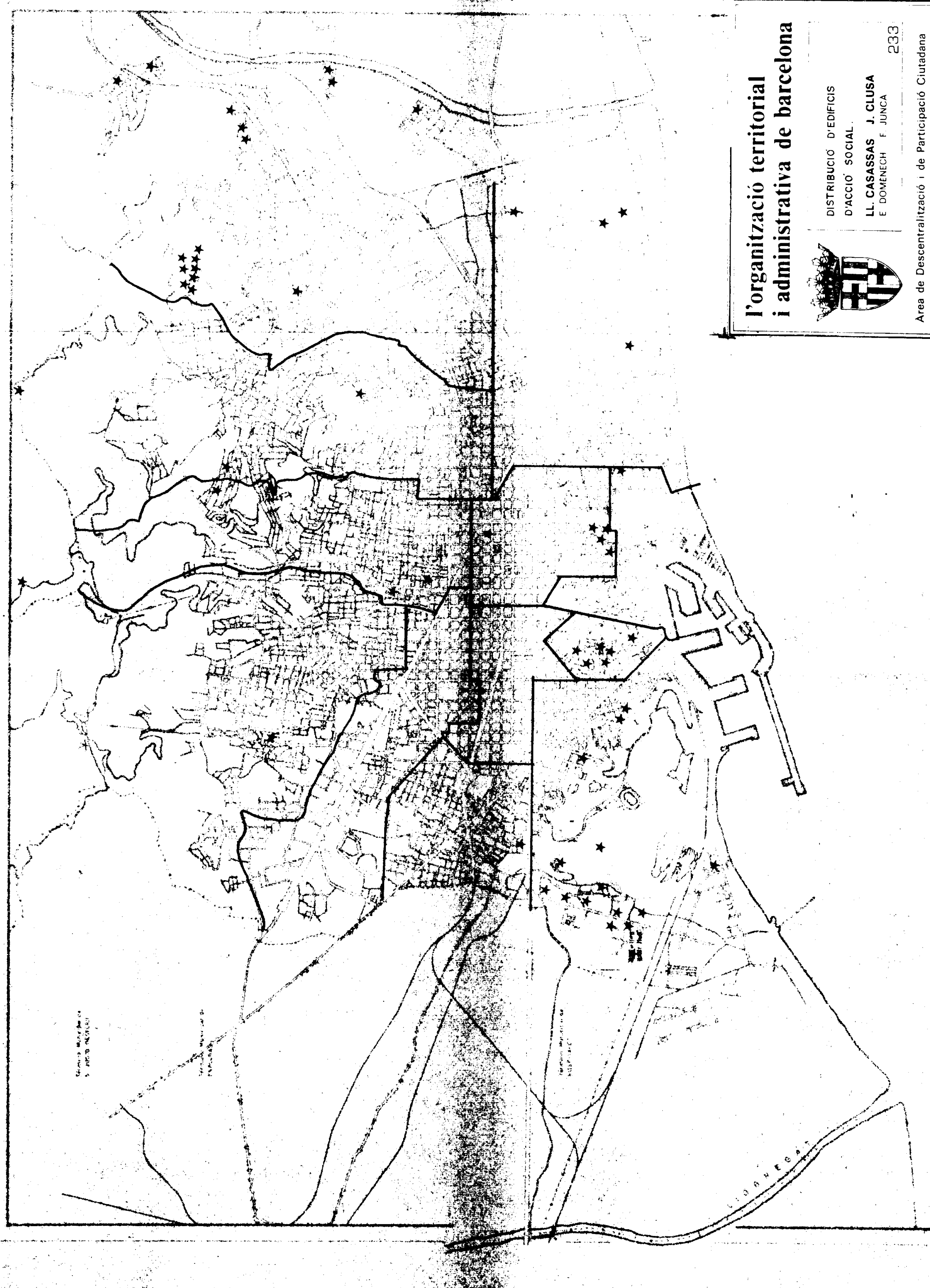


DISTRIBUCIÓ D'EDIFICIS
D'ACCIO SOCIAL

LL. CASASSAS J. CLUSA
E. DOMENECH F. JUNCA

233

Area de Descentralització i de Participació Ciutadana
AJUNTAMENT DE BARCELONA



I, per altra banda, existeix el Servei d'Atenció als Disminuïts Físics i Psíquics que té en projecte la constitució de dos Patronats, un per a cada tipus de minusvalia.

Recentment, i en la línia de col.laboració amb les funcions mèdico-sanitàries que ja s'han apuntat, s'han dotat un nombre de llits a diferents hospitals per l'atenció a les toxicomanies, pel que el Servei de Dependències es pot dir que ha començat a treballar.

També, en aquesta descripció de departaments, cal fer referència a que el Negociat d'Urgències Socials està lligat al Servei de Marginats i que per altra banda existeix un Servei Permanent d'Urgències Socials.

De fet, el problema organitzatiu que l'Àrea sembla que ha d'afrontar, és la dificultat d'enllaç entre unes funcions al servei dels usuaris que estan molt definides per un àmbit territorial i d'administració centralitzada que es manté.

Requeriments territorials

19. Com s'ha indicat, en gran part de les funcions que es realitzen en aquesta Àrea, la unitat representativa és el "Treballador Social" que amb força autonomia valora si les condicions de l'usuari són les requerides per rebre l'ajuda. L'àmbit territorial del "Treballador Social" depèn de la intensitat en que es demanen els seus serveis, lligada a les condicions socio-econòmiques de la població.
20. Unes altres funcions tenen la unitat representativa en les instal·lacions, que les contenen. Donat que les característiques d'aquestes funcions són molt diferents unes de les altres, és fàcil que l'àmbit territorial no coincideixi i precisa per tant, una anàlisi particularitzada:

- Guarderies infantils
- Clubs de Jubilats
- Residència d'ancians
- Centres de minusvàlids profunds
- Tallers especials per a minusvàlids
- Centres de reinserció
- Centre d'atenció transeünts
- Centre de tractament de la drogadicció.

21. El projecte del Pla Especial d'Equipaments de la Corporació Metropolitana aporta les següents directrius per als Serveis Socials (1):

- Llar del Pensionista: una llar per a cada barri entre 35.000 i 1 00.000 habitants.
- Residències d'ancians: una amb capacitat de 200 a 250 places per a cada 100.000 habitants.
- Guarderies infantils: per nens de 0-1 any; 50 bressols per cada barri de 20.000 habitants.
- Centre d'integració social, àmbit municipal.
- Centres d'Ensenyament Especial àmbit comarcal.

22. En un tractament més detallat el Pla d'Equipament diferencia entre equipaments locals o de barri, i equipaments generals o municipals, a més del nivell metropolità.

En els apartats que aquí interessen, es té:

- Guarderies:
 - . es necessiten places per al 30%-50% dels nens de 0-1 anys segons els barris
 - . cada plaça ocupa de 5 a 10 m2 de sòl

(1) CORPORACIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA: "Plan Especial de Equipamientos" Memoria I - Directrices Generales pp. 86 i ss.

- . un centre cada 50-100 places
- . estàndar local: 0,07-0,21 m2/hab.
- Llocs de vells:
 - . calen centres per al 15%-25% dels majors de 65 anys segons els barris
 - . cada plaça necessita 5 m2. de sòl o bé 7,5 m2. de sostre
 - . Stàndar local: 0,05-0,10 m2/hab.
- Residència de vells:
 - . places per al 6% dels majors de 65 anys
 - . cada plaça necessita de 40 a 60 m2. de sòl
 - . Un centre cada 50-100 places
 - . stàndar general: 0,14-0,29 m2/hab.
- Ensenyança especial:
 - . Cal preveure 1,5 places per cada 1.000 hab.
 - . Cada plaça necessita 20 a 30 m2.
 - . stàndar general: 0,03-0,045 m2/hab.

23. Els anteriors estàndards definidors signifiquen una disposició espacial a la ciutat, que podem establir del següent mode.

- Guarderies:
 - . Les piràmides d'edats de la població per als diferents barris oscil·len al voltant de 4,5% per als nens de 0-1 anys.
 - . Suposant una necessitat mínima del 30% en places i centres de 100 nens, tenim un mínim de 14 centres cada 100.000 habitants, o el que és igual, un centre per cada 7.500 habitants.
- Llocs de Vells:
 - . Les piràmides d'edats mostren en els barris notables diferències per a la població major de 65 anys. Oscil·la entre un 6,74% a la Verneda-St.Martí de Provençals i un 21,72% a la Ciutat Vella
 - . Suposant una necessitat mínima promig del 2,25% de la població total i centres de 1.000 usuaris, es té un mínim de 2 centres cada 100.000 habitants.

- Residències de Vells:

- . Suposant una necessitat promig del 0,9% de la població total i centres de 100 residents, tenim 9 centres cada 100.000 habitants, o el que és igual, un centre per cada 11.000 habit.(1)
- . Tanmateix, sobre aquest servei hi ha diverses opcions segons el grau de deteriorització de la població. Així, es propugna per combatre l'aïllament una xarxa de micro-residències emplaçades en pisos on es mantindria un alt nivell d'autonomia dels residents, amb el conseqüent abaratiment del cost i el necessari suport residencial geriàtric especialitzat.

24. Es constata que les unitats mínimes de gestió d'aquests serveis en una situació de necessitats cobertes, podrien donar peu a organigrames molt diferents depenents de l'escalonat d'inspeccions i de la situació de l'organ decisorí.

25. La coordinació entre Sanitat i Serveis Socials, entre alguns d'aquests i Ensenyament, són els elements definidors de quin és el nivell on és més fàcil la gestió tant administrativa com de direcció tècnica.

Donat que a l'Àrea de Sanitat es preveuen set unitats territorials i a l'Àrea d'ensenyament de sis a vuit unitats territorials, la coordinació podria establir-se en unitats d'aquest ordre.

És simptomàtic que ja avui l'Àrea de Serveis Socials presenti

(1) La contradicció entre aquests resultats i els enunciats generals del Pla d'Equipaments s'expliquen perquè aquests corresponen a les previsions vigents de les Mutualitats, les quals són conscients de la seva infra-apreciació. Però en una situació de poca dotació com l'actual es pot acceptar l'estàndard d'una residència per cada 100.000 habitants.

l'administració territorialitzada en set unitats, i que es prevegin també per a cada una d'aquestes unitats unes funcions més tècniques que realitzen la necessària coordinació entre els diferents centres de la unitat territorial i alhora entre aquests i l'organ central.

Es pot concloure, doncs, que és funcional la territorialització actual en set unitats en les funcions pròpies de les Guarderies Infantils, dels Clubs de Jubilats i de les Residències de Vells.

26. L'administració territorial dels centres i les tasques tècniques de coordinació geogràfica, tenen el seu contrapunt en els Assistents Socials de Districte, que avui treballen ja descentralitzades. La relació s'estableix, ara per ara amb dependència administrativa del Districte i supervisió del Treball Social per part de l'Àrea d'Assistència Social. Les funcions d'aquests Assistents Socials de Districte poden ser repetitives respecte les pròpies de la coordinació geogràfica, i també, es pot donar la paradoxa de que la descentralització esdevingui simplement desconcentració administrativa, si la supervisió i coordinació geogràfica continua depenent orgànicament de l'Àrea Central.

