



NEL·LO, Oriol. *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Valencia: Tirant Humanidades. Colección Crónica, 2012. 256 p. [ISBN: 978-84-15442-46-2].

Carles Donat
Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona
Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

Recibido: 5 de septiembre de 2012. Aceptado: 20 de octubre de 2012

Palabras clave: ordenación del territorio, gestión del territorio, Cataluña, Barcelona.

Key words: territorial planning, Catalonia, Barcelona

Entre los años 2003 y 2010, coincidiendo con la alternancia en el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, se ha desarrollado un marco legal, proyectual e instrumental en materia de ordenación y gestión del territorio sin precedentes, y que incluso en algunos campos presenta elementos innovadores que han atraído la atención disciplinar no sólo a nivel español sino también europeo. Este desarrollo, que se venía reclamando principalmente desde grupos profesionales más vinculados con la ordenación del territorio y por unos sectores cada vez más amplios de la sociedad, aducía en Cataluña, y en parte también en el resto de España, de experiencia práctica.

Además de la numerosa literatura aparecida durante estos años, recientemente diversas publicaciones empiezan a hacer balance de las políticas llevadas a cabo, destacando, asimismo, los nuevos retos que se plantean^[1]. El libro que aquí se reseña, *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, es la aportación realizada por Oriol Nel·lo, que durante los años mencionados ejerció de Secretario para la Planificación Territorial en el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y en consecuencia fue uno de los principales responsables políticos y técnicos. En su trayectoria profesional Oriol Nel·lo (nacido Barcelona, 1957) ha destacado por compaginar la actividad más académica y el esfuerzo en analizar los procesos territoriales en curso, por una parte, y por el compromiso ciudadano de intentar poner en práctica esta experiencia a través de las instituciones públicas, por otra. Una doble faceta de la cual este libro es un magnífico ejemplo, tal y como queda reflejado en cada uno de los nueve capítulos que, además de la introducción y el epílogo, lo componen.

Después de la introducción, el primer capítulo está dedicado al análisis del proceso de urbanización en Cataluña, aspecto éste, en el cual el autor tiene una prolífica y reconocida trayectoria, y que se actualiza con nuevos datos y referencias. La principal aportación de este análisis es su visión crítica y constructiva al mismo tiempo, en la cual se concretan las principales potencialidades (de localización, de la estructura urbana, de la integración territorial, de la estructura económica, de las posibilidades de actuación de las

administraciones públicas) para advertir, a continuación, de los problemas y retos que se plantean (dispersión de la urbanización, especialización funcional del territorio y segregación de los grupos sociales sobre el mismo). Es precisamente a partir de este doble diagnóstico, en el que las transformaciones sociales se producen en un espacio cada vez más integrado y extenso, que se constata la necesidad de nuevos instrumentos para la gestión y ordenación del territorio. Unos instrumentos que, como destaca el autor, “debían ser relativamente innovadores, puesto que en buena medida nuevos eran los retos a los que debían enfrentarse y nuevos los planteamientos políticos que querían aplicarse” (p.37).

El segundo y tercer capítulo forman una pareja temática, donde se trata el conjunto del planeamiento territorial, por una parte, y se profundiza en uno de los planes, el Plan territorial metropolitano de Barcelona, por otra. El punto de partida del segundo capítulo es la constatación de la “obsolescencia de la armadura jurídica e institucional, reflejado en el papel central que se otorga al planeamiento de base municipal” en “oposición a las dinámicas supralocales que predominan en la transformación del territorio” (p. 42). A continuación se realiza un breve repaso a los antecedentes del planeamiento territorial en Cataluña para entrar con mayor detalle, en los siguientes epígrafes, en el proceso de elaboración y aprobación de los planes, en su contenido y en los instrumentos de gestión que se están llevando a la práctica. El capítulo concluye con diez reflexiones que resultan especialmente enriquecedoras, pues desde una visión autocrítica, presente a lo largo de todo el libro (de la cual hoy en día adolecen muchos de los responsables públicos), sintetizan las enseñanzas del proceso.

En este segundo capítulo se puede observar ya una de las ideas principales del libro: la consideración y el enfoque dinámico del territorio y por lo tanto de sus instrumentos de ordenación y de gestión. En este sentido, resulta especialmente interesante conocer de primera mano los desafíos metodológicos que se han afrontado. El primero de ellos, referente a la estrategia en la elaboración de los planes, es de los más remarcables, ya que en lugar de elaborarlos siguiendo la estructura en cascada clásica, lo cual habría llevado a la dilatación del proceso (una de las críticas más recurrentes a las políticas de ordenación del territorio), se optó por avanzar en paralelo y de manera concurrente con planes de diferente naturaleza y nivel de concreción (planes territoriales parciales, planes directores territoriales, planes directores urbanísticos), así como con los instrumentos de planificación sectorial en elaboración (especialmente los referentes a las infraestructuras de transporte).

