

marcado por la burbuja inmobiliaria. Entonces, aquella espiral de cantidades producidas y precios crecientes fue la tabla de salvación de unas haciendas locales tradicionalmente tratadas como el pariente pobre de las administraciones públicas. Hoy, el abanico de los escenarios posibles definidos en el PTMB poco tiene que ver con la realidad actual y con las previsiones a medio y largo plazo.

La nueva normalidad que preside el futuro de este país dificulta la capacidad inversora del sector público y, como consecuencia de ello, pone en entredicho la capacidad del sector público para cumplir las inversiones en la red de movilidad. Y sin esta red de movilidad, se hace difícil que la inversión privada necesaria para desarrollar los futuros grandes crecimientos salga adelante.

Por otra parte, hay razones objetivas para defender que los precios del sector inmobiliario no podrán volver a los niveles de precios de la burbuja y, por lo tanto, no podrán generar las plusvalías del pasado ni soportar los costes que tanto desde el planeamiento territorial como desde el marco urbanístico vigente se ha creído que podían cargarse a la actividad inmobiliaria. En otras palabras, que el sector inmobiliario de turno cargue con los déficits de servicios y equipamientos públicos heredados, ya es historia. Retornamos, forzados por las circunstancias, al modelo según el cual el ámbito público podrá gastar e invertir no en función de los ingresos procedentes del urbanismo sino en función de sus ingresos ordinarios, recurrentes y de capital, y del grado de eficiencia en la gestión de sus recursos humanos, técnicos y materiales.

Durante los años de la burbuja, el urbanismo fue derivando hacia una praxis de concertación que fue asignando al ámbito privado funciones y cargas que a menudo no le correspondían. La espiral de precios y la generación de plusvalías facilitaban el entendimiento entre la Administración y los privados. Hoy, aquella práctica ya no es posible. Y en ningún caso tendría que haberse hecho tal y como se fue implantando, ya que derivada de aquella alegría se fue diluyendo la noción de la realidad y perdiendo la noción del riesgo. Fruto de aquel espejismo, sufrimos hoy el hundimiento de un sector clave para nuestra estructura económica y de empleo, y también la aparición de haciendas públicas en bancarrota técnica por haber estirado más el brazo que la manga.

Estas reflexiones no son coyunturales sino que se configuran como nuevos paradigmas del desarrollo territorial y urbanístico presente y futuro.

Otro problema del PTMB que hay que comentar es el del desajuste de una lectura territorial supramunicipal que genera una serie de propuestas también de escala supramunicipal que no encuentran encaje en la división administrativa de este territorio ni en el marco de financiación, tanto de la Administración local como de la recientemente creada Área Metropolitana de Barcelona que abarca los 36 municipios centrales.

Si la estrategia del PTMB pasa por acompañar el crecimiento difuso en el territorio y apostar a favor de los grandes crecimientos vinculados a las Ciudades del Arco Metropolitano, hoy tenemos un grave problema por falta de herramientas de gestión supramunicipal. Acertada la estrategia del PTMB, ahora es necesario establecer las reglas de juego de participación municipal en las grandes operaciones de escala supramunicipal y asignar a quien corresponda tirar del carro de estas operaciones.

En relación con el desarrollo de las grandes operaciones de transformación de suelo por las cuales apuesta el PTMB, detectamos un desencaje, por su dependencia de inversiones en las redes de alcance territorial. Algunos aspectos clave: no disponen de ningún marco de financiación con respecto a las inversiones en infraestructuras de escala territorial y no disponemos de ningún instrumento de gestión que coordine las inversiones territoriales y las inversiones imputables a la transformación urbanística.