Les tasques de l'Assistent Social de districte són dobles, per una part dóna suport i ajuda personal a les sol·licituds i per altra, intervé en el si de les distintes Comissions de Districte on és necessària la seva presència. És en funció d'aquestes Comissions on es realitza també una tasca de coordinació, que fàcilment pot donar-se una duplicitat respecte a la coordinació geogràfica. La descentralització precisa doncs, la creació d'una responsabilitat en la coordinació geogràfica que rebrà la supervisió tècnica de l'Àrea Central i donarà compte al Districte, i per tant es configura com un graó intermig d'un cert nivell d'autonomia. En la mesura que els Districtes coincideixin amb aquestes zones geogràfiques, l'Assistent Social responsable del Districte ha d'ésser la coordinadora geogràfica.

27. Quan a l'ensenyança especial, l'àmbit territorial mínim d'un centre vindrà donat per la combinació de la demanda, que ja hem tractat i per les places mínimes que el Centre pot tenir. Com que el mínim de superfície d'un Centre és similar a les necessitats d'un Centre d'Ensenyança General Bàsica, ço és 1 Ha., aplicant els estàndars tenim que la població màxima que un Centre serveix és de 333.000 habitants i la mínima 222.000 habitants. Per tant, el nombre d'unitats territorials d'aquest servei oscil·la entre 6 i 9.

Per altra banda, el Centre de Formació Especial pot funcionar correctament com a aglutinador de les necessitats específiques dels disminuïts i impulsar-ne la resolució. D'aquí que l'àmbit idoni de coordinació tant de les accions genèriques per a tots ells, com de les ajudes que es donguin sembli que pugui ésser el mateix del Centre.

28. Sobre els requeriments territorials de la Prevenció Social Infantil (Col·lectius Infants), l'àmbit territorial dels Centres depèn molt de les característiques socio-econòmiques de la població i per tant, la seva distribució és funció de la demanda social. El que sí sembla rellevant és el procediment de la detecció de les necessitats que està íntimament lligat a la tasca de cada assistent social. Per tant, la coordinació tècnica dels centres d'una unitat territorial, en els quals es tindrà una actitud de vetlla del problema, tindrà entre les seves tasques la detecció d'aquestes necessitats i l'actuació necessària.

L'emplaçament d'aquests centres s'ha de mirar que no signifiqui un trencament en l'ambient proper de l'infant, ja que la seva adscripció es pretén que sigui temporal, i per tant el marc físic no ha de ser diferent de l'habitual de la seva família. Així, doncs, es pot establir que en aquest servei la coordinació de les distintes assistències i la disposició de, en el seu cas, varis centres encaixa perfectament amb els requeriments d'unitats de les altres funcions analitzades.

29. La distribució territorial d'aquests col·lectius cal entendre-la variable, en la mesura que apareixin necessitats. En el moment del seu establiment es té present el nombre d'adolescents i criatures que pertanyen a una mateixa zona geogràfica, justifiquen la creació d'un pis on poden trobar un ambient familiar. Aquest nombre és d'unes quinze persones i al seu servei s'hi posa un equip d'especialistes. Es preten que hi hagi un moviment, és a dir, que l'assistència no adquireixi caràcter permanent, ja que, o bé els infants retornen a l'ambient familiar quan això és factible com a resultat d'un treball amb la família, o bé s'els hi cerca una residència més definitiva.

Es dona, per tant, una tasca complexa que gira entorn del col·lectiu, i això significa que aquest es mou amb un nivell d'autonomia que ha de permetre tant el treball fora de la família com en el si del propi col·lectiu. L'escala on més bé es pot realitzar el seguiment d'aquesta tasca és en la coordinació geogràfica, a on més s'ha de canalitzar les possibles sortides no familiars dels casos tractats

30. Similar problemàtica presenta tota la tasca de serveis, ajuda i suport personal que és una de les línies d'actuació que porta a terme l'Àrea. L'àmbit de coordinació sembla el més adequat per repartir les tasques d'aquest tipus que poden tenir un establiment físic en un o més centres socials segons les necessitats i llur intensitat.

31. La problemàtica de la reinserció social presenta dues vessants segons la persona de qui es tracti sigui assimilable als transients o bé tinguin una referència vivencial geogràfica a la ciutat.

En el primer cas l'ajuda consisteix en la recerca i direcció vers el marc social propi, i en el segon l'ajuda ha d'incloure un suport progressivament afeblit en un període de temps més dilatat i en el context social més favorable. Per consegüent, la territorialització del servei és important en el segon cas.

32. Els requeriments territorials de la reinserció sembla però que indiquen una necessària coordinació de tots els àmbits de la ciutat. Molt sovint un factor bàsic en l'èxit d'una voluntat reintegradora és el treball, el qual al ser difícil de trobar s'ha de contemplar en una visió general.

Per altra part l'especialització territorial també s'ha de produir en l'oferta del centre d'acolliment i per tant, sembla oportú que com a mínim n'existís una a cada unitat on existeixi la funció coordinadora.

33. Els requeriments territorials de les Guarderies Infantils que ja s'han comentat abans en la seva necessitat, presenten en el cas de Barcelona característiques pròpies en funció de la situació institucional existent.

Per un costat existeix un Patronat de Guarderies, on 35 institucions d'origen privat reben un important suport municipal, i depenen de l'àrea d'Ensenyament, per un altre costat existeixen 5 establiments municipals també depenents de l'Àrea d'Ensenyament però on l'Àrea d'Assistència Social hi té més incidència. Fins aquí el règim de Guarderies no té un caràcter central sino d'ocupació d'ocupació de plaça constant, i per tant el seu desenvolupament és similar a les distintes funcions escolars, i cal entendre-les en relació a aquestes. Tantmateix existeix una actuació més puntual en el servei que consisteix en proporcionar eventualment parking a famílies necessitades. El requeriment territorial d'aquesta funció està, llavors, més en la detecció de barris de la ciutat més deficitaris, que no pas en un cobriment complet de les necessitats ciutadanes. Està en discussió la continuïtat del Patronat i l'organització del servei de Guarderies municipals. El cost elevat de cada plaça en guarderia infantil fa difícil l'assumció municipal de totes les necessitats. Podria afrontar-se aquest servei, també, en forma de subvenció directa a l'usuari. El servei o la subvenció s'ha de donar, doncs, en l'esglao més baix possible de gestió i seguir l'organització de l'ensenyament o dels Serveis Socials descentralitzats.

34. Per tant, la territorialització pot ser la forma d'organització d'un conjunt de serveis que tenen les següents dotacions de personal:

- Club de jubilats	27	persones
- Llars d'acolliment	34	"
- Residència de menors	39	"
- Altres institucions	43	"
- Coordinació	<u>21</u>	"
	164	persones

quedant d'àmbit central:

- Oficina Tècnica	7	persones
- Coordinació general	2	"
- Necessitats Generals	<u>39</u>	"
	48	persones

3.9. DESCENTRALITZACIÓ

1. L'Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana, serveix de marc polític i de suport tècnic a la voluntat d'apropar el govern municipal als ciutadans i de millorar l'administració municipal amb la descentralització. Els Consells Municipals de Districte són els organismes de decisió, i les Oficines de Districte l'embrió de la nova organització administrativa. El Reglament dels Consells Municipals de Districte de Desembre de 1979 que regula la figura, el funcionament, la composició i el contingut dels Consells i de les Oficines, ampliant "fins al màxim legal possible (1) els mitjans de participació ciutadana sens menyscapte del principi d'unitat de govern municipal i de la solidaritat entre els diferents districtes" (Memòria de l'Àrea, de 1980).

2. Avui, els Consells Municipals de Districte són a Barcelona "instruments per avançar cap a la descentralització municipal i potenciar la participació ciutadana. Tot i tenint en compte el seu caràcter provisional se situen dins de la clara tradició municipalista de Catalunya, tractant de cercar solucions als problemes que inclou la vida local i, especialment, els que planteja" (Memòria de l'Àrea de Descentralització, 1980). Els aspectes que s'han estudiat en aquest treball es refereixen només, al funcionament administratiu de les Oficines de Districte. La manca de titularitat efectiva de competències locals és, de fet, la limitació més important de la tasca política dels Consells de Districte; el traspàs d'un "fons de lliure disposició" que representa al voltant del 10 per cent de la inversió municipal, és un dels passos importants per a una descentralització efectiva.

(1) La possibilitat legal neix de la Llei Especial de Barcelona de 23 de maig de 1960 (articles 25, 26 i 27), que creà les Juntes de Districte.

3. Administrativament, l'Àrea està dividida en la Unitat Coordinadora de les Oficines de Districte (9 persones) que té per funció la coordinació i la supervisió del funcionament en l'aspecte administratiu de les oficines adscrites als Consells Municipals, i les Tretze Oficines de Districte (238 persones en total) amb una mitjana d'unes vint persones per oficina.
4. Les funcions administratives (1) de les Oficines de Districte són poc importants respecte a les funcions polítiques (representació, assessorament, informes preceptius, etc.), en canvi, absorbeixen la major part del personal i del pressupost. Les funcions administratives del treball de les Comissions de Treball, graviten, principalment, sobre els caps de les oficines dels Districtes, el "Servei Tècnic i d'Inspecció de la via pública" i sobre les assistents socials.
5. L'anàlisi del cost unitari de les funcions administratives revela diferències notables entre els dos districtes estudiats, i en termes absoluts, un cost elevat. Amb una millor qualificació del personal (ex-personal de l'escorxador i personal administratiu no qualificat) es podrien reduir plantilles i obtenir millors resultats. Els costos elevats en relació al producte administratiu es produeixen, especialment, als Registres, als Negociats de Lleves, Informació i als serveis de subalterns.
6. El cost global (474 milions/ptes. el 1980) de l'Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana és de 250 ptes/resident, sobre un Pressupost Municipal Ordinari de 17.000 ptes/resident. El component més important del cost és el de personal amb 170 ptes/resident. El cost del personal a les Oficines de Districtes os-

(1) Principalment, Registre General, Registre de Districte, Lleves, Informació, Assistència Social, Servei tècnic (un aparellador), Inspecció Via Pública, Promoció de la Vida Associativa, Cultural i Esportiva. L'anàlisi s'ha fet en base als Districtes IX Sud i VII.

cil.la entre 440 ptes/resident en els dos districtes menys poblats i de 90 ptes/resident en el districte més poblat.

7. La major part del personal de l'Àrea es troba a les Oficines de Districte (234 persones). Les oficines centrals de l'Àrea són les que tenen menys persones (11) respecte dels serveis externs: només un 4,7 per cent (13 per cent a la Guàrdia Urbana i 9 per cent a tot l'Ajuntament). Està també adscrit a aquestes oficines un funcionari, delegat de la Secretaria General i de la Intervenció de Fons, per a l'administració dels fons de lliure disposició dels districtes per a inversions.
8. Els Serveis Tècnics i d'Inspecció requereixen dotacions més grans per la tasca a realitzar. Per a la resta de serveis administratius (Registres, Informació, Targetes de Transports, Llevés i Assistència Social), la població servida podria augmentar (fins a xifres de 300.000 residents) sense increment del personal administratiu, segons les opinions recollides, però sempre i quan aquest personal fos professionalment més qualificat.
9. L'Àrea, amb independència de les funcions d'impulsió i coordinació del procés de descentralització, té les de foment de la participació ciutadana i les de desenvolupament dels mitjans adients per a fer-la possible, com, per exemple, la publicació dels fulls informatius de districte (5 persones col.laboradores) i la construcció i el manteniment de murals informatius als barris. També cal esmentar la creació d'una xarxa de centres cívics, com a equipaments de serveis compactats que es presten als ciutadans, corren a càrrec d'un equip tècnic de l'Àrea d'Obres Públiques (3 persones), adscrit a l'Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana en comissió de serveis, la redacció dels projectes i la direcció de les obres de construcció d'aquests centres.