Para conjugar la mayor agilidad y flexibilidad del proceso con el principio de jerarquía de los planes se introdujo la segunda gran novedad metodológica y se elaboraron unos *Criterios de planeamiento territorial* que, a modo de quince mandamientos (como algunas veces se han referido los mismos autores de manera metafórica), sirvieron de base para garantizar la coherencia entre las diferentes figuras de ordenación. El tercer desafío metodológico se encontraba en el contenido, aspecto en el cual se adoptó una opción posibilista, justificada según el autor por criterios de prudencia administrativa y disciplinar. Así, los planes territoriales se han centrado estrictamente en la planificación física del territorio (que no excluye la consideración en su parte de diagnóstico de las dinámicas de transformación económica y demográfica) sobre tres aspectos básicos: el sistema de espacios abiertos, el sistema de asentamientos y el sistema de infraestructuras. Pese a este contenido eminentemente físico de las figuras de ordenación territorial hay que tener presente que los planes territoriales no se fijan una imagen-objetivo-final en un horizonte de veinticinco años independiente de las dinámicas en curso, sino que más bien se conciben como referentes para estos procesos mediante un modelo territorial ambientalmente sostenible, funcionalmente eficiente y socialmente justo.

En el tercer capítulo se trata con mayor detenimiento uno de los siete Planes Territoriales Parciales que cubren todo el territorio de Cataluña: el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB), que requiere de un tratamiento específico que se justifica en los primeros epígrafes. A continuación se entra en los contenidos del plan, siempre a partir de los tres vectores de ordenación física del territorio. Para cada uno de ellos se especifica el nivel de vinculación de los preceptos que van, como en el conjunto de los siete Planes territoriales, desde el más normativo del sistema de espacios abiertos hasta el más orientativo del sistema de infraestructuras. En el último epígrafe, a modo de conclusión, se plantean los retos de presente y de futuro, sobre todo en lo referente a la gestión del recientemente aprobado PTMB. Unos retos que, como sucede con todo el arsenal de planes y de instrumentos de gestión desarrollado durante

este periodo, requiere, como afirma el autor, de voluntad política, y sobre todo de la aceptación social de las propuestas, aspecto este que resulta clave desde un punto de vista de la participación y de la litigiosidad. En este sentido, frente a posibles retrocesos, Nel-lo concluye y avanza al mismo tiempo en este capítulo, otro de los principales ejes del libro, a saber, la consideración de la práctica de la ordenación del territorio en su contexto histórico y social: “Si la colectividad no defendiera la ciudad, en vano habrían velado quienes han tratado de ordenarla” (p.95).

El cuarto y el quinto capítulo siguen el mismo orden que los dos anteriores. De esta manera en el cuarto se presentan el conjunto de los planes directores urbanísticos y en el quinto se trata con mayor detalle uno de ellos: el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero. La justificación de la importancia de los planes directores urbanísticos en el marco del programa de planeamiento, y la naturaleza jurídica y el alcance de los mismos, es el objeto de los primeros epígrafes del cuarto capítulo. Cabe destacar su papel de rótula entre las previsiones del planeamiento territorial y la concreción de las disposiciones urbanísticas del planeamiento general (clasificación y calificación del suelo), y también la fijación de plazos de adaptación de este último. A continuación se presentan de manera sistematizada los 39 planes directores urbanísticos impulsados agrupándolos por áreas temáticas (Litoral, montaña, patrimonio/paisaje, áreas urbanas, infraestructuras, Áreas Residenciales Estratégicas), para, con posterioridad, realizar un ejercicio comparativo destacando los elementos que los caracterizan. Del conjunto de temáticas y alcance de los planes directores, así como del proceso de tramitación, es muy remarcable la voluntad y disposición a actuar de manera decidida en el desafío de canalizar las potencialidades y revertir o contener los impactos negativos. En este sentido, esta “nueva generación de planes” constituye una experiencia muy notable a la hora de afrontar desde el campo de la ordenación y gestión del territorio la velocidad de las transformaciones territoriales contemporáneas.

