

El reto recurrente: actuaciones supramunicipales y gobernanza interterritorial

Un plan, lo es cuando se gestiona y se utiliza

Sin embargo el Plan, y no tendría que ser un defecto, queda abierto e inacabado. Un plan se tiene que ocupar del espacio, pero también del tiempo. Está en el devenir de la vida, en el funcionamiento del sistema, donde se tienen que concretar las propuestas del Plan, a través de la continuidad del planeamiento de escala menuda y de los proyectos concretos. Y en este sentido, el nuevo plan lo será en tanto se ponga en práctica el *glissement d'échelles*, es decir, una adecuada combinación de estrategias a gran escala y el proyecto urbano de sectores específicos y estratégicos. Es la hora de la gestión del Plan. Y gestionando el Plan es como este se hará realmente plano; de lo contrario se convertirá en un nuevo documento de referencia. La aprobación en abril de 2010 del Plan Territorial Metropolitano representa un hito, pero no decisivo, importante pero descabulado, y será en la trayectoria de gestión donde el conocimiento y el proyecto de este territorio tomará su real dimensión y trascendencia. Todavía faltan muchas actuaciones supramunicipales y muchos pactos para proyectos interterritoriales para actuar realmente en la estructuración de la metrópoli. Pongo algunos ejemplos que especialmente me interesan: la construcción de nuevas calles metropolitanas intermunicipales, el desarrollo clave de áreas nodales como el Parque Territorial del Circuito de Velocidad de Cataluña, el despliegue eficiente del Parque Aeroespacial de Viladecans... o la proyectación ex novo de los espacios urbanos que se generarán en torno a los nuevos nodos de movilidad, vinculando las actuaciones plurimunicipales de vivienda.

Así pues, más allá de los planes directores que determina la normativa, a mi juicio habrá que trabajar en el planes de escala intermedia (parroquiales y metropolitanos al mismo tiempo) basados en proyectos más concretos (no por áreas delimitadas sino sobre la base de proyectos mixtos de habitabilidad, actividad y movilidad): los planes de despliegue en múltiples escalas seguirán siendo necesarios y evolutivamente nuevos y renovados.

Aquel planeamiento metropolitano anhelado, que se materializa ahora en el Plan territorial metropolitano de Barcelona, desde una visión moderna y dinámica del planeamiento, es un estadio más de la genealogía de planes que se han producido y que se irán produciendo para una adecuada gestión del territorio metropolitano, en constante evolución, transformación y mutación. Esperemos, pues, que no se sacrifique y se eternice su duración.

El territorio y su gestión, ahora podríamos decir, presiden el Plan y son los auténticos protagonistas a una escala que empieza a tener condición metropolitana; una escala que será necesario adaptar en el tiempo, y en consecuencia saber cuándo toca modificar o rehacer el Plan.

EL DRAMA DEL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO

Joan Antoni Solans Huguet

Un planeamiento territorial con una distorsión de origen

Cuando en 1981 se planteó la Ley del Planeamiento Territorial, aprobada en 1983, distintas voces cuestionaron si el *regional planning* era lo que convenía al país. Los partidos de izquierdas, y mucha otra gente, con añoranza republicana, consideraron que había que introducirlo de nuevo. Había que recuperar una cultura de planeamiento territorial que había sido central en la Cataluña de los años treinta y diferencial para nuestro país. Y eso que los problemas territoriales que se planteaban eran bien distintos a los ocasionados por la primera industrialización. El problema central había dejado de ser cómo distribuir mejor la actividad sobre el territorio para impedir o minorar la migración de las gentes de las zonas rurales hacia las grandes ciudades. En los ochenta, heredada ya su desertización, el problema punzante y clave para institucionalizar la democracia era resolver el desempleo estructural de los grandes sistemas urbanos. Unas cifras que se situaban en el 23% de la población en edad laboral.