10. La redacció dels fulls informatius corre a càrrec dels districtes, restant per a les oficines centrals de l'Àrea, la coordinació, edició i distribució, funcions aquestes no descentralitzables en un primer moment. Pel que fa als murals informatius, una vegada assolida la dotació que es creu necessària (200 murals per a tota la ciutat), tant el seu manteniment com la utilització són funcions que han de ser assumides pels districtes.

Els centres cívics, equipaments fonamentalment dissenyats per a satisfer les necessitats d'una barriada, són un dels exemples més clars d'instal·lacions i serveis, la gestió dels quals ha de passar als districtes, quedant en una primera etapa per a les oficines centrals de l'Àrea la impulsió de les activitats i la supervisió.

11. El "fons d'inversió de lliure disposició" és, de fet, el poder de decisió més important que tenen avui els Consells Municipals de Districte; representa haver desconcentrat la decisió sobre prop del 10 per cent de la inversió municipal (960 m. Ptes al 1980), apart de les inversions que tinguin efectes específics a cada districte i gestionats per les altres Àrees de l'Ajuntament.

INVERSIONS DE L'ÀREA DE DESCENTRALITZACIÓ I DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA PRESSUPOST ESPECIAL D'INVERSIÓ

1.980

- Centres Cívics (10). Remodelacions	406,8	M. Ptes.
- Material per a Centres Cívics	2,4	"
- Actuació municipal complementària en els Districtes.		
Fons de Lliure Disposició (distribució segons població, renda, dèficits i edificis municipals)		
Districte I	42,2	
II	80,6	
III	74,9	
IV	34,6	
V	37,4	
VI	34,6	
VII	53,8	
VIII	72,0	
IX	242,9	
X	119,0	
XI	46,1	
XII	121,9	
	960,0	M. Ptes.

3.10. CULTURA,JOVENTUT I ESPORTS

Cultura

1. Hom ha pogut definir la cultura com el conreu dels coneixements i de les facultats de l'home, i que, per tant, varia contínuament, tant en el temps com en l'espai. L'Ajuntament ha de vetllar per la conservació del patrimoni cultural, entès com a reflex d'una pluralitat d'aspectes i d'un conjunt de formes diverses (la imatge, el so, la paraula, les creences, etc.). Conservació i salvaguarda no es poden entendre, només, com el manteniment físic del patrimoni cultural, sinó com la seva transmissió, per un sentit d'historicitat que és inherent al mateix concepte de cultura, ja que existeixen unes relacions entre el fet cultural i les necessitats del ciutadà, una de les quals és l'accés i la participació a les fonts de la vida cultural.
2. Tenint en compte tot això, la Comissió Municipal Permanent, per acord de 14 de setembre de 1979, unificà l'Àrea de Cultura englobant tots els serveis en la Unitat Operativa de Museus i d'Institucions culturals, la programació de les activitats culturals de l'Ajuntament, encara que, en la pràctica, aquesta programació la fa cada centre. De totes maneres, l'esmentada Unitat Operativa coordina:
 - les funcions econòmiques: la previsió d'inversions i de despeses que figuren en els pressupostos elaborats per cada museu i institució.
 - les funcions d'organització: establiment d'horari, torns, adscripció i control de destins del personal de museus i d'altres institucions culturals.
 - l'organització de les exposicions especials i direcció del Servei de Difusió Cultural.
 - Els serveis de Restauració, de Fotografia i de Biblioteca, que, malgrat ésser adscrits a la Unitat, són de difícil centralització, existint diversos museus que tenen els seus propis serveis.
 - Els serveis de conservació i manteniment dels edificis i

instal·lacions culturals, excepte els de valor artístic, que ho són a cura del Servei d'Edificis Artístics de l'àrea d'Urbanisme.

- Les funcions de vigilància, investigació, estudi i exposició que, efectuen els diferents centres de l'Àrea.

3. L'acord de la Comissió Municipal Permanent de 26 d'octubre de 1979 va culminar el procés, iniciat per un acord de novembre de 1975, de creació i d'organització de la Unitat Operativa d'Activitats Científiques i Culturals. Les seves funcions tècniques són realitzades per quatre tècnics, els quals actuen en qualitat d'assessors en les diferents activitats culturals i artístiques, depenent directament del Delegat de Serveis. Les funcions administratives són desenvolupades per personal adscrit a la Unitat.

Les funcions específiques de l'esmentada Unitat poden concretar-se en una participació en totes les activitats assignades a l'Àrea, en la vessant administrativa. Principalment, en les següents:

- Tramitació d'expedients econòmics de planificació de despeses, de previsió d'inversions, d'autorització de despeses, etc.
- Tramitació d'expedients resultants de la pròpia competència (subvencions a entitats culturals, festivals, festes populars, campanya del Teatre Grec, atorgament de Medalles i Premis, cessió de la Banda Municipal i de la Cobla, etc.
- Concessió d'entrades gratuïtes o col·lectives per als museus, a favor de centres docents i entitats culturals.
- Control de destins i incidències del personal dels Centres i Serveis de l'Àrea.
- Cooperació administrativa a l'edició d'anuncis, follets, publicacions, en la preparació de conferències, cursets i representacions.

4. Els Museus i les Institucions culturals poden tenir una direcció funcionalment descentralitzada, a causa de la seva naturalesa, així com els serveis propis de Restauració de Fotografia i de Biblioteca, els quals, malgrat que en l'organigrama figuren centralitzats, en la pràctica actuen adscrits directament a cada Museu.

En canvi, sembla necessària la centralització d'alguns serveis, com el de magatzem de material de Museus, per tal d'evitar malgastaments probables.

Les opinions recollides apunten a la possibilitat de descentralitzar totes aquelles activitats, l'exercici de les quals és divisible (subvencions, actes, promoció...), reservant, en canvi, centralitzades les activitats d'àmbit general municipal. La distribució de la despesa corrent (exclòs. personal) i de les inversions compromeses per l'any 1980 (veure taula de la pàgina següent), ajuden a entendre la influència territorial de la gestió de l'activitat cultural. El 30% de la despesa corrent (manteniment i subvencions) i prop del 25% de la inversió es poden imputar a activitats o instal·lacions territorials.

La cura i el manteniment d'Edificis Artístics no pot ésser tractada d'una manera homogènia: en la relació municipal d'edificis artístics n'hi figuren vuitanta-dos; seixanta-sis es troben ubicats a la Barcelona Vella i alguns punts dels Eixamples. Això fa que el seu manteniment no sigui un servei territorialitzable. El funcionament de l'àrea podria ser canalitzat a través dels Consells Municipals de Districte. Els membres dels Consells, responsables de Cultura, podrien encarregar-se d'organitzar les activitats culturals eixides dels Districtes i barriades, recollint les iniciatives vàlides i, si és factible, subvencionant les i promocionant-les, a fi i efecte de que la cultura sigui, tant com es pugui, fruit d'iniciatives populars i no d'una actuació tutelar provinent d'instàncies allunyades dispensadores de bens culturals.

Fins ara, els Districtes han demanat, principalment, biblioteques, teatres, audiovisuals i exposicions d'arts plàstiques.

DESPESES DE FUNCIONAMENT I D'INVERSIÓ DE L'ÀREA DE CULTURA 1980

PRESSUPOST ORDINARI, MANTENIMENT I TRANSFERÈNCIES		PRESSUPOST ESPECIAL D'INVERSIONS		
	ACTIVITATS DE CIUTAT	ACTIVITATS PER UNITATS TERRITORIALS	ACTIVITATS DE CIUTAT	ACTIVITATS PER UNITATS TERRITORIALS
Música	15.750.000	10.000.000	Equipaments	-
Teatre	22.000.000	18.000.000	Centres Cívics	10.000.000
Activitats Diverses	15.219.000	3.000.000	Tallers Promoció Artíst. Barris	10.000.000
Cinema i Comunicació	6.000.000	4.000.000	Promoció i millora de Biblioteques	15.000.000
Festes i Tradicions	16.000.000	8.800.000	Adq. material Llum	3.385.000
Arts Plàstiques	6.000.000		Adq. material So	3.588.000
Transferències-Subvencions-	52.500.000	13.000.000	Carpa Polivalent	0.000.000
			Cadires metàl·liques i de fusta, torres, etc.	6.525.777
			Bus Cultural	1.450.000
			Museus	157.200.000
TOTAL:	133.469.000	56.800.000	TOTAL:	164.173.000
				48.975.777

El pressupost per a activitats culturals ha estat assignat als Districtes d'acord amb uns mòduls prefixats, basats fonamentalment en el nombre d'habitants de cada districte.

5. Hi ha, doncs, unes funcions que es poden descentralitzar i l'execució de les quals es podria passar als Districtes; unes altres que, per la seva naturalesa i àmbit són pròpies dels òrgans centrals de l'Àrea, i, finalment, unes altres, l'exercici de les quals es podria compartir entre aquests òrgans i els Districtes. Per al primer grup es poden citar les de promoció cultural (activitats musicals i culturals en general, equipaments culturals als centres cívics, tallers, biblioteques, festes populars i recursos, amb les corresponents dotacions de recursos econòmics corrents (al voltant del 30 per cent del Pressupost) i recursos humans (no més de 9 persones). Del segon grup, en forma part la gestió dels Museus municipals (33 centres i unes 400 persones), que és una funció clarament d'àmbit ciutadà. S'ha d'incloure, també, en aquest grup, la promoció d'exposicions d'interès general, i l'Orquestra, la Banda i la Cobla, les quals són unitats indivisibles encara que poden tenir una activitat territorialitzada segons demandes. Finalment, el tercer grup podria englobar totes aquelles activitats de promoció i subvenció que, encara que estiguin a càrrec d'entitats o iniciatives concretes, siguin d'interès general per la seva importància o repercusió (subvencions especials a grups de teatre, etc.).

Joventut

6. Si els problemes que afecten la Joventut sempre són dels més importants que han de tractar els Ajuntaments, encara ho són més en una ciutat de la grandària de Barcelona, on la concentració humana, les dificultats d'allotjament, l'atur juvenil, la mobilitat laboral i la dispersió de la població agreugen molts dels problemes citats. Considerar tot això, portà a la creació de l'Àrea de Joventut de l'Ajuntament de Barcelona.

Es tracta, doncs, d'una Àrea nova, i encara petita, que començà a funcionar després de l'elecció dels nous ajuntaments democràtics. Per tant, la seva organització encara no s'ha pogut completar, i s'ha pogut dotar-la del personal avinent. Ésser una Àrea amb poc personal fix ha comportat que els seus responsables, a més de la direcció dels serveis, en portin les relacions externes més importants.