En el quinto capítulo se profundiza, como se ha avanzado, en el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero catalán (PDUSC). Así, después de una contextualización del proceso de urbanización en el litoral español y de los principales factores que explican que en el caso catalán el 85% de la población viva en comarcas costeras, se presentan, a continuación, los objetivos, metodología, resultados, y más adelante, el proceso de tramitación y los instrumentos de gestión en curso. Finalmente, a modo de conclusión, se destaca la buena acogida que, un plan eminentemente restrictivo del proceso de urbanización, ha tenido entre los agentes económicos y sociales en general. Del PDUSC, la primera de las actuaciones territoriales llevadas a cabo por el nuevo gobierno, cabe destacar, junto con la premura y la poca conflictividad del proceso, otro de los elementos que se convierten en un eje o idea principal del libro: la importancia de los instrumentos de gestión. En este caso, en el cual habían pasado ya siete años desde su aprobación, se trata del Fondo para la Gestión del Suelo No Urbanizable del Sistema Costero, del cual resulta especialmente orientador conocer las tipologías de proyectos, y la corresponsabilidad en su financiación entre Generalitat y ayuntamientos, aspecto este último que se encuentra presente en otras políticas como las derivadas de la Ley de Barrios.

El sexto capítulo está dedicado a la renovación del planeamiento urbanístico. En primer lugar se trata la empeñada importancia otorgada a que todos los municipios dispongan de planeamiento municipal adaptado a los cambios recientes. Un objetivo que se canaliza mediante dos instrumentos: las ayudas a los municipios para su redacción y, en su defecto, la redacción por parte de la Generalitat de Normas urbanísticas para los municipios sin planeamiento. En segundo lugar se presentan las nuevas herramientas de información geográfica y de manera específica aquellas telemáticas orientadas a la facilidad en la consulta y a la transparencia de los contenidos del planeamiento urbanístico. Finalmente, en los últimos cuatro epígrafes, se trata la cuestión de la vivienda, que comienza con un preciso diagnóstico sobre el principal problema, el del acceso, para, a continuación, detallar los cambios legales introducidos para hacerlos frente. En esta línea se presentan las Áreas Residenciales Estratégicas (AREs), que se impulsaron en el cambio del ciclo inmobiliario para garantizar el derecho a la vivienda y hacerlo compatible con los principios de compatibilidad física, complejidad funcional y cohesión social. Este es un tema que merece mención especial, ya que se demuestra la capacidad y voluntad desde las administraciones públicas de poner a disposición del mercado suelo en la cantidad suficiente para, en un escenario de necesidades de vivienda acreditadas, poder satisfacerlas, respetando, eso sí, los principios orientadores del interés colectivo por encima del exclusivamente particular. Se trata sin duda este último, de un aspecto muy

remarcable en un contexto, el español, que como es sabido presenta, por lo menos en las últimas décadas, episodios muy notables de *boom* inmobiliario.

En el séptimo capítulo se presentan las políticas para la valoración y gestión del paisaje. El punto de partida es la moderna consideración del paisaje, histórica pero muy dinámica, excepcional en algunos de sus entornos pero extensiva al conjunto del territorio. El título del encabezamiento, “de la conservación a la gestión del paisaje”, revela ya de entrada esta concepción que se concreta en el segundo epígrafe con la exposición de la génesis, objetivos y contenido de la Ley del paisaje. A continuación se presentan los instrumentos normativos y administrativos desarrollados (catálogos del paisaje, directrices del paisaje, estudios e informes de impacto e integración paisajística) y su estado actual de implementación, donde se hace especial incidencia en su articulación con el planeamiento territorial y urbanístico. También se expone uno de los principales mecanismos para la gestión: el fondo destinado a la subvención de actuaciones paisajísticas. Más adelante se tratan los aspectos más didácticos y divulgativos llevados a cabo en este campo: el papel de soporte, coordinación y experimentación que desarrolla el Observatorio del Paisaje; la concertación y implicación ciudadana mediante las cartas del paisaje; las guías de integración paisajística para determinadas edificaciones y actuaciones en el territorio, esenciales para los proyectistas que se adentran en esta disciplina; y finalmente, los proyectos didácticos de interpretación del paisaje para los jóvenes de secundaria. La necesidad y posibilidad demostrada de llevar a cabo políticas de gestión del paisaje, y la novedad de los instrumentos desarrollados en un marco de concepción moderna del paisaje, permiten concluir al autor que “el camino a recorrer en este campo es largo y apasionante” (p.183).