La obsesión por institucionalizar un planeamiento regional había sido, en todos lados, domesticar el gran colapso territorial que había provocado el éxodo del campo a la ciudad, con los problemas ocasionados al campo y sobre todo a la caótica y suburbial ciudad aparecida. Al final de los años setenta, la crisis generó un éxodo inverso, de la ciudad en llamas hacia los lugares de origen, y urgía cualificar como fuera la suburbial ciudad. La gente avanzaba la jubilación y subsistía mejor a la crisis en los ámbitos rurales de origen, ayudados por la venta del patrimonio conseguido en la ciudad. La triple crisis política, económica y social que se da en España entre 1974 y 1984 tiene unas bases bien distintas. A pesar del panorama expuesto, todavía recuerdo a Pau Vilà, en la sesión de Tortosa del Congreso de Cultura Catalana, diciéndonos mientras comíamos: "si una industria no se quiere establecer en los Pirineos, esta industria no nos interesa en Cataluña y ya se puede ir".

En 1976 el momento es de una profunda crisis de raíz política. Su origen, la exigencia de acabar con la dictadura y la oscuridad de los horizontes que se adivinaban ante la falta de claridad de los *lendemains* que se abrían. A aquella se le adicionaba una crisis industrial por el precio de las materias primas y de la energía, el renombre "crisis de los petrodólares", que con el nuevo sistema de producción en masa llevó a la aparición de unas empresas multinacionales que localizarían la producción sobre los tres dragones asiáticos. Finalmente, el tercer ingrediente, una crisis inmobiliaria que se convertiría acto seguido en financiera, cuando revienta el desajuste que se iba

abriendo entre el coste que tomaba la construcción, por la brutal inflación del momento, y los salarios. En un momento de cierre industrial y de paro generalizado, éstos no siguieron, y todo estalló.

Ello explica que los programas que en 1982 políticamente acucian son la urgente nueva industrialización de las zonas urbanas para reducir el paro (zonas ZUR), la depreciación de la moneda para ganar artificialmente competitividad y una política de intereses ficticiamente altos para captar capitales foráneos sobre las zonas urbanas. Cómo se ve, políticas bien alejadas de los problemas que pretendía resolver el planeamiento territorial tradicional y de las alertas que contra la pobreza alcanzada en las zonas deprimidas de Cataluña habían puesto de relieve los trabajos, redactados en aquel tiempo, del Pallars o les Garrigues.

La sombra de la gran área metropolitana

Otra de las distorsiones que opera sobre el planeamiento territorial es la sombra del Plan del Área Metropolitana de Barcelona de 1965. Hay que recordar que aquel documento fue cerrado en falso por el régimen franquista. A aquel, cuando se oía que se podía plantear otra vez la cuestión de la "grosse Barcelona", le entraba desazón. El documento no se detuvo cuando se disolvió la oficina del Plan. Hay que recordar que el documento, según quien lo hiciera, se prestaba a múltiples lecturas. Desde la Diputación, desde el Ayuntamiento de Barcelona, desde el Madrid oficial, o desde algunos de sus redactores, lo que concluían, era bien distinto. Como se ve, una maravilla de esquema director. El hecho es que el gobierno de Madrid, para cerrar el problema que se le había creado, lo aprobó como avance de una parte del futuro Plan Provincial de Barcelona, que no gustó a nadie, y de hecho está en el origen de los equívocos que todavía hoy sufrimos.

La definición de un ámbito de irradiación de Barcelona sobre 147 municipios, siguiendo los criterios de la *standard metropolitan areas* (SMA) americanas, exigía para algunos un ámbito de ordenación unitario y, sobre todo, un único organismo de gobierno. De hecho, es la causa del invento de la veguería de Barcelona por parte de los socialistas, que encontraron en Esquerra, quien lo aplaudiera por entender que implicaría de rebote la desaparición de las provincias estatales. El invento de las veguerías resolvía de paso el ancestral problema de la quinta provincia de Tortosa. Una estructura territorial que generará por diferencia la mal llamada veguería de la "Cataluña central", y en Lérida creará el problema del Pirineo.