7. A l'Àrea estan adscrites, en total, catorze persones (16 milions de pessetes de cost de personal i 30 milions de pessetes de cost de manteniment, segons el pressupost de 1980) que tenen cura de les atencions centrals i de les dels Districtes. Aquestes persones es distribueixen en els òrgans següents:

1. Oficina del Regidor.
2. Negociat i Coordinació de Serveis.
3. Oficina Tècnica.
4. Serveis:
 - a) Servei d'Esplai (atencions als infants de sis a catorze anys).
 - b) Servei de Joventut (atencions als joves de catorze a vint-i-set anys).
 - c) Servei d'Activitats Sectorials.
 - I. Serveis de Delinqüència
 - II. Servei de Sexologia
 - III. Servei de la Droga

8. Les funcions que realitza el personal fix s'efectuen amb un criteri central, ja que, de fet, es tracta d'un equip de treball amb responsabilitats personals especialitzades. Habitualment, l'Àrea treballa, també, gràcies a l'existència de personal col.laborador, en nombre d'uns 70, aproximadament. Aquests col.laboradors són monitors, encarregats de residències, ATS, assistents socials, animadors i tècnics, etc.

Durant l'estiu, en raó de l'increment lògic de les activitats de l'Àrea, vacances, camps d'aprenentatge, tallers d'expressió, Clubs d'estiu, campaments, recepció de vianants, etc., els col·laboradors de l'Àrea poden arribar fàcilment a mil persones.

L'Àrea concedeix subvencions i promoció diverses activitats, però sense que això pugui provocar addicions suplementàries de personal en els districtes.

9. L'Àrea de Joventut, per^a l'exercici de les competències que li són pròpies, manté contactes amb les Àrees de Serveis Socials, de Descentralització, de Cultura, d'Ensenyament i d'Esports, però sense que existeixin canals de comunicació regulars i eficaços. Algunes vegades, aquests contactes vénen imposats per coincidència d'àmbits i per l'ús de serveis, de recursos i d'instal·lacions en comú.
10. Amb els Serveis Centrals (Intervenció, Intendència, Contractació, Unitat Operativa d'Edificis, d'Instal·lacions, etc.) es mantenen relacions que encara no són estables, clares i perfectament regulades. La mateixa novetat de l'Àrea implica que les seves relacions encara no ho puguin ésser, de regulades. Sovint, hi ha una tendència a actuar sense una subjecció mecànica als criteris habituals, sinó pensant més en la gestió de resultats immediats que exigeixen les característiques de les seves funcions.
11. Els òrgans de l'Àrea descrits abans tenen les següents funcions:

Servei d'Esplai (atencions als infants de sis a catorze anys).

Fonamentalment es dedica al muntatge d'activitats per a la infància i a la instal·lació de centres d'esplai estables i colònies d'estiu. Actualment, l'Àrea firma convenis amb Entitats i Associacions per al funcionament d'aquestes activitats, en virtut dels quals l'Ajuntament subvenciona part de les despeses de funcionament, sota determinades condicions.

Servei de Joventut (atencions als joves de catorze a vint-i-set anys). S'ha gestionat, per l'Àrea, la posta en marxa i el funcionament de l'Hostal de la Joventut, no havent-ho assolit fins a data molt recent (maig 1981). L'Àrea intenta d'establir una xarxa de Casals de Joves, pensant instal·lar-ne almenys un a cada districte municipal. (En la mateixa data citada suara, només hi havia un Casal de Joves a tota la ciutat). Hom creu que haurien d'ésser els òrgans de gestió de cada Casal els que haurien d'exercir-ne el control i rendir-ne comptes.

Serveis d'Activitats Sectorials (delinqüència, sexologia, droga). Té en estudi l'establiment d'un centre d'Ajuda Alternativa, d'un Centre d'Informació amb un Servei d'Assessorament jurídic i consultes privades, d'una Cooperativa-Taller i d'un Servei de Documentació.

12. L'Àrea de Joventut estudià quina havia d'ésser l'organització territorial més adient per a l'exercici de les seves competències. Si bé, en un principi, s'acaronà la idea que el millor fora disposar d'un sistema organitzat en unes entitats territorials petites (els barris històrics o bé les àrees d'actuació de les Associacions de Veïns), molt aviat es veié que aquesta solució resultaria ineficaç, per la dispersió de recursos i per la manca del personal necessari, raó per la qual s'abandonà la idea dels blocs d'actuació petits.

A més, la caracterització de les competències atribuïdes a l'Àrea, fa que sigui necessària una certa concentració de les funcions directores i de les de coordinació. Poder fer compatibles els criteris d'eficàcia i els de descentralització comportava una nova visió de la territorialització dels serveis corresponents a l'Àrea: contrastant aquest principi amb la pràctica d'algunes ciutats grans, es veié que el bon rendiment i l'eficàcia només s'assoleixen quan la grandària de la unitat territorial no arriba a aïllar el ciutadà dels òrgans de l'Administració pública, i es va afirmar que la xifra màxima recomanable no podia sobrepassar els tres-cents mil residents.

S'estudià la realitat social de Barcelona, analitzant els censos de població, corresponents a totes les seccions censals de la Ciutat emprats, en les darreres eleccions legislatives. De les xifres analitzades es van poder extreure els joves en edats inferiors als vint-i-quatre anys. Després, estudiant el comportament social de la població juvenil, es veié que es podia organitzar la Ciutat, per a les necessitats d'aquesta Àrea, en set zones de comportaments socials força homogenis: aquestes set zones foren les entitats territorials proposades per l'Àrea de Joventut per a la seva actuació. Les raons i els criteris exposats abans feren creure als responsables de l'Àrea que no és recomanable de reduir el nombre d'unitats territorials, però que el seu funcionament no en sortiria perjudicat si s'augmentés el seu nombre, mentre els residents de cada unitat no fossin inferiors a dos-cents cinquanta mil; i l'accessibilitat als Centres de Districte no fos, en transport públic, superior a quinze/vuit minuts.

13. Resumint, cal dir que com que els resultats obtinguts per l'anàlisi efectuada per a l'Àrea de Joventut prefiguraren unes entitats territorials algunes de les quals eren massa grans ja que sobrepassaven el mig milió d'habitants -que és una xifra que ja s'ha dit que es considera excessiva, sobretot si l'actuació s'ha de basar en una àmplia descentralització-, és criteri de l'Àrea que existeix la necessitat de dividir alguna de les set zones descrites i que la seva actuació més eficaç s'efectuï en un nombre de Districtes Municipals comprès entre set i deu.

A més, el personal fix de què avui disposa l'Àrea permet la descentralització, en poder destacar una persona a cadascuna de les entitats territorials proposades per l'Àrea, totes les funcions de joventut organitzades al voltant dels Casals de Joves, mantenint un equip coordinador i planificador a la Regidoria (5-7 persones).

Esports

14. La promoció de l'esport forma part de totes aquelles mesures que un Ajuntament ha de desenvolupar per a la millora de la qualitat de vida dels ciutadans, procurant que la seva pràctica pugui estar a l'abast de tothom i que les instal·lacions corresponents estiguin repartides per la ciutat, de tal manera que no siguin de difícil accessibilitat per a ningú.

15. L'Àrea d'Esports de l'Ajuntament de Barcelona es va crear per Decret de l'Alcaldia del 9 de maig de 1980 i li foren atribuïdes les competències que es relacionen en el Decret de l'Alcaldia de l'1 de juny de 1979, ratificat pel Consell Plenari del 15 de juny del mateix any.

L'organització existent difereix de l'organigrama en la dependència funcional de l'Oficina de Política d'Esports que, de fet, depèn del Conseller-Regidor. Moltes de les funcions assignades a l'Oficina de Política d'Esports són les pròpies de la Unitat. L'estructura administrativa de l'Àrea, actualment (Maig 1981) s'està discutint, però sembla que romandrà la següent organització:

1. Oficina del Regidor
2. Unitat Operativa d'Esports: Assessoria-Coordinació
(Antigament, Oficina Política d'Esports)
3. Negociats:
 - a) Negociat d'Instal·lacions
 - b) Negociat d'Inspecció

16. Les funcions de l'Àrea són les següents:

- Informes tècnics sobre promoció i foment de l'esport
- Propostes per a l'adquisició de terrenys, d'instal·lacions esportives i modificació o ampliació de les existents.
- Previsió de despeses per a la conservació i el funcionament de les instal·lacions existents i per a les de nova creació.

- Estudis sobre sistemes de finançament.
- Proposta de sistemes i directrius per a l'ús i funcionament dels edificis i instal·lacions esportives.
- Propostes de subvencions.
- Creació de medalles i premis per a recompensar els mèrits esportius.
- Administració i gestió del funcionament de les instal·lacions esportives.
- Conservació i seguretat dels edificis i instal·lacions esportives, administració del material i de la maquinària i fiscalització de les instal·lacions cedides a d'altres organismes.

A l'Àrea estan adscrites, en total, 131 persones (140 milions de pessetes de cost de personal i 26 milions de pessetes de cost de manteniment, segons el pressupost de 1980) que es repartien, fins ara, de la manera següent:

65 persones fixes

66 persones col·laboradores

De les primeres, quinze es dedicaven a les atencions generals de l'Àrea (Regiduria, Assessoria, Oficina de Política d'Esports, Negociats, etc.) i cinquanta estaven adscrites a diverses instal·lacions esportives municipals (1).

17. Ja s'ha indicat que per a poder prestar els seus serveis d'una manera convenient, l'àrea havia de comptar amb la col·laboració del personal accidental que s'adcrivia a les diverses instal·lacions, d'acord amb llurs necessitats i característiques. Darrerament, el personal fix o de plantilla és d'unes cent vint persones.

Hí ha dues qüestions que l'Àrea d'Esports ha considerat convenient determinar amb claredat segons les opinions recollides:

(1) Piscines Picornell 10; Estadi Montjuïc, Estadi Municipal d'Esport i Poliesportiu les Corts, set a cadascun; Poliesportiu Carralleu 6; Poliesportiu Valldaura 3; Gimnàs de Montjuïc 2 i un a cadascuna de les instal·lacions següents: Camp d'Horta, Beisbol Camp, Hockey Camp, Piscines de Montjuïc, Estadi Atletisme, Camp del Guinardó i Zona Motors.

- a) la gestió de les instal·lacions.
- b) la divisió territorial-esportiva de Barcelona.

18. a) De la gestió. Es creu que la forma millor de gestionar les instal·lacions esportives de la ciutat, és la de confiar-les a alguna de les entitats esportives existents en el barri corresponent, la qual hauria de sotmetre la gestió a l'actuació d'un Consell de control i seguiment en què hauria de participar gent que practiqués l'esport amb assiduitat.

L'esmentat control hauria de tenir cura tant dels aspectes administratius de la cessió com de l'estat de les instal·lacions i de llurs serveis de manteniment.

Tot i això, la gestió de les instal·lacions esportives és dispar, i la gestió directa municipal coexisteix amb les utilitzacions de terrenys municipals per vàries entitats esportives i amb les concessions administratives d'instal·lacions completes. Quan les entitats concessionàries tenen quotes elevades d'entrada o d'utilització, s'han plantejat situacions de resolució difícil. Aquests aspectes justifiquen que la gestió de les instal·lacions esportives estigui molt a prop dels usuaris actuals o potencials. La descentralització, doncs, es pot referir tant als centres de gestió directa com a les condicions de determinació i d'inspecció de les concessions municipals.

Qüestió a part són les instal·lacions per a esport espectacle o les instal·lacions de servei urbà (Estadi de Montjuïc, Palau d'Esports, Piscines Picornell, etc.).

19. b) De la divisió territorial. Hom creu que cal realitzar la divisió a fi de corregir els desequilibris esportius de la ciutat (districtes històricament curulls: actual II; part alta del VIII, etc.; al costat de districtes fortament deficitaris: actuals districtes I, IV, V, VIII, etc.). Es creu que una nova divisió possibilitaria la construcció de noves instal·lacions en aquells districtes en què, a causa de la manca de sòl, les necessitats són més grans.