Alguna precisión sobre la relación entre inversión de escala territorial y el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo hoy vigente. Por una parte, el PTMB busca la factibilidad –que no viabilidad– de las redes a cargo de las Administraciones públicas, y por la otra, el TRLU prevé la participación de los privados en la financiación de las redes de servicios e infraestructuras del transporte público. Las redes de escala territorial incluidas en el PTMB se incorporan en la parte normativa en tanto que reservas de suelo pero en ningún caso con respecto a financiación, titularidad, calendario y, en su caso, participación de los privados. Sin éste paraguas de ejecución y gestión, el urbanismo no tiene marco de referencia para poder obligar los privados a participar en el coste de las redes e infraestructuras de transporte.

Por otra parte, y siguiendo con las operaciones de transformación de suelo de alcance territorial, se ha demostrado ya que su punto más débil es su inviabilidad económica y financiera. Precisamos: son inviables por carencia de marco de financiación de las infraestructuras territoriales, porque el concepto de carga urbanística no encaja con la diversidad de inversiones que convergen en este tipo de operaciones, porque el equilibrio de la división poligonal no pega con operaciones de medida para una o dos generaciones, porque los plazos obligatorios para edificar no encajan con el tamaño de la operación ni con la dinámica de mercado, y porque no disponemos de instrumentos que nos permitan coordinar un programa de inversiones anticipadas (parte de las cuales de alcance territorial) con un programa de inversión en obras de urbanización y edificación de estos suelos de nueva creación.

En resumidas cuentas, el PTMB está hecho y aprobado, y las consideraciones metodológicas y doctrinales apuntadas en este artículo tienen que entenderse como un aviso para nuevos retos similares. Es un plato con ideas fuertes, que promete, pero le falta afinar el punto

de cocción, la consistencia de la salsa, preservar la mixtura de sabores y ajustar el punto sal. Estos encajes tienen que resolverse en la cocina del territorio y el urbanismo, y sin ellos, el PTMB no solo no podrá desplegar todo su potencial, sino que puede dar pie a situaciones de bloqueo.

1. Escenario de crecimiento económico tipo *hands-off*. Escenarios de crecimiento económico futuro a partir del comportamiento pasado de los distintos sectores económicos. Este tipo de previsión no tiene en cuenta el impacto futuro de las actuaciones prioritarias que pueda determinar el Plan.

## SOBRE EL PLAN METROPOLITANO

Manuel de Torres Capell

La gente de nuestra generación ha convivido con un concepto del área metropolitana desde hace cerca de 50 años. Un concepto aparentemente unitario, pero que ha tenido configuraciones diversas. A veces, es simplemente político. A veces, solo es un tema de gestión y coordinación de servicios. También es urbanístico, es decir, referido a la territorialidad de los modos de vida y trabajo.

En estas notas me referiré a la última versión. Es decir, al urbanismo entendido como forma de resolver los problemas territoriales de los modos de vivir y trabajar.

El motivo es la aprobación del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB). El final de un proceso. Barcelona nunca había tenido un plan de urbanismo metropolitano aprobado. Pero también el inicio de nuevos retos. No querría limitar el escrito al pasado, sino proyectarlo hacia el futuro del urbanismo. No solo como pauta de ordenación del entorno de Barcelona, sino como modelo o guía para todo el nuevo urbanismo catalán, donde el cambio de mentalidad es urgente.

Hay tres aspectos del PTMB que son un buen punto de partida del desarrollo del planeamiento metropolitano en los tiempos próximos: el trazado de las infraestructuras de comunicación, la delimitación de los espacios de protección natural y la dinámica futura de los núcleos urbanos.

Pero antes de referirme a estos tres puntos, querría hacer una breve reflexión sobre la naturaleza del urbanismo metropolitano desde sus inicios, en los años treinta, cuando la ciudad crece fuera del límite de los núcleos urbanos y los esquemas del urbanismo municipal empiezan a ser poco eficientes.

Aunque, aparentemente, en este momento, el tema es la delimitación de la región, el motor real de este planeamiento son las nuevas modalidades de distribución de la energía (electricidad) y de movilidad (automóvil). Una cuestión que debe hacer pensar, ahora, cuándo se debate la necesidad de renovar la distribución de la energía y la movilidad.

La extensión del sistema en el espacio regional o “metropolitano” es secun-

daría con relación a nuevos temas de método.

- El urbanismo deja de ser un asunto de optimización para convertirse en cuestión de mezcla, mixtidad, superposición, fragmentación, donde las variables propias del sistema urbano se relacionan con el medio ambiente. De aquí nacen las *banlieues*, las *new towns*, las ciudades paisaje, y muchos de los modelos de ordenación que han sido vigentes hasta hoy, donde la fragmentación del espacio es determinante.

- Paralelamente, cambia la manera de medir el tiempo. Del tiempo infinito de la utopía se pasa a la superposición y la permanencia. En la lectura de las mallas regionales, la urbanística se alía con los estudios geográficos: la corología, la forma y la permanencia de las estructuras regionales, etc. Al mismo tiempo, empieza la atención en el paisaje.

A partir del cambio de siglo, todas estas cuestiones se han acentuado. La ciudad se extiende mucho más y pierde casi los vínculos de cohesión. Se convierte en el lugar de todos los movimientos, de personas, de mercancías, de noticias y, también de distribución (¿infinita?) de la energía. En consecuencia, los impactos en el medio ambiente se vuelven más importantes.

Así pues, las dos líneas de innovación de la urbanística de los años 30 tienen que motivar, todavía más, el planeamiento metropolitano.

1. El PTMB dibuja una malla detallada de infraestructuras de comunicación, que denota un trabajo esmerado de inserción en el lugar y de negociación. Contiene dos opciones propias de los tiempos actuales:

- Inicia la sustitución del modelo radial (carreteras y rondas) propio de la época industrial por una malla abierta que facilita la multiplicidad de movimientos.

- Opta claramente por el transporte público, la eficiencia energética y la democratización de los movimientos. El estado de opinión de la sociedad actual ayuda a esta decisión. Aunque, a nivel teórico, no se tiene que descartar la hipótesis de un transporte privado más eficiente, que incrementa las interrelaciones punto por punto.

Se trata de dos decisiones acertadas y justificadas en la cultura urbanística actual. Aunque, pensando en el desarrollo futuro del PTMB, hay otros temas que se tendrían que introducir.

- Las infraestructuras metropolitanas no se pueden reducir a la cuestión viaria. Las comunicaciones, propias de la vida cotidiana o a la productividad, también tienen otras dimensiones. En otro orden de cosas, la cuestión del agua es muy importante.

- También es necesario el estudio de la naturaleza urbanística de las calles, avenidas, carreteras, etc. En la urbanística catalana, la cuestión de las vías

de comunicación todavía depende del modelo de principios del siglo veinte: sección, protecciones, visuales, etc. Pero en las comunicaciones actuales hay muchos aspectos más: la multiplicidad de movimientos y usos. Los casos de la B-30 o las "vías metropolitanas", a medio camino entre la malla local y las autopistas, lo reflejan. El PTMB ha dado indicaciones sobre el trazado de las infraestructuras. Pero pasar a la ordenación urbanística quiere decir entrar en este problema de la variabilidad del trazado y de sus relaciones con el entorno. Hay que reinventar las infraestructuras de la diversidad.

- La diversidad en las infraestructuras aconseja la vinculación de las opciones de urbanismo a las estrategias territoriales, o tanto en relación con modelos de economía de mercado, el estudio de "las debilidades y las fortalezas, o las amenazas y las oportunidades del entorno", demasiado genéricas, sino a partir de métodos de nueva creación donde los problemas materiales tengan presencia y permitan priorizar o contraponer las opciones de proyecto.

Se debe tener en cuenta que las infraestructuras no son líneas de flujos inmateriales, sobre todo son lugares. Lugares que tienen forma y están afectados por condiciones, que se pueden cartografiar. Como tales, entran en los diálogos del urbanismo actual.

2. Otro punto fuerte del PTMB es la definición de zonas de protección natural. El Plan completa políticas tradicionales de protección del territorio, parques naturales, etc. Sin embargo, lo hace a través de la definición de ámbitos cerrados, siguiendo algunas metodologías de análisis del medio ambiente basadas en la definición de teselas y conectores. Que parecen más propias de la zonificación racionalista que de la urbanística del siglo XXI.

Se trata de metodologías muy difundidas, pero poco adaptadas a los razonamientos de urbanismo. El urbanismo metropolitano necesita un discurso distinto. Donde el diálogo entre el sistema de casas y calles y el medio genere más matices, fragmentos y superposiciones.

En el contexto de esta urbanística dialógica tiene importancia la relación entre las propuestas y los factores de permanencia. De aquí deriva el peso del paisaje en el urbanismo. No tanto el paisaje visual, ni tampoco la aplicación de metodologías "parques y jardines". Un paisaje tanto de las formas materiales como de los valores.

En este aspecto la cartografía también es importante. Pero no una cartografía convencional, de parcelas, caminos y árboles, sino una cartografía de fragmentos, límites, líneas de energía, lugares y referencias a los temas de cultura o de historia. Una cartografía de los recursos naturales, en tanto que son humanos.

3. En el tercer tema, el crecimiento, está la clave del desarrollo del planeamiento metropolitano. El PTMB ha tratado la

cuestión de forma agregada, tipificando los núcleos y asignando unos porcentajes y pautas generales. Es decir, definiendo una política cuantitativa.

A escala urbanística, estas directrices de crecimiento sirven de punto de partida, pero obligatoriamente se tienen que acompañar de directrices de estructura, relacionadas con las cualidades del lugar, el medio y el paisaje, y su posición en los diversos sistemas territoriales.

En otras palabras, en la escala urbanística del urbanismo metropolitano, o en los POUM, no basta con los objetivos cuantitativos, estándares, o la investigación de un "orden territorial absoluto". Se trata de un urbanismo donde predominan las condiciones de diversidad y superposición de las determinaciones. Determinaciones que se tienen que basar en las cartografías a las que se hacía referencia anteriormente: la cartografía de las infraestructuras y la del medio ambiente.

Sobre esta base, se tiene que definir una nueva gramática que sustituya la lógica de la "brocheta" o el "pincho" de los modelos del siglo XX, áreas conectadas por ejes, por la lógica de las superposiciones y estrategias. Así nacerá una nueva gramática urbanística propia de los tiempos actuales.

4. En consecuencia, el planeamiento metropolitano está obligado a replantear uno de sus puntos esenciales: la gobernabilidad urbanística metropolitana.

El urbanismo del siglo XX se ha estructurado en torno de un gobierno único: municipal. La legitimidad era para un gobierno responsable de todo el sistema. Todavía hoy el planeamiento municipal tiene una autoridad de referencia única. Las otras autoridades están presentes, pero en segunda instancia a través de las aprobaciones y los informes. Punto en que, actualmente, se multiplican los conflictos. Pero precisamente, contra esta administración y gobernabilidad única, el planeamiento metropolitano es el lugar de la diversidad administrativa, de la coordinación de administraciones y escalas del planeamiento. En eso sí puede ser factor de innovación.

La racionalidad objetiva, derivada de una especie de cualidades mágicas del territorio, y basada en la defensa de un espacio público universal e insustancial, no tienen sentido en el territorio metropolitano. Su horizonte está en la compatibilidad de opciones que provienen de diversas escalas, de diversas legitimidades, de diversos niveles y territorios de la administración. Es el territorio de la diversidad y la multiplicidad, su legitimidad nunca se puede basar en las cualidades de un orden del territorio general.

Se trata de un urbanismo donde son importantes las estrategias y las decisiones que hacen compatibles temas originados en diversas escalas, territorios e instancias de la Administración.

Aquí la información y la definición de escenarios que evidencian la realidad de la ciudad actual pueden tener mucha

incidencia. Sobre todo si ponen de relieve temas y problemas desconocidos para la gente que participa en las decisiones, sean políticos o ciudadanos. Es necesario tener en cuenta que se trata de una ciudad dispersa y diversa pero que, más allá de estas evidencias físicas, es una ciudad que se deshace, pierde cohesión física y, aún más, social. La nueva gobernabilidad, precisamente, tiene que basarse en estas decisiones estratégicas relacionadas con informaciones que descubran nuevos escenarios de los diversos consensos posibles.

Es necesario que la urbanística metropolitana contribuya a renovar una urbanística catalana que cada vez es más burocrática y atenta a "procedimientos" y rutinas sin sentido. Es necesario que sea una auténtica urbanística de las ideas. Hace poco leyendo una novela de Dino Buzzati, *El desierto de los tártaros*, me daba cuenta de que la urbanística actual tiene mucho de aquellas rutinas de los militares que esperan una invasión que o no llegará nunca o que, cuando llegue, será ajena a los actos sin sentido que han ido repitiendo a lo largo de los tiempos, cerrados en su castillo.

## PLANEAMIENTO TERRITORIAL VERSUS ORDENACIÓN URBANÍSTICA: EL DESPLIEGUE DEL PTMB 2010 EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Antonio Font

*En el marco del número monográfico de esta revista dedicado al Plan Territorial Metropolitano de Barcelona de abril de 2010, a la variedad temática, a los enfoques y las valoraciones de los autores de los distintos artículos, se quiere sumar la cuestión del despliegue del PTMB en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona.*

*Se trata de un asunto crucial, visto el peso de esta y de su papel dentro de la región metropolitana como territorio metropolitano especialmente significativo para evaluar, en relación con su naturaleza específica y en contraste con las determinaciones de planeamiento en otros territorios metropolitanos, la adecuación del Plan para el tratamiento de los problemas actuales y las previsiones de futuro, así como la de las previsiones para su despliegue.*

*La diversidad de territorios metropolitanos que constituyen el Área Metropolitana de Barcelona, pese a su característica morfológica genérica de ciudad prácticamente continua y el papel funcional en su conjunto como principal centro metropolitano, expone la necesidad de discutir si las opciones instrumentales planteadas para su desarrollo –el Plan Director Urbanístico (PDU) de conjunto y la posterior revisión/adaptación de los planes de ordenación urbana municipal (POUM), o*

*el Plan de Ordenación Urbana extendido al conjunto de los 36 municipios(1) que incorpore la delimitación y los propósitos establecidos para el PDU– son las más adecuadas, o si es posible pensar en una tercera vía que pueda dar una respuesta, al menos teóricamente, más eficiente a los problemas y oportunidades de futuro a cada uno de los territorios metropolitanos que integran el AMB, a partir de sus características específicas.*

*Obviamente el problema que aquí se quiere discutir, más allá de las dudas e incertidumbres propias de su dimensión técnica, está inmerso en la cuestión general de la gobernanza metropolitana, y en particular, en la correlación de fuerzas y la oportunidad política para abordar una opción de planeamiento y de gestión u otras, pero puede ser útil como reflexión desde la vertiente técnica del despliegue del PTMB para ayudar, ni que sea parcialmente, a situar la naturaleza del problema en el proceso político-administrativo de toma de decisiones.*

### 1. El reciente planeamiento territorial en Cataluña y las previsiones de su despliegue

Como es sabido, a pesar de la existencia de la Ley de Ordenación Territorial desde 1983, no es hasta el año 2004 que se pone en marcha el Programa de Planeamiento Territorial, con la proclamación de los Criterios de Planeamiento en 2005 y la redacción, a lo largo de los últimos cinco años, de los planes territoriales parciales de las siete veguerías(2).

Se trata de la ordenación física de estos territorios, a través de la ordenación de los tres sistemas (espacios abiertos, infraestructuras de la movilidad, asentamientos), como base para el desarrollo socioeconómico y el señalamiento de las actuaciones prioritarias en una lógica espacial para su desarrollo.

Se prevé su despliegue, su concreción territorial, a través de unos planes directores urbanísticos(3) y unos planes especiales, a partir de la coherencia global del correspondiente Plan Territorial Parcial, singularizada para cada uno de los territorios, con el objetivo de definir los contenidos de ordenación supramunicipal con mayor detalle y para asegurar la coherencia espacial de los planes de ordenación urbana municipal.

En el caso de la región metropolitana de Barcelona, se prevén los planes directores del Maresme, del Garraf, del Alt Penedès, de la "rótula" de Martorell, de la Plana del Vallès, del área urbana de Granollers y del Área Metropolitana de Barcelona, así como estudios de algunos corredores de infraestructuras en el Vallès (B-30, Eje Central y Eje del Congost).

Voluntariamente, los ámbitos señalados no se delimitan con precisión, por lo tanto son de geometría variable y es necesario que esta sea precisada por el correspondiente PDU.

En el caso del Área Metropolitana, sí que se especifica su extensión mínima (véase nota 1), o la necesaria coincidencia con

el ámbito territorial de una entidad metropolitana, en el caso de su creación por el Parlamento de Cataluña (art. 5.2 de las NN.UU. del PTMB 2010) (4).

### 2. El caso de la ordenación urbanística del AMB: condiciones de partida y diversidad de los territorios integrantes

Como la misma memoria del PTMB expresa, las condiciones de partida en el territorio del AMB podrían sintetizarse en:

- Un alto nivel de ocupación del suelo entorno a la ciudad central (la Barcelona de las rondas), con ocupación intensiva de los espacios más planos, con la excepción de las tierras inundables del delta y la parte baja del valle del Llobregat, Collserola y los otros espacios de interés natural existentes en las depresiones litoral y prelitoral.

- Un desproporcionado consumo de suelo, a causa de la dispersión de los tejidos segregados y las bajas densidades, con el incremento de la movilidad y la congestión viaria que ello comporta, en un escenario de insuficiencia de transporte público.

- Las repercusiones ambientales, sociales y económicas del actual modelo territorial, y lo que ello comporta de pérdida de diversidad en los ecosistemas naturales, el alto consumo energético, etc., dentro de un creciente proceso de crisis de los valores sociales de la ciudad.

Seguramente, sin ánimo de completar el diagnóstico, sería conveniente, además, insistir en la notable diversidad de los territorios que integran el ámbito del AMB y en sus distintos grados de metropolitanaización, que reclamarían respuestas diferenciales en el despliegue del PTMB sobre aquellos, tanto en relación con la modalidad de planeamiento más conveniente como con su contenido.

Así, apuntamos que, además de la ciudad morfológicamente más continua, como es la Barcelona de las rondas, podríamos distinguir una decena más de situaciones específicas.

Una primera hipótesis sobre los territorios metropolitanos integrantes del AMB podría distinguir entre la Barcelona de las rondas, el frente urbano del delta del Llobregat, el Prat-Aeropuerto, las márgenes izquierda y derecha del Baix Llobregat, los territorios de la B-30, los bajos de la riera de les Arenes, los del Ripoll, de la riera de Caldes, el Baix Besòs, Collserola y l'Ordal, con características morfológicas, ambientales, funcionales y sociales específicas, seguramente con piezas a caballo entre un territorio y otro, y con delimitaciones geométricas variables.

Esta disección de los territorios metropolitanos dentro del Área, permitiría acercarse más a la naturaleza de cada uno de ellos, con el objetivo de encontrar cuáles serían los ámbitos territoriales y el modo de intervención urbanística más adecuados.