Si el objetivo prioritario era el del equilibrio territorial y la ordenación del sistema metropolitano central, el debate se situaba entre la concepción de la gran Barcelona de los 147 municipios, desde el Tordera hasta el Foix, defendida curiosamente sobre el papel por los gobiernos de la Generalitat de izquierdas, y una concepción alternativa, fundamentada en la consecución del equilibrio y la estructuración a partir de los sistemas

urbanos de primer orden sobre los que se tendría que pilotar la reestructuración urbana del sistema metropolitano central. Un sistema que es más amplio y difuso que el de 1965, y que con el impacto del tren de gran velocidad se extenderá todavía más allá, al hacer caer con relación urbana los sistemas urbanos de Gerona y Tarragona-Reus. Sin embargo, no por ello tendrían que obligar a un futuro plan territorial único a resolver el futuro arreglo de todo el ámbito, ni todavía menos, a tener que crear un único organismo administrativo que lo regulara. La solución del problema metropolitano habría sido distinta si desde los diversos sistemas urbanos que afortunadamente lo conforman se hubieran previsto unos organismos administrativos que, además de ser solo de escala local y no de la Generalitat, se constituyeran, a partir de una reconversión del actual sistema comarcal en el de los sistemas urbanos delimitados. Una lógica que los aproximaría a las *verband* alemanas o a las aggló francesas. Un modelo sin padrones de momento, aunque en Europa ha sido promovido curiosamente por la izquierda, pero aceptado por la derecha cuando ha llegado al gobierno.

El primer modelo, el que se ha desarrollado aquí, lleva a la estructura provincial de las áreas metropolitanas propuesta por los italianos a partir de 1990, que en nuestro caso añade un nuevo problema por el carácter estatal de nuestra estructura provincial, según las sentencias del Tribunal Constitucional. Todo dicho sea de paso, su funcionamiento y sus resultados en Italia han sido un total fracaso, aunque allí la elección de los representantes provinciales es directa y universal. Los que en sus estancias italianas de estudio o de salto de caballo quedaron influidos por el modelo italiano, lo escogieron desgraciadamente como apropiado para Cataluña. La otra alternativa habría llevado a lo que es operativo en Francia y Alemania con resultados constatables.

Que el tema continúa irresuelto lo demuestra el hecho de que en el momento de la aprobación del Plan Territorial General de Cataluña, la región primera de la Generalitat republicana se tuvo que extender sobre el Garraf y el Penedès para comprender el nuevo ámbito de los 177 municipios, mientras que el mismo tripartito –que para suavizar el problema había tramitado de antemano un plan director territorial del Alt Penedès recién aprobado el Plan Territorial Metropolitano, y que había vendido que solo había tenido que refundir el mencionado plan director, en atención a la gentileza que había tenido con aquel territorio de hacer pieza separada–, por la presión de los defensores de la llamada octava veguería y de sus socios de gobierno de Esquerra, inició recién aprobado el Plan Territorial Metropolitano su escisión, sin dar explicaciones de las razones que la motivaron. Y decretó el inicio de la revisión del Plan Territorial para los ámbitos del Garraf y del Penedès.

Una primera carga de profundidad contra la propia consistencia del documento, disparada desde el mismo organismo

que lo acababa de aprobar y, como quién dice, cuando todavía no se había editado el libro que lo haría público. Un primer síntoma de que el ámbito de la SMA de Barcelona, ahora ya lejos del franquismo, tampoco tiene el adecuado apoyo político o que las leyes de creación de las veguerías y de la nueva Área Metropolitana de Barcelona han constituido, dentro del anterior gobierno de la Generalitat, unos acuerdos de conveniencia “*politicienne*”, aunque, en abstracto, le carguen la culpa al Estatuto.

Planes directores de coordinación y sistemas urbanos

Otro aspecto no menor pero que tiene relación con lo que se ha expuesto es el intento de acabar con los planes directores de coordinación de naturaleza urbanística, cuando se redactaba la Ley de Política Territorial. Hay que recordarlo, porque el tema no es neutro. Los mismos que estaban por la urgencia de los planes territoriales aquí, pretendían suprimir, a través de la ley, los planes directores, que es la figura adecuada para ordenar los sistemas urbanos, y mi posición firme contra aquella demanda, desde la Dirección General de Urbanismo, hizo que el intento no saliera bien. Aquellos consideraban que bastaba con los planes territoriales, generales, parciales y sectoriales, para ordenar la nueva problemática urbana, lo que, como ha demostrado el Plan territorial aprobado, no es cierto, ya que ha necesitado después los planes directores. Los planes directores de coordinación se han convertido en herramientas clave para la ordenación de los sistemas urbanos, los cuales, consolidados por todas partes, son las nuevas piezas de la ordenación territorial. Si cabe, la urgencia de unos planes directores de coordinación es aquí más fuerte que en otros lugares, por lo pequeño de su extensión y el elevado número de términos municipales. Todos los grandes municipios catalanes han agotado sus límites, y si no lo han hecho físicamente, sí de hecho, por la protección que tienen que dedicar al resto del término, al no poder ocupar por inundables, los valles fluviales; por el bosque, las zonas montañosas, o por el hecho de ser tierras de alto rendimiento agrario.