En estudiar els fonaments de la divisió territorial-esportiva de

Barcelona, l'Àrea tingué en compte els estàndards que habitualment són considerats fonamentals (1). El resultat fou que, globalment, Barcelona no està per sota d'aquests estàndards, però que existeixen unes diferències extraordinàries entre els diversos sectors de la ciutat.

L'Àrea en posar en relació l'oferta (instal·lacions esportives existents en cada districte municipal) amb la demanda (població resident als Districtes, considerant els estàndards indicats) i sense tenir en compte d'altres aspectes (transport i intensitat de tràfic, per exemple), posà les bases de la divisió, considerant la demanda com un factor preeminent: els residents d'alguns distric-

-
- (1) Els estàndards objectius, segons les informacions recollides, representen, per poblacions entre 15.000-20.000 habitants, les següents dotacions:
1. que, a part de l'esport impartit en hores lectives, els infants han de poder practicar l'esport durant tres hores cada setmana.
 2. que, qualsevol ciutadà tingui a la seva disposició instal·lacions esportives per a poder practicar l'esport una hora cada setmana; això comporta l'existència:
 - a) d'un camp de futbol i de pistes descobertes al seu voltant per a practicar l'atletisme,
 - b) d'un poliesportiu-gimnàs cobert i de dues pistes descobertes,
 - c) d'una piscina coberta, i
 - d) d'un local-cívic amb possibilitat de jocs i esports diversos.

Veure també, "Informe sobre Estándares urbanísticos" CEUMT nº 7, octubre 1978, on posa en relació els 1,2 m²/hab. que fixà l'ex-Delegación Nacional de Educación Física y Deportes amb les obligacions establertes per la Llei del Sòl i assenyala que, en una població de 150.000 habitants, els estàndards resultants, expressats en metres quadrats per habitant, són:

Camp de futbol	0,90
Pista poliesportiva	0,15
Piscina-Frontó	0,20
Gimnàs	0,03
Poliesportiu cobert	0,10
Altres (tennis, etc.)	0,30

tes actuals (I, IV, V i VI) no demanen instal·lacions esportives, potser per l'hàbit adquirit de desplaçar-s'hi, i, en canvi, entre els d'alguns altres de renda alta (actuals III, IX) és on existeix una demanda més elevada.

Per això, els aspectes que més qualifiquen la possible descentralització de la gestió municipal de l'esport són l'existència d'instal·lacions territorials que tenen un àmbit de servei aïllable, la possibilitat de fer servir les instal·lacions dels centres escolars i el règim de "concessió administrativa" de moltes instal·lacions. La desigual distribució territorial de les instal·lacions existents (pla nº 1) i l'escassetat de sòl per a futures construccions (1), caracteritzen la possible territorialització de la gestió i justifiquen una planificació d'àmbit municipal i supramunicipal.

20. En la necessitat de procedir a una descentralització dels serveis esportius, l'Àrea troba la justificació de la nova divisió territorial-esportiva, perquè només podrà tenir una incidència ciutadana, una raó d'ésser i una eficàcia, per la participació del ciutadà, només assolible amb la descentralització.

D'altra part, els costos elevats de manteniment de les instal·lacions esportives actuals i de posta en marxa de les que estan en

(1) El Pla General Metropolità garanteix, en el terme municipal de Barcelona, una dotació d'uns 6 m²/habitant de terrenys qualificats per a equipaments de tota mena (existents i futurs), mentre que és possible arribar fins a 14 m²/habitant en els altres municipis regulats urbanísticament pel Pla. Vegeu: Bach, J., Dols, J.A., Millet, L., Páez, J.A. i d'altres: "Estudio sobre los equipamientos de deportes y de espacios libres para el ocio en Barcelona y Comarca", Comisión de Urbanismo, Barcelona 1973.

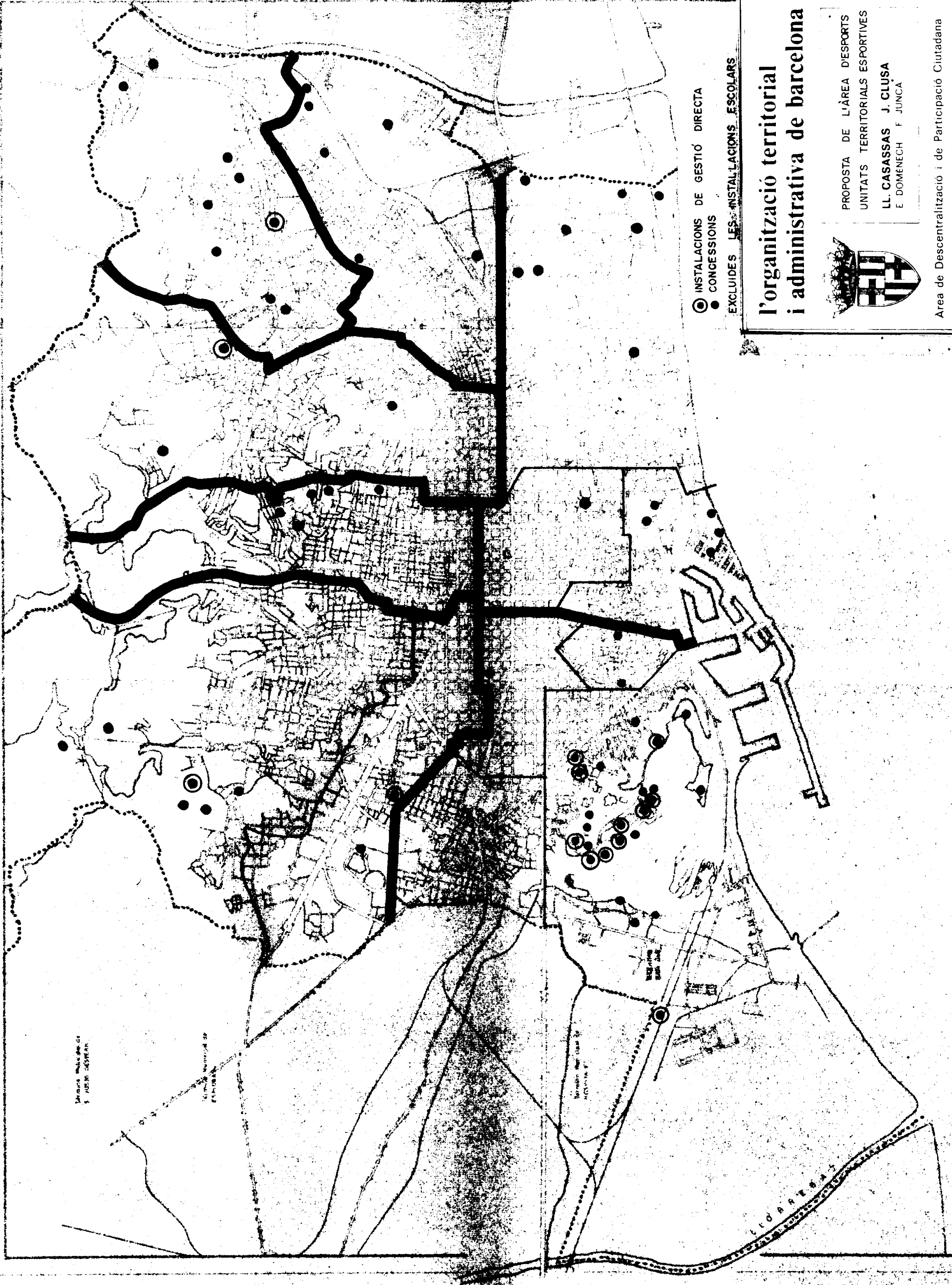
en un estat d'abandó considerable (1) recomanen, també, la descentralització de la gestió: el control de les entitats esportives gestores es podria fer millor des d'àrees més petites i relativament homogènies.

En considerar criteris de funcionalitat es veieren possibilitats de descentralització de funcions de promoció, foment i serveis de gestió i de tots aquells serveis d'instal·lació que no fossin d'ús general per a tota la ciutat.

21. Tenint en compte tots els factors exposats i que es disposa de suficient personal fix per a establir a cada districte un conjunt de funcionaris responsables, encarregats de les funcions de l'Àrea, aquesta procedí a elaborar un mapa de nous districtes-esportius municipals en el que consten set unitats territorials. No és d'estranyar, doncs, que el resultat contempli uns districtes poc homogenis, tant des del punt de vista poblacional com des del socio-econòmic i de morfologia urbana.

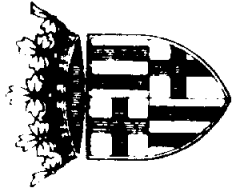
Malgrat tot, les quasi noranta instal·lacions esportives municipals (15 de gestió directa) reflectides en el pla poden ser objecte d'una descentralització que en possibilitaria als organismes territorials la gestió directa, la concessió d'instal·lacions esportives o l'ús dels terrenys municipals o la gestió directa amb entitats col·laboradores.

(1) Posar en estat de funcionament les instal·lacions abandonades pot arribar a assolir la xifra de dos mil milions de pessetes. Mantenir a ple rendiment les onze instal·lacions esportives municipals, règim directe, costa uns dos-cents milions de pessetes l'any.



○ INSTAL·LACIONS DE GESTIÓ DIRECTA
● CONCESSIONS
- - - EXCLUIDES LES INSTAL·LACIONS ESCOLARS

l'organització territorial i administrativa de barcelona



PROPOSTA DE L'ÀREA D'ESPORTS
UNITATS TERRITORIALS ESPORTIVES
LL. CASASSAS J. CLUSA
E. DOMÈNECH F. JUNCA

3.11. FINANCES

1. L'estructura actual de l'àrea d'Hisenda, descansa sobre una divisió en cinc grans unitats operatives que responen a una jerarquització funcional del tipus: Unitat Operativa-Subunitat Operativa-Negociat-Oficina, Servei. El personal de l'àrea és de 296 persones, i suposa un cost de 390 milions de pessetes per any. (Xifres de 1980).
2. Cada unitat, és, en certa manera, força autònoma, mantenint amb les seves poques relacions funcionals, aspecte que dificulta el coneixement global de l'àrea per part del personal adscrit. Paral·lelament, cada unitat s'estructura segons tres funcions bàsiques, ço és: Atencions al públic, producció i reclamacions jurídiques.
3. Cal remarcar la feble coordinació existents entre les diverses que componen l'àrea amb la d'Inspecció de rendes i Exaccions en particular, i amb la resta d'Intervenció i Dipositària en general.
4. En qualsevol cas, i sense perjudici de la possible reestructuració a la que s'haurà de sotmetre l'àrea, es creu necessari ordenar, simplificar i tractar conjuntament els processos de liquidació dels tributs i els de llur fiscalització, contabilitat i recaptació, procurant un control unitari de les desviacions del pressupost i de la gestió pressupostària. L'àrea de Finances ha d'assumir amb efectivitat el control pressupostari dels ingressos i despeses dels diferents serveis. Això significaria en termes de personal, la incorporació d'unes 200 persones adscrites a Intervenció i Dipositària (23 tècnics superiors; 65 persones de la Unitat Operativa d'Inspecció de Rendes i Exaccions i 50 tècnics superiors en total), sense introduir més canvis en l'organització actual.