En el octavo capítulo se tratan las políticas de rehabilitación de barrios desarrolladas a partir del año 2004, después de la aprobación de la conocida como Ley de barrios. El capítulo, que presenta una estructura diferente al resto, está dividido en diez epígrafes, a modo de lecciones que se pueden extraer del proceso, y que el mismo encabezamiento permite resumir: Así en el primero, titulado “la necesidad de una visión de conjunto”, se justifica la necesidad de enfocar el problema desde una escala regional; en el segundo, “financiar proyectos, no sólo problemas”, se explica el funcionamiento para seleccionar los barrios a partir de un doble sistema de indicadores objetivos, por una parte, y de las características de los proyectos, por otra; “la transversalidad de las actuaciones” es el tercer epígrafe, en el que se destacan los tres mecanismos utilizados para fomentarla (ocho campos de intervención, actuaciones complementarias de otros departamentos y presencia de diversos departamentos de la Generalitat y de los ayuntamientos en las comisiones de evaluación y seguimiento); en el cuarto, “el papel clave de la inversión pública”, se recogen los efectos directos e indirectos de los presupuestos ejecutados; el quinto epígrafe, titulado “un nuevo tipo de relación entre la Generalitat y los ayuntamientos”, se centra en la cooperación interadministrativa de carácter vertical; “las virtudes y las dificultades de compartir la financiación” expone de manera autocrítica las vicisitudes en la financiación y ejecución de los presupuestos asignados; “la implicación de los vecinos” resulta imprescindible para que el proyecto colectivo sea *del* barrio y no sólo *para* el barrio, como se profundiza en el sexto epígrafe; en el séptimo, “la importancia de capitalizar experiencias”, se exponen los instrumentos y actuaciones desarrolladas (Red de Barrios con proyectos, proyecto URBACT, artículos y publicaciones académicas) para evitar el aislamiento de los grupos profesionales y las administraciones que han desarrollado los proyectos; en el octavo, “el compromiso de evaluar los resultados”, se muestran los dos mecanismos adoptados en esta línea a nivel de cada barrio y del Programa de barrios en su conjunto, en pos de la transparencia y de la eficiencia de las inversiones realizadas; por último, “adaptarse a los cambios” recoge los primeros frutos de las evaluaciones y presenta las nuevas líneas de futuro.

La gestión de la urbanización de baja densidad es el tema sobre el que versa el noveno capítulo, que comienza con una contextualización del fenómeno en España para, a continuación, aproximarse a la realidad catalana. A partir del diagnóstico presentado se constata la localización (eminentemente en entornos donde las dinámicas de metropolitanización se desarrollan con mayor intensidad), las características temporales y de legalidad (urbanizaciones nacidas en su mayoría fuera de la legalidad urbanística en los años sesenta y setenta) y los déficits en los servicios urbanísticos básicos de las aproximadamente 1.850 urbanizaciones. Las carencias que se derivan respecto a las condiciones de vida de la población y la amenaza ambiental de muchas de estas urbanizaciones son el objeto, pues, del marco

legal y de los instrumentos desarrollados (programa de adecuación, ayudas para la financiación de las obras y ayudas directas a los parcelistas) por la Ley de urbanizaciones. Una ley, como afirma Nel-lo possibilista, que trata de “corregir sus efectos más perniciosos y su evolución futura” (p.230). De esta manera, se inscribe en un punto intermedio entre aquellos que se considerarían partidarios de “extirparlas”, opción ésta jurídica, económica y socialmente muy dificultosa, y aquellos que proponen “fomentarlas”, sin tener en consideración los efectos perniciosos para la colectividad y que se traducen en “un consumo exacerbado de suelo, en la exposición a riesgos naturales, en el consumo de agua y de energía, en la dependencia del vehículo privado, en la dificultad que genera a las finanzas municipales, en la segregación social generada y en los problemas de gobernanza” (p. 228-229).