Hablamos de unos planes directores distintos de los 13 que incorpora el Plan Territorial Metropolitano, en su artículo 5.2, y donde la figura no se utiliza para encuadrar los planes de ordenación municipal, con una única política de suelos, un mismo planteamiento medioambiental y agrario, una red arterial y de infraestructuras unitarias, y una distribución de conjunto de la estructura de equipamientos y de espacios libres públicos. Los planes directores de “nuestro” Plan Territorial son para tratar temas que se entiende que debería haber tratado el plan con más precisión, pero que aplaza para más adelante, para no cargarlo demasiado de contenidos. En síntesis, es el ardid que utilizaban muchos planes generales, cuando no sabían cómo hacer frente a un tema que divisaban. Entonces lo aparcaban, delimitando un plan especial, y quien viniera a continuación, que se apañara. El único plan director que en esencia lo es,

es el que obliga a redactar sobre la nueva área metropolitana, el de la Ley 31/2010, de 3 de agosto.

El enfoque alternativo, administrativo y técnico que planteo es el que explica por una parte la casi desaparición de los planes territoriales de naturaleza física en el derecho comparado, y de la otra, la aparición de las nuevas figuras de dichos *structural plans* en el mundo anglosajón, o de los *schéma directeurs* en el derecho francés, y que se correspondían con los planes directores de coordinación en Cataluña, ahora bautizados como “urbanísticos”. Unos documentos que, en el ámbito de la estructura territorial local, tenían que generar algo más que los ámbitos de cooperación local del artículo 5.1 del Plan. Como señalaba más arriba, la creación de unos nuevos entes territoriales, semejantes a las *verband* alemanas o a las *communautes d'agglomération* francesas. Una propuesta que, para los grandes sistemas urbanos, habría constituido una evolución lógica hacia la cual se tenían que dirigir las tan injuriadas comarcas, a pesar también de su origen republicano, y hasta hace pocos días defendidas por los geógrafos.

Dejadme, alcanzado este punto, ser malo por un momento, y hacer un inciso. Aquellos que estaban contra los planes directores de coordinación, resulta que últimamente con las áreas residenciales estratégicas, los han necesitado y sustituido, para tramitar a toda prisa unos planes parciales que se tenían que saltar el planeamiento general y la opinión de los municipios. Un hecho que, sin entrar a juzgar aquí la bondad de aquellos documentos, pone de relieve que en los seis años que se llevaba de gobierno, en los 105 grandes municipios de Cataluña sobre los cuales se decretó la necesidad de unas tales áreas residenciales estratégicas no se habían hecho los deberes que había que hacer. Significa que el consejero que tenía la facultad de decretar la actuación de los sectores que son necesarios para evitar la retención de los suelos urbanizables y afectar los precios de los solares a la baja no lo hizo; o que, cuando los municipios tramitaron sus planes de ordenación, las comisiones o el consejero no los suspendieron hasta que contuvieron el suelo que era necesario.

Subrayamos, sin embargo, la mala suerte del invento en la actual coyuntura. Han llegado a su primera fase, la de la aprobación de los planes parciales, cuando la burbuja especulativa se partía, y eso explica porque no siguieron el calendario estipulado en la ley. Ahora, ante el hundimiento del sector inmobiliario, la falta de avales en los compradores de vivienda y el parque de viviendas construido sin ocupar, todo el mundo se pregunta cómo continuará la historia: como se hizo con las áreas de actuación urgente de 1970, las *acturs*, que se archivaron, o se continuará concertando consorcios con los municipios, como hasta hace poco hacía el Departamento, para trasladarles la patata caliente, y, así, decaigan, ante la imposibilidad de aquellos para invertir, lo que les correspondería de la futura “fiesta”.