Els Requeriments Territorials de la Funció

1. La hipòtesi de descentralització va lligada a una reestructuració funcional de l'Àrea. Per a millorar el servei, l'efectivitat de la gestió administrativa, i acostar, facilitant-la, la relació amb el públic, hom creu necessari un canvi en l'organigrama de l'Àrea. Enlloc de l'actual vertebració en Unitats Operatives independents funcionalment, es pensa en una nova organització dels serveis en sentit horitzontal.
2. L'aplicació de la nova vertebració suposaria la desaparició de les Unitats Operatives existents, concebudes com a línies jeràrquiques amb autonomia i aïllades de la resta en el sentit esmentat anteriorment. En el seu lloc, l'Àrea contemplaria una divisió de caire funcional en tres serveis o departaments bàsics. Aquestes tres unitats funcionals, podrien respondre a la següent classificació:
 - Departament d'Atencions al Públic. La funció bàsica d'aquesta unitat seria la de tramitar i atendre tota mena de sol·licituds i dubtes formulats pel públic, referents a qualsevol problema que afectés a l'Àrea d'Hisenda (declaracions d'altres, baixes i modificacions dels Padrons de Contribuents, així com compareixences o formulació de consultes sobre les liquidacions girades). Aquesta funció referida a tots els tributs facilitaria un millor coneixement i tractament dels problemes que afecten a tots ells.
 - Departament de Producció. Tindria per funció essencial, la generació, simplificació i millora en el tractament de les liquidacions tributàries, així com la coordinació de l'Àrea amb el Centre de Processament de Dades. En constituir una funció única per tota l'Àrea facilitaria la racionalització en la confecció de Padrons, tractament d'altres i baixes, etc. fonamentant una major especialització i mecanització

i permetent una millor planificació dels treballs a realitzar.

- Departament de Reclamacions Jurídiques (Organ Staff). Format, bàsicament, per lletrats, tindria per funció primordial el facilitar i resoldre tota mena de reclamacions que pel seu caire no poguessin ser ateses pel Departament d'Atencions al Públic. Dins dels treballs a desenvolupar, també estudiaria, proposaria i redactaria els avantprojectes de modificació d'Ordenances Fiscals. Com a Organ Staff de l'Àrea informaria i assessoraria tota mena de litigis, aplicacions de taxes, coordinació en els tràmits d'informació al públic, aprovació, etc.

3. Amb aquesta organització es podrien aconseguir economies en la prestació dels serveis, una millor adequació i delimitació de funcions, i un coneixement més profund per part del personal de la problemàtica tributària. Paral·lelament, permetria aconseguir la necessària coordinació -fins i tot i en alguns aspectes la unificació- amb Dipositaria i Intervenció. La producció anual de rebuts, notificacions, etc. s'avalua en les següents xifres estimatives:

- Plusvàlua: 40.000 expedients/any
- Solars: 10.000 expedients/any.
- Radicació: 5.000 expedients/any
- Llicències d'obertura: 5.000 expedients/any
- Recollida d'escombraries: 40.000 rebuts/any
- Circulació: 20.000 rebuts/any

TOTAL: 120.000 expedients/any

Donat que l'entrada mecanitzada de la base de dades (padrons o rebuts) s'avalua en 5 minuts per expedient, la necessitat de personal per a la producció de tota l'Àrea s'estima en unes 30-40 persones.

Pel Departament de Reclamacions Jurídiques-Pressupostos, hom avalua les necessitats de personal en 20-25 tècnics superiors i uns serveis auxiliars de l'ordre de les 10-15 persones. 266

Ara com ara, el nombre de lletrats que el conjunt d'Unitats Operatives tenen destinats a aquestes tasques no arriba a 15.

4. Segons les opinions recollides, aquesta divisió funcional possibilitaria -inclús exigiria- la descentralització de l'Àrea. En un primer pas el Departament d'Atencions al Públic es descentralitzaria territorialment. A cada unitat territorial s'ubicaria una oficina amb una dotació de 2-4 persones (i un tècnic mig i dos pantallistes) amb una pantalla de teleprocés. Aquesta oficina facilitaria la comunicació de l'Àrea amb el públic, tractant les consultes i dubtes sobre liquidacions, modificacions, altes i baixes de padrons, etc. en una primera etapa, essent possible la descentralització de la presentació de declaracions d'altes i baixes en una segona etapa. En aquest cas es requeriria un mínim de dues persones addicionals per cada unitat territorial.
5. El Departament de Producció estaria centralitzat, almenys en el primer període (pantalles de teleprocés i impressora). Tractaria tots els padrons i rebuts coordinants amb Intervenció i Dipositaria, amb la qual cosa els processos integrats serien: producció de liquidacions, fiscalització, recaptació i reclamacions. D'aquesta manera s'abolirien els grups de les diferents unitats existents que avui tenen aquesta funció. En un segon període, com ja s'ha dit, es pot pensar en la descentralització de part de la funció, encara que els arxius continuarien centralitzats.
6. Es constaten problemes de desigualtat d'ingressos entre el municipi de Barcelona i els municipis limítrofs. Aquest fet té tres causes: en primer lloc, la desigual base fiscal (concentració del sector terciari a Barcelona però que serveix a tota l'Àrea), en segon lloc, un major nombre de

funcions administratives (àdhuc funcions de l'Administració Central) centralitzades a Barcelona i, per últim, una superior participació de Barcelona en els ingressos estatals, donada la seva grandària de població. La funció de compensació de base fiscal, justifica, en base a l'experiència comparada, una hisenda de caire metropolità.

7. L'actualització de la informació fiscal (cadastre de la Contribució Urbana, Padrons de Població...), ja, avui, s'intenta organitzar dins l'àmbit territorial de la Corporació Metropolitana.
8. Les funcions anteriors porten a la necessitat d'un àmbit territorial més gran que l'actual, àmbit municipal de Barcelona per a la gestió de la Hisenda Local.
Qualsevol traspàs de funcions als districtes que impliqui una gestió econòmica i financiera necessitarà, en el model descentralitzat, d'una Intervenció Delegada.
9. L'escala territorial necessària ve justificada pels avantatges que suposa prestar un servei a quinze-trenta minuts de distància del contribuent (criteri d'accessibilitat), per l'eliminació d'aglomeracions, cues d'espera... L'altre aspecte que dona la idea d'escala territorial reduïda ve donat per la població que justifica una oficina de servei d'Atencions al Públic amb una dotació de 2-4 persones, a tot estirar (200-300.000 habitants, 100.000 unitats tributables); paral·lelament, aquest llindar de població permet un millor coneixement de la base i dels problemes fiscals. Els requeriments especificats per les funcions descentralitzables s'ajusten millor a l'escala territorial de nou unitats, al voltant dels 250.000 residents. Si la descentralització només arribés a l'Atenció al Públic, l'escala màxima seria 5-10 unitats territorials. Les funcions de determinació de la política fiscal, les compensacions intermunicipals i les relacions amb

l'Administració Central, demanen una escala mínima equivalent a l'àmbit actual de la Corporació Metropolitana.

10. De les 5 unitats funcionals en que quedaria estructurada l'Àrea, ço és, atencions al públic, producció, fiscalització-liquidació-recaptació, reclamacions jurídiques-staff i inspecció, sota el criteri de millora del tractament, coneixement i resolució dels problemes del contribuent, es descentralitzaria en una primera etapa, la d'Atencions al Públic i Inspecció (50-60 persones per a la primera i 65 per a la segona), essent descentralitzable, en un segon període, la producció (50 persones). Quedarien, doncs, centralitzats els departaments d'Assistència Jurídica i Pressupostària (Unitat de Pressupostos) i el de Fiscalització-Liquidació-Recaptació.
11. Si l'actual Unitat d'Intendència i Patrimoni treballés amb pressupostos funcionals-territorials (departaments i districtes) s'aconseguirien avantatges amb la gestió centralitzada (poder negociador, condicions de pagament, etc.). Pel contrari, la Unitat de Patrimoni estaria centralitzada a l'Ajuntament (19 persones).

3.12. HABITATGE

1. L'Habitatge, cèl.lula residencial de la vila i la ciutat, està íntimament lligat al planejament urbà i al nivell de confort de la població. Ambdues connotacions fan que sovint les funcions administratives sobre l'habitatge formin un cos diferenciati dins del conjunt de les tasques públiques.
2. La Constitució, dins dels principis de la política social i econòmica, proclama el dret de tots els espanyols a disfrutar d'un habitatge digne i adequat (Art. 47), relacionant-ne la seva satisfacció a una política de sòl antiespeculativa.
També estableix que en matèria d'habitatge, les Comunitats Autònomes podran assumir competències (Art. 148.1 nº 3er) i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ho recull dins el conjunt de temes en els quals la Generalitat té competència exclusiva (Art. 9.9)
3. La múltiple legislació aplicable en aquestes funcions fa referència a les característiques mínimes de les dependències de l'habitatge segons la seva tipologia, a les característiques tècniques de les distintes instal.lacions dels edificis, a la normalització tècnica dels materials de construcció, a les condicions econòmiques de la seva explotació per arrendament, i en el seu cas, a les del finançament i adjudicació als futurs usuaris d'acord amb els diferents graus de protecció i subvenció que hi ha establerts i, finalment, als paràmetres urbanístics i usos que el planejament estableixi.
4. L'actuació municipal en l'esfera de l'habitatge, normalment es limita a l'aspecte urbanístic en virtut del qual i amb les aportacions oportunes es concedeixen les llicències d'obres. Les funcions locals també inclouen les inspeccions oportunes per garantir l'exacte compliment de les llicències, les condicions higiè-

niques i les condicions constructives. Les inspeccions sobre les condicions higièniques són compartides amb els departaments de la Sanitat local dels Serveis Centrals; i les de les condicions constructives són igualment compartides amb el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat.

5. En el model anglosaxó, l'administració local, els poders locals, tenen una àmplia participació en la construcció directa d'habitatges, el seu manteniment i assignació a sol·licitants, perquè disposen d'accés al mercat de capitals i a les subvencions directes centrals. En la mesura que existeix una rotació del capital, les vendes o cobraments a compte per la compra-venda de l'habitatge, permeten una reinserció en les noves construccions pel que passat el temps del primer cicle de capitalització o venda, el mantenir el nivell d'inversió no precisa subvenció de cap tipus, a no ser que les condicions d'arrendament o d'accés a la propietat estiguin per sota del cost. En aquest darrer cas, la subvenció no és, doncs, per a la construcció de nous habitatges, sinó per als usuaris dels habitatges ja existents.

També, en teoria i sense comptar necessàriament amb subvencions a fons perdut, les condicions de qualitat i preu dels habitatges, promocionats per les entitats públiques han d'ésser més bones que les de la resta del mercat, perquè la gestió pública no persegueix uns beneficis econòmics.

A la realitat, fent abstracció del problema dels usuaris, una assignació de recursos igualment eficient, pot donar-se tant per la subvenció de part del cost en el conjunt de condicions contractuals entre el gestor públic i l'usuari, com per la simple renúncia als beneficis corrents que s'obtenen en el mercat; una o altra opció dependrà de les directrius polítiques sobre els usuaris. En qualsevol dels dos supòsits, l'assignació ineficaç dels cabals públics és un cost superior al del mercat, sigui aquest qualsevol capítol del procés d'adquisició de solars, urbanització, construcció i administració.

Al marge de la transcendència política i des d'una perspectiva econòmica, la construcció de baixa qualitat que acaba per representar una inversió suplementària en reparacions, però demorada en el temps, tant pot ser el resultat d'un simple càlcul de tresoreria forçat per una curta disposició de recursos davant de grans necessitats, com fruit d'una inadequada gestió, que no es produeix en el primer cas.