El epílogo del libro, a modo de conclusiones generales, comienza con unas reflexiones sobre la dialéctica entre los procesos sociales, siempre conflictivos, y las políticas territoriales. Nel-lo muestra su punto de vista destacando que, si bien los primeros condicionan enormemente la evolución de la sociedad, las segundas la refuerzan en un sentido u otro, de ahí la relevancia, con sus limitaciones en las posibilidades de incidencia, de las actuaciones de regulación del uso y de la gestión del territorio en el progreso justo de la sociedad. Vista la importancia de la ordenación del territorio, el autor despliega a continuación de manera concisa algunas conclusiones disciplinares y políticas que pueden derivarse de la experiencia catalana y también del contexto socio-económico actual. La primera de ellas atañe a la “viabilidad de las políticas y de la gestión territorial”, tanto en un entorno expansionista en lo inmobiliario y económico (aspectos estos estrechamente vinculados en la sociedad española) como también en uno de aguda crisis, en ambos casos bajo las “prédicas y las decisiones destinadas a reducir el tamaño y la capacidad de acción del sector público” (p.243). La segunda conclusión se centra en los objetivos, potencialidades y limitaciones de la ordenación del territorio, donde de la experiencia catalana se destaca “la voluntad de tangibilidad, concreción y contingencia” (p.245). La calidad democrática en sus diferentes vertientes (representativa, deliberativa, cooperativa intra e interadministrativamente y desde la perspectiva de la evaluación y actualización), son requisito dificultoso (por las inercias existentes) pero indispensable para garantizar la eficiencia y la permanencia de las políticas territoriales, como se recoge en la tercera conclusión. La cuarta es un llamamiento a la responsabilidad profesional, a la necesidad de compromiso, en un campo donde tantos excesos urbanísticos se han producido, pero donde, también, tanto se ha avanzado en las técnicas y praxis disciplinar que “pueden contribuir a producir espacios urbanos y territorios más cohesionados, sostenibles, funcionales e incluso más hermosos” (p.247). Por último, la quinta conclusión destaca “la primacía de la política” en la ordenación del territorio, ya que “más allá de los debates metodológicos, de las argumentaciones técnicas y de las normativas jurídicas (elementos todos ellos imprescindibles) la ordenación del territorio es antes que nada un instrumento para defender intereses sociales a través de decisiones políticas” (p.248).

Cuando uno acaba de leer el texto, en el cual se exponen una cantidad excepcional de leyes, normativas, pero sobre todo de instrumentos y mecanismos prácticos para la gestión y ordenación del territorio, no se tiene la sensación de estar leyendo sólo el balance y las enseñanzas de una obra desarrollada durante siete años, con su voluntad política, con sus desafíos metodológicos, con su voluntad de proyecto colectivo. Al contrario, se constata, y el estado actual de muchas de las actuaciones presentadas así lo ratifica, que no es más que un punto de partida en un proceso que, como el territorio, está sometido a cambios constantes y cada vez más acelerados. Y es que, como es sabido, en el campo objeto de este libro las actuaciones del presente no se traducen siempre en beneficios inmediatos y tangibles con lo cual están especialmente expuestas, si la sociedad y los colectivos profesionales no interceden en sentido contrario, a su disolución e incluso al abandono. Comienza el libro con una cita anónima que viene a decir que en la vida como en la política no se pueden hacer muchas ilusiones y al mismo tiempo no se puede dejar de pensar que cada cosa que se hace podrá servir. Cabe concluir pues a modo de valoración personal, que las políticas territoriales llevadas a cabo durante este periodo han sido ilusionantes porque, sin duda, suponen un claro avance disciplinar y de inserción en la normalidad de las políticas públicas en su conjunto.

En definitiva, se trata de un libro de muy recomendable lectura en el que la estructura y exposición del mismo hacen muy ameno su seguimiento y comprensión. Además, las notas y las referencias bibliográficas, muy convenientemente apuntadas, vienen a complementar el texto y permiten profundizar en sus contenidos. Como punto a mejorar se quiere hacer referencia a la dificultad de visualización de no

pocos de los materiales cartográficos, aspecto este demasiado común, desgraciadamente, en la edición de algunos libros sobre la materia. El volumen puede ser de interés para un público diverso, en el que se pueden incluir tanto estudiantes y profesionales más noveles en la disciplina, como aquellos más familiarizados. Para los que hayan seguido la obra del autor, así como para los que tengan un mayor conocimiento a través de otras publicaciones sobre las políticas tratadas en el libro, se recomienda especialmente la lectura de los epígrafes que concluyen cada capítulo y también el epílogo.

Nota

[1] CASTAÑER, Margarida (ed.). *El planeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, 2012. 206 p.

© Copyright Carles Donat, 2013.

© Copyright *Biblio3W*, 2013.

Ficha bibliográfica:

DONAT, Carles. NEL·LO, Oriol. *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 25 de enero de 2013, Vol. XVIII, nº 1010. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1010.htm>>. [ISSN 1138-9796].

[Volver al índice de Biblio 3W](#)



[Volver al menú principal](#)