

Generalitat de Catalunya y, posteriormente, fue también secretario de Planificación Territorial, desde este puesto lideró la elaboración del primer plan territorial parcial, el de las Tierras del Ebro. Desde un conocimiento muy preciso de la intrahistoria reciente, el autor expresa diversas reflexiones críticas sobre los diversos instrumentos de planeamiento supramunicipal y sobre el uso que se hace de ellos.

Ricard Pié i Ninot, arquitecto, catedrático de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña. El Colegio de Arquitectos de Cataluña le encargó el informe sobre el contenido del PTMB. En su valoración, que extiende también a los otros planes del Programa de Planeamiento Territorial, señala que en las propuestas del PTMB hay numerosos “silencios” que deben entenderse como las oportunidades ocultas que tendrán que desarrollarse en un nuevo contexto social y económico.

Ramon Roger i Casamada, arquitecto. Fue subdirector general de Planeamiento Urbanístico y posteriormente secretario de Actuaciones Concertadas, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat de Catalunya. Actualmente es director del Consorcio para la Transformación de la Gran Vía en L’Hospitalet de Llobregat y presidente del Urban Land Institut Barcelona. En su aportación destaca la aprobación del Plan como una oportunidad para replantear algunos principios habituales que, según el autor, afectan a la competitividad del sistema.

Agustí Jover es economista, consultor, creador de la empresa Promo especializada en estudios sobre vivienda y urbanismo. Es miembro, en representación del Colegio de Economistas, de la Ponencia Técnica de la Comisión de Urbanismo del Ámbito Metropolitano de Barcelona. Miquel Morell es economista, consultor de Promo. Los autores, pese a valorar positivamente la aprobación del Plan, señalan algunas carencias de este, agudizadas por el contexto administrativo y económico, que podrían dificultar su aplicación.

Manuel de Torres i Capell, arquitecto, catedrático de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña. Realizó estudios sobre el territorio metropolitano en el proceso de elaboración de una anterior versión del PTMB bajo la dirección de Albert Serratos. En su artículo destaca, a partir del PTMB, la necesidad creciente de planeamiento urbanístico metropolitano y apunta líneas de una necesaria renovación de los enfoques de éste.

Antonio Font Arellano, arquitecto, catedrático de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha desarrollado estudios sobre transformaciones territoriales y patrones urbanísticos en las regiones urbanas europeas, en especial sobre el ámbito metropolitano de Barcelona, en diversos proyectos de ámbito europeo, español y catalán. Ha dirigido la elaboración de diversos planes directores urbanísticos en la década pasada. En su artículo reflexiona sobre el PDU del Área Metropolitana, como principal instrumento de despliegue del PTMB, y señala la posibilidad de instrumentos alternativos adecuados a las distintas naturalezas de

los territorios metropolitanos incluidos en el ámbito del PDUAMB

Robert Vergés i Fernández, ingeniero de caminos, canales y puertos, profesor de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la ETSECCP de la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha participado en numerosos estudios y proyectos sobre urbanismo e infraestructuras del ámbito metropolitano. En el artículo, que se centra en las infraestructuras territoriales, formula algunas observaciones a las propuestas varias, que considera insuficientes, y señala posibles dificultades para la implantación de infraestructuras de servicios técnicos.

Rodrigo Alaminos Rodríguez, arquitecto, jefe de los Servicios Técnicos de Urbanismo del Ayuntamiento de Martorell, municipio que por localización, conectividad potencial y complejidad espacial constituye una pieza clave en la ordenación del espacio metropolitano. Con relación a la rútila Martorell-Abrera, a la cual dedica el artículo, señala que el paso de “sitio cruce” a “rútila metropolitana” se tiene que afrontar, también, desde la convicción de que se puede crecer en la adversidad.

Maria Rovira i Duran, campesina, responsable de política territorial de Unió de Pagesos. En representación de este sindicato ha sido interlocutor en la elaboración del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona y en la de otros planes territoriales del Programa de Planeamiento Territorial de la Generalitat de Catalunya. En su artículo, a pesar de reconocer que la protección que el PTMB hace de los espacios abiertos es un paso necesario, señala que el Plan no da una respuesta lo bastante satisfactoria a la necesidad de gestión de los diversos tipos de espacios agrarios que hay en el ámbito de éste.

Alessandro Delpiano, ingeniero y *planner*, director del Sector de Planeamiento Territorial y de Transportes de la Provincia de Bolonia (Italia). Dentro de la cultura de planificación presente desde hace años en la región del Emilia-Romagna, la provincia de Bolonia ha desarrollado experiencias recientes de planificación y de gestión territorial. El artículo destaca el acierto del enfoque físico que ha adoptado el PTMB y señala algunos paralelismos entre los principios y objetivos del Plan y los de la experiencia boloñesa, en especial con respecto al problema de la dispersión urbanística

Tim Marshall, *planner*, profesor del Oxford Brookes University en el Reino Unido, visitante frecuente de Cataluña por motivos académicos a quien siempre interesan los procesos de planeamiento y de transformación urbanos de Cataluña, sobre los cuales ha promovido estudios y publicaciones en su país. En el artículo, escrito en un momento muy bajo con respecto al planeamiento de todo tipo en el Reino Unido, el autor valora positivamente la aprobación del PTMB y formula diversas cuestiones que la lectura del Plan aprobado suscita a un lector británico.