6. Els Patronats Municipals de l'Habitatge són, quan existeixen, el canal dels nostres municipis per intervenir directament en el mercat de l'habitatge. Generalment, però, no compten amb un accés adequat a les assignacions i subvencions directes centrals, per que la part més important de la inversió pública, en aquest capítol, ha estat realitzada per l'Institut Nacional de l'Habitatge i l'Obra Sindical, avui desapareguda. Caldrà veure si la Generalitat seguirà aquest model o l'anglosaxó, que dona una gran participació a la gestió local.
7. Especials connotacions en el problema de competències centrals o municipals, té l'assignació dels habitatges als usuaris. Es pot dir que dependrà dels criteris de numeració dins de les llistes d'espera, el que sigui viable o no una competència central que no afavoreixi l'arbitrarietat en la tria dels destinataris beneficiats. Efectivament, si es fixen uns requisits necessaris i suficients per a optar a l'habitatge i l'assignació es fa per estricte ordre d'arribada, o per sorteig, l'òrgan rector tant pot ésser central com local.

Ara bé, si s'apliquen criteris de selecció a partir dels quals es realitzen valoracions que assignen un ordre eventual dins de la llista, mentre no apareixi un sol licitant que demostra més necessitat, des d'una administració central és difícil, tant el control i la inspecció de les especials condicions dels optants, com la transparència i la vigilància que el procés de valoració-adjudicació ha de tenir per als administrats; pel contrari, des d'una

administració local, el coneixement de la veritable necessitat és més fàcil i evident, i pel ciutadà el seguiment de la llista - que en tots els casos ha d'ésser pública i recorrible- també és molt més constatable.

En contrapartida als esmentats avantatges de la llista d'espera local, apareix el problema dels canvis de residència de municipi a municipi, o bé d'un àmbit de llista a un altre. Si tot ciutadà, sigui o no resident, té dret a apuntar-se a la llista d'espera, es recull una necessitat global falsejada en la mesura que hi hagi sol·licitants apuntats a múltiples llistes i fàcilment el municipi gestor pot estar resolent problemes que no són els existents dins del seu territori. Si, per contra, només s'admeten candidats entre els residents d'una demarcació determinada, pot fàcilment esdevenir-se que l'assignació no recaigui sobre els més necessitats.

Finalment, també cal cridar l'atenció sobre la incongruència que pot significar l'existència de criteris diferents a l'hora de valorar la necessitat.

8. Els dos tipus de llista responen a dos èmfasis en la política de l'habitatge. Si es dirigeix a amples capes de població necessitades hi haurà importants volums de recursos per a invertir i, per tant, donats uns requisits previs la llista podrà ésser realitzada per ordre d'arribada, i en la mesura que aquestes condicions siguin encertades per a definir la població destinatària i estimada, l'adjudicació és un problema d'acabats de distintes fases.

Si els recursos són escassos no podrà realitzar-se una política per a poblacions amples sinó que s'haurà de realitzar una tasca selectiva, que representa una llista valorada ja que una forta concreció de requisits es fa impossible quan ha de trobar el que es desconeix i es caracteritza per la seva individualitat.

Una dificultat addicional és el fet de que quan existeixen recursos importants es pot potenciar la gestió local sense que això representi una política prèvia territorial i que quan els recursos són escassos ha d'existir una elecció de territori a més d'una dificultat d'assignació per als municipis.

Per tant, l'existència d'una llista d'àmbit local i ordre valorat, en el cas d'inversions d'entitat per a tot el territori, té una importància relativa, però l'adquireix tota quan es tracta d'una conjuntura on aquestes inversions són limitades i, per tant, les assignacions pressuposen una pre-selecció des de l'òrgan central, on cal plantejar-se els problemes d'origen local d'una forma matitzada, per exemple vincles familiars anteriors, treballs, àmbits veïns, etc.

9. Fins el moment present, en el nostre país, gairebé solament s'ha fet política de l'habitatge a partir de l'extensió de la ciutat. Però a mesura que els problemes més punyents es resolen i l'emigració perd la seva incidència, apareixen com prioritaris tant problemes de renovació urbana lligats o no a actuacions públiques de baixa qualitat, com problemes de colmatació edificatòria acompanyats de baix aprofitament i inadequació funcional dels edificis, el tractament més eficient econòmicament i cultural dels quals passa per processos de rehabilitació urbana. En aquest sentit, doncs, és d'esperar que una més àmplia política de l'habitatge contempli els tres aspectes en un futur pròxim: construcció, renovació i rehabilitació.
10. Una política de l'habitatge que afronti aquests tres aspectes de la construcció, renovació i rehabilitació, pot resultar especialment adequada en els conjunts metropolitans on la simple tasca de construcció, on el terreny està lliure, significa, gairebé sempre, l'allunyament de la centralitat, bé comú que es desaprofita si persisteixen corones d'ocupació real molt baixes i més properes al centre que a les àrees densament poblades.

Per altra banda, l'existència d'un instrumental més ampli permet adaptar-se a problemes diferents i, en conseqüència, es poden superar els problemes de la possible gestió local en ordre a la residència anterior i que ja s'ha comentat. Aquest tema, doncs, té especial rellevància en el propòsit d'aquest escrit pel cas de Barcelona.

El Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona

11. L'Ajuntament de Barcelona, creà el Patronat Municipal de l'Habitatge com una Fundació Pública Municipal, especialitzada en l'Assistència Social en matèria d'Habitatge.

12. El darrer exercici de la seva activitat pot considerar-se que ha estat de balanç de l'activitat que ha realitzat fins a disposar d'un parc d'uns 22.500 habitatges. A tal efecte, s'encarregà una Auditoria a un equip inter-professional que contava amb experts en habitatge i urbanisme.

Els resultats d'aquesta Auditoria poden resumir-se així (1):

- L'actuació passada del Patronat no justifica l'alt cost que ha suposat pel municipi.
- El Patronat ha estat ineficaç en la gestió, en la promoció i en l'adjudicació d'habitatges.
- Els adjudicataris d'habitatges reberen, al seu dia, una significativa subvenció i els dèficits estructurals i de funcionament existents signifiquen noves subvencions a ells i l'oblit a l'altra població necessitada.

(1) ARGELET, RAFOLS, DONATO i PARICIO: "Auditoria Patronato Municipal de la Vivienda". Ajuntament de Barcelona, 1980

- La plantilla del Patronat no sembla justificada per la gestió i l'administració que ha de dur.
- Si es considera, políticament, oportú el continuar les actuacions del Patronat, s'hauria de portar, tant un control sobre el compliment de costos i terminis de les actuacions, com sobre la incidència urbana i el mercat privat d'habitatge, així com l'establiment d'uns criteris altament transparents per a l'adjudicació de projectes, obres i habitatge.

13. El compliment de les renovacions del Patronat que l'Auditoria recomana realitzar el "Progtama d'Actuacions per l'any 1981" (Veure Annex) s'ha reorganitzat en quatre Unitats Operatives:

- Règim Interior i Contenciós
- Gestió administrativa.
- Promoció de nous habitatges
- Serveis Tècnics

A part dels departament vinculats directament a Gerència:

- Intervenció
- Dipositaria
- Control de Gestió
- Serveis de Comunicació

14. Intervenció, Dipositaria i Control de Gestió, realitzen el control contable del pressupost, la seva elaboració, el seu seguiment, els estudis per reduir despeses i augmentar l'eficàcia dels serveis, i el control i estudi del desenvolupament econòmic i financer de les promocions i construccions d'habitatges.

15. El Servei de Comunicació té com a tasca primordial la informació al ciutadà, ja sigui directe, com a través dels medis de comunicació social.

16. La Unitat Operativa de Règim Interior i Contenciós, realitza de fet funcions similars al que seria Secretaria: Registre, Arxiu i Personal, així com les pròpies dels Serveis Jurídics.
Quan al personal, aquesta unitat adequa la plantilla, els horaris i les vacances, realitza les nòmines i gestiona les assegurances, a part de que tracta la problemàtica dels porters dels habitatges.
17. La Unitat Operativa de Gestió Administrativa tracta les funcions d'escripturació, venda de locals, contractació d'habitatges, contractació de serveis i gestió patrimonial.
18. La Unitat Operativa de Promoció de Nous Habitatges està organitzada en dos serveis: adjudicació d'Habitatges i Servei de Barraques.
Al primer, correspon d'adequar els criteris d'adjudicació d'Habitatges, establir-ne la llista de prioritats, i inspeccionar les situacions objectives que les defineixen, a més de servir d'enllaç entre els Grups promociionats i el Patronat.
Al Servei de Barraques correspon coordinar amb les altres Àrees municipals, proposar i impulsar les actuacions integrades tendents a l'erradicació del barraquisme.
19. La Unitat Operativa de Serveis Tècnics té assignades totes les tasques tècnico-constructives lligades a la promoció i la gestió dels habitatges: recerca dels solars, projecte, direcció d'obres, manteniment, reparacions i reconstrucció.
20. Són importants les necessàries coordinacions entre la Intervenció del Patronat i la municipal en ordre a la disposició dels fons necessaris per al compliment del Pressupost. També han d'existir constants coordinacions entre el Servei de Barraques i les Àrees de Serveis Socials, Sanitat i Urbanisme especialment.

Igualment el Servei d'Adjudicació d'Habitatges hauria de tenir una relació estreta amb l'Àrea de Serveis Socials, en el cas que els criteris de prioritat de la llista d'espera ho requereixin.

Finalment, la Unitat Operativa de Serveis Tècnics ha d'actuar amb el suport de Gestió Urbanística per a la compra de solars i amb l'Àrea d'Obres Públiques per a la realització de les infraestructures urbanes o, en el seu cas, de manteniment de les existents. També, en determinats casos, caldrà una estreta relació amb les tasques de planejament de l'Urbanisme municipal per tal d'ordenar i preparar sòl subjecte de les actuacions del Patronat.

No cal dir que la relació de la Gerència del Patronat amb l'Ajuntament, els departaments de la Generalitat de Catalunya i les Delegacions del Govern Central, són també importants, però menys rellevants en el que interessa en aquest escrit.

21. Una altra característica de les tasques del Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona, és que el seu àmbit d'actuació, en alguns casos, ha sobrepassat els límits municipals de Barcelona; la Mina és la implantació més representativa d'aquest fet, que li confereix una magnitud metropolitana.

Caldria, també, comprovar la hipòtesi de que els adjudicataris i optants als habitatges provenen, en cert percentatge, de la resta de l'Àrea: així es comprovaria, també, la transcendència metropolitana del Patronat.

Requeriments territorials

22. Les funcions que tenen una vessant territorial són:

- L'administració de les comunitats de veïns depenents del Patronat, en la mesura que estan repartides geogràficament.

- La contractació d'obres, lligada a la promoció d'habitatges.
- La promoció i construcció d'habitatges.
- Les actuacions sobre el barraquisme.
- La llista d'espera, en la mesura que representa una distribució de la demanda.

23. Les consideracions realitzades sobre la llista d'espera, entre organismes de l'administració central i els municipis, troben el seu paral·lel en la possible descentralització de les grans ciutats. Dependrà del sistema de realització de la llista, la major o menor importància del control públic, el qual és molt més efectiu a un esglaó més petit que no per el de la gran ciutat.

Per altra banda, si no es vol caure en incoherències arrel de la possible divisió territorial, en una llista on s'estableixen prioritats qualitatives és precisa l'existència d'una informació centralitzada.

Finalment, cal establir quin àmbit és suficient per garantir el control públic i arrel de la necessària coordinació d'aquesta funció valorativa amb les aportacions de l'Àrea de Serveis Socials, sembla adequat l'esglaó intermig de 6 a 9 unitats, on es donen les importants tasques de la coordinació geogràfica de centres i distintes funcions.

No és d'extranyar que ja avui, cada 3 mesos, el Patronat doni compte als Districtes de l'estat i condicions de la llista.

24. També les actuacions sobre el barraquisme, a l'anar, molt sovint, lligades a les funcions d'assistència social, presenten, com àmbit adequat de territorialització, el mateix de la coordinació geogràfica dels Serveis Socials, on gravita una important informació relativa a les possibles necessitats dels barraquistes.

25. El requeriment territorial de la contractació, promoció i construc

ció d'habitatges precisa una detectació prèvia dels sectors més necessitats. Si es tenen en compte les necessitats de rehabilitació d'edificis molt possiblement l'especialització territorial que avui presenten les activitats del Patronat no hi seria.

Si els recursos disponibles en aquestes funcions són importants, pot plantejar-se la descentralització d'aquestes tasques però indubtablement es més fàcil la distribució dels beneficis, de moment teòrics, que reporta l'aconseguir les rotacions de capital amb una unitat de gestió no pas amb múltiples, on sense cap dubte es donaran desequilibris.

Per tant, aquestes funcions s'han de realitzar en estret contacte amb les unitats on existeixin els centres d'informació de llistes d'espera i de recolliment de dades per realitzar les valoracions objectives, però només en uns volums importants d'obra, o bé només en el conjunt d'una integració de funcions en l'àmbit, pot plantejar-se la descentralització.

26. A nivell experimental, el Patronat, ve actuant, de fet, amb aquesta connexió, i tot i constatar-se la dificultat de fixar objectius concrets i operatius, l'experiència, segons el propi Patronat, ha resultat positiva.

Aquesta coordinació tant pot significar una certa vinculació per al Patronat, que actua com a executiu i harmonitzador dels requeriments expressats pels òrgans territorials, com una simple consulta i procés de discussió, depenent, en canvi, del Patronat la seva pròpia decisió. No cal dir que qualsevulla postura dependrà, en darrer terme, de la capacitat del Patronat d'aconseguir fons externes no municipals.

27. Finalment, l'administració de les comunitats de veïns dependrà del seu volum, i de la seva perspectiva futura, de la necessitat o no de territorialitzar-la. Si es pretén que en el futur siguin les pròpies comunitats de veïns qui trïn entre els administratius del mercat, es pot dir que aquesta és una funció en desaparició.

3.13. ENSENYAMENT

1. L'educació afecta la formació del capital humà d'una societat, és responsable, per tant, de moltes de les actituds i dels sentiments de les persones i determina les possibilitats personals d'accedir al mercat de treball. Per això, les funcions públiques de l'ensenyament tenen una importància política cabdal, i més avui, a Catalunya, amb les competències que, en aquest camp, confereix l'Estatut d'Autonomia (Art. 15) (1). El contingut i competència del sector públic, en aquesta funció, queda encara determinat per la Llei General d'Educació de 1970 (Ll. 14/1970 de 4 d'Agost): "determinar la política educativa en tots els nivells i modalitats, programar les realitzacions en funció de les necessitats i recursos disponibles, reglamentar tots els tipus d'ensenyament i la concessió o reconeixement de títols, crear i suprimir centres estatals d'ensenyament i supervisar totes les institucions d'ensenyament estatal i no estatal". Els poders públics, doncs, defineixen el contingut de l'ensenyament, fan la contractació i retribució del professorat, determinen i distribueixen les subvencions econòmiques (als centres privats) i les beques, decideixen la construcció i el manteniment dels centres escolars públics, i inspeccionen els centres educatius privats.(2)

-
- (1) "L'actual Constitució espanyola situa l'ensenyament entre els drets fonamentals i les llibertats públiques bàsiques... la garantia de l'exercici d'aquest dret i llibertat bàsica del ciutadà que és l'ensenyament no és una obligació particular de l'Estat sinó dels poder públics en general... art.27 i 53 de la Constitució... Les competències de les Autonomies queden delimitades entre els mínims marcats per l'Art. 148 i uns màxims definits pel marge de desenvolupament de les normes bàsiques de l'Estat i que aquestes mateixes normes conferís a les Comunitats Autònomes -art. 149-" PLANDIURA, R., PERDIGÓ, J. i LÓPEZ, JA.: "Educació i Autonomia a Catalunya: marc legal per a una escola "autònoma", a la Recista CEUMT, nº 16-17. Barcelona 1979, pgs. 7-13. Les funcions traspassades queden detallades en el Reial Decret 1666/80 (BOE de 30/12/80 i DOG de 30/12/80)
 - (2) Del paràgraf 1 al 10, s'ha seguit el redactat del llibre "L'Organització Territorial de Catalunya". Fundació J.Bofill, dels mateixos autors.

2. L'estructura actual del sistema educatiu (tant pels centres públics com pels privats) és la següent:
- Ensenyament Preescolar (per a nens i nenes de dos a sis anys) que comprèn el Parvulari o Maternal (dos i tres anys) i Iniciació (quatre i cinc anys).
 - Ensenyament General Bàsic (per a nens i nenes de sis a tretze anys) amb una primera etapa (fins als deu anys) i una segona etapa (fins als tretze) (1).
 - Batxillerat Unificat Polivalent (per alumnes de catorze a setze anys) amb un curs addicional d'orientació universitària, que ha tornat a ser inclòs dins del Batxillerat.
 - Formació Professional (per a alumnes de les mateixes edats que el Batxillerat, i per tant, objecte d'elecció entre ambdós tipus d'ensenyament) amb dos graus establerts i un tercer poc definit encara.
 - Facultats i Escoles Tècniques de grau universitari amb cursos de tres a set anys.
3. Diferents departaments i organismes públics tenen cura dels diferents tipus d'ensenyament. La Generalitat disposa avui (després del Reial Decret 1666/80) d'àmplies facultats respecte a la construcció de centres, contractació i retribució del professorat i inspecció de l'ensenyament privat i públic per a tots els tipus d'ensenyament, amb l'excepció de l'ensenyament universitari i superior. Aquestes facultats estan sotmeses a l'alta inspecció de l'Estat, regulat per la Constitució i a la limita-

(1) El Reial Decret de 9 de gener de 1981, fixa (amb algunes modificacions sobre la legislació anterior), l'ensenyament mínim pel nou cicle inicial en què s'ha subdividit l'Educació General Bàsica.

ció del traspàs dels recursos per a cobrir el cost i el finançament dels serveis (1).

4. Les competències en el camp de l'ensenyament es poden dividir, avui, amb prou claredat, entre les competències centrals (Administració Central i Generalitat) i les competències dels Ajuntaments(2). En el primer cas manquen encara assignacions definitives, però sense canvi en el model d'administració educativa, la Generalitat haurà de tenir inicialment una administració perifèrica molt semblant a la que hi ha hagut fins ara, amb gestió centralitzada. L'altre possible model d'administració educativa és el model anglo-saxó, especialment el britànic, on l'Administració Local exerceix per delegació la part de les competències educatives referides a la contractació i retribució del professorat. Aquest model diferent té importants conseqüències respecte els pressupostos i nòmina de personal dels Ajuntaments o organismes d'administració local. Aquest fet és evident a Catalunya, quan hom pensa que la nòmina del Ministeri d'Educació és de, vegades, superior a la nòmina del corresponent ajuntament (3).

-
- (1) Els problemes principals dels traspassos provenen de la definició del que s'entén per "alta inspecció", del contingut lingüístic de l'ensenyament, de la regulació de la funció pública (funcionaris) i de l'establiment dels mòduls de cost i inversió del servei. La inversió del Ministeri d'Educació estava al voltant del 10% de tota la inversió pública en els pressupostos de l'Estat de 1979.
- (2) Les Diputacions no tenen competències en l'ensenyament, excepte en la part que afecta l'assistència social.
- (3) Així, a la ciutat de Barcelona hi ha de l'ordre de 8.100 mestres d'ensenyament bàsic (públic i privat), uns 2.200 de preescolar i uns 2.100 de Batxillerat i Formació Professional. En el model anglo-saxó, on el sector públic cobreix aproximadament el 90% de les necessitats, equivaldria a augmentar la nòmina actual de l'Ajuntament de Barcelona (al voltant de 15.000 persones) en unes 10.000 persones més. Més endavant es detalla la cobertura de l'ensenyament a la ciutat de Barcelona.

5. En la legislació actual, els Ajuntaments proporcionen els terrenys per a la construcció de centres públics de tota mena d'ensenyament (amb l'excepció de l'universitari) i té cura del manteniment corrent (neteja, vigilància, obres de conservació, etc.) dels centres públics; segons convenis amb els organismes públics superiors pot tenir col.laboració en el manteniment dels menjadors escolars dels centres públics, en el transport escolar, en la redacció dels projectes tècnics dels nous centres, en les classes especials (gimnàstica, música, etc.) i en les revisions mèdiques escolars (1). Els Ajuntaments, però, tenen facultats sobre la inspecció de la qualitat de l'ensenyament, sobre el rendiment pedagògic dels mestres, sobre el nomenament dels directors i mestres dels centres públics o sobre els plans d'ensenyament. De fet, si hi hagués un canvi en el model educatiu de l'administració escolar, haurien d'assegurar, a més de l'aparell tècnic-administratiu per la recerca de terrenys i pel manteniment dels centres escolars, una direcció pedagògica de l'ensenyament local; des del punt de vista dels requeriments funcionals, haurien d'establir funcions semblants a les que han fet les Delegacions Provincials d'Ensenyament i les Inspeccions Provincials (2) per a l'ensenyament bàsic.

6. Les Delegacions i les Inspeccions Provincials han estat els òrgans de l'administració perifèrica de les competències centrals en matèria d'ensenyament (3). Les inspeccions d'ensenyament

-
- (1) La legislació que regula aquests aspectes és la següent: Decret 2324/1974 de 8 d'agost de 1974 i Ordre Municipal de 21 de maig de 1974 sobre convenis amb Corporacions Locals per a construccions escolars; Ordre Ministerial de 15/1/65 sobre mòduls de conservació, reparació, calefacció, enllumenat i neteja. Decret 2173/78 de 25 d'agost sobre ordenació dels serveis de Medicina i Higiene Escolar. Decret 2374 referent a l'activitat constructiva en matèria d'habitatge i construccions escolars. L'Ordre de 31/12/1971 estableix els mòduls de sòl necessaris pel diferents tipus de centres escolars, així com el Reglament de Planejament (RD 2159/78 de 23 de juny).
- (2) Recentment, el Ministeri d'Educació havia iniciat la implantació d'alguna subdelegació a la província de Barcelona (Sabadell) que cobriria les qüestions administratives i educatives d'una població resident superior als 300.000 habitants.
- (3) El contingut de les seves funcions està determinat pel Decret 2915/67 de 23 de novembre ("Reglamento del Cuerpo de Inspección de Enseñanza Primaria) i pel Decret 664/73 de 22 de març que especifica de nou les funcions del Servei Tècnic d'Educació. 284