Cierra el número, a manera de postfacio, un artículo de Oriol Nel-lo sobre los retos de futuro del territorio metropolitano a partir de la aprobación del PTMB. Oriol Nel-lo

es geógrafo y profesor titular de la Universidad Autónoma de Barcelona. Anteriormente ha sido director del Instituto de Estudios Metropolitanos y secretario para la Planificación Territorial de la Generalitat de Catalunya. Desde esta responsabilidad promovió la elaboración y la aprobación de la mayor parte del planeamiento territorial, y supramunicipal en general, hoy vigente en Cataluña.

## EL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA EN EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL DE CATALUÑA

Juli Esteban Noguera

### 1. Una historia que viene de lejos

El Plan Territorial Parcial del Ámbito Metropolitano de Barcelona (PTMB) abarca el territorio que incluye las comarcas del Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental, con una superficie de 3.236 km<sup>2</sup> repartidos entre 164 municipios.

La formulación de este Plan respondía a dos mandatos concurrentes: por una parte la Ley 7/1987, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa y, por otra parte, la Ley 1/1995, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.

La primera de estas dos leyes, que suprimió la Corporación Metropolitana de Barcelona estableció que las determinaciones necesarias para el tratamiento espacial del fenómeno metropolitano generado en torno al municipio de Barcelona se tenían que estudiar y proponer en un ámbito territorial de mucha mayor amplitud que servía de referencia del planeamiento urbanístico plurimunicipal desde 1953.

En el segundo mandato, el ámbito del Plan era uno de los siete en los que se dividía el territorio de política territorial de 1983, y por lo tanto, sin perjuicio de la especificidad que le otorga el fenómeno metropolitano de Barcelona, se puede entender que este mandato expresaba la exigencia de una coherencia metodológica y propositiva para el conjunto de los ámbitos en los que el proyecto territorial de Cataluña se debía concretar.

En cualquier caso, no se debe olvidar que, distintamente a otros ámbitos territoriales, el ámbito metropolitano de Barcelona ha sido objeto, desde hace años, y con diversa fortuna, de iniciativas de planeamiento que podríamos denominar territoriales, si bien a menudo sin utilizar este calificativo por el hecho de haber sido desarrolladas dentro del marco de la legislación urbanística. Cabe señalar, entre estas iniciativas, en primer lugar el Plan de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia (1953) y el Plan General Metropolitano de Barcelona (1976), ambos con el mismo

ámbito de 27 municipios (476 km<sup>2</sup>). Estos planes lograron la aprobación definitiva, y el segundo, que fue revisión del primero, está todavía vigente. El ámbito de estos planes fue, asimismo, el de la Corporación Metropolitana de Barcelona (1974-1988).

Sin embargo, es preciso recordar que recordar que, en los trabajos técnicos que se realizaron en la década de los 60 para la revisión del Plan de 1953, se planteó ya la conveniencia de considerar un ámbito territorial más grande para la planificación espacial del proceso metropolitano. Aquellas reflexiones y propuestas se concretaron en el documento denominado *Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona* (1966), que comprendía ya el ámbito de planeamiento de las siete comarcas adoptado por el PTMB. Aquel Plan, que no tenía referente en los instrumentos previstos en el marco legal del momento, fue aprobado en el año 1968 como avance de un supuesto Plan de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Barcelona. En el desarrollo de este primer documento se promovieron varios procesos de trabajo en los que participaron la Diputación Provincial, el Ayuntamiento de Barcelona, las comisiones de Urbanismo y finalmente el Ministerio de la Vivienda, trabajos que se concretaron en el documento denominado *Plan de ordenación del Área Metropolitana de Barcelona* que, sin embargo, no fue objeto de tramitación administrativa.

El más reciente de los antecedentes de planeamiento, que deriva ya del mandato de la Ley 7/1987 antes citada, es el documento que se elaboró por encargo del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat y que se concluyó en el año 1998 con la denominación de Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. Tampoco este Plan, catorce años después del anterior, y en este caso ordenado por una ley de la Generalitat de Cataluña, no fue tramitado.

El ámbito del Plan que se presenta en estos primeros artículos de la revista ha sido, pues, a lo largo de más de cuarenta años, objeto de análisis, diagnosis y de diversas propuestas que constituyen un proceso de reflexión que conviene tener presente para abordar hoy los problemas aún no resueltos y los nuevos problemas de este territorio. Como último elemento de este proceso de reflexión, previo e inmediato al proceso de elaboración del Plan, es preciso mencionar el documento Criterios para una política territorial de la región de Barcelona (2003) elaborado por la Diputación Provincial y el Ayuntamiento de Barcelona y por la agencia metropolitana Barcelona Regional. Estos criterios han sido sustancialmente considerados en el proceso de elaboración del Plan.

La creación del Programa de Planeamiento Territorial en el año 2004, como expresión operativa de la voluntad del Gobierno de la Generalitat de abordar el planeamiento territorial pendiente en Cataluña, fue un punto de inflexión en esta historia. De esta forma y sin perjuicio de su relevante especificidad, la elaboración del PTMB se insertaba en el planteamiento metodológico del conjunto de los planes territoriales de Cataluña que se habían de entender como desarrollos

del Plan Territorial General de Cataluña de 1995, aunque inevitablemente debían ser también pasos hacia la necesaria revisión del mismo.

## 2. Alcance y carácter de los planes territoriales

Dada la expectación que la reclamación del planeamiento territorial había ido creando a lo largo de los años, por el hecho de atribuir implícitamente a este instrumento la capacidad de solucionar la mayoría de problemas que sufría el territorio, convenía ante todo un ejercicio de realismo previo a la salida de los planes, para rebajar unas expectativas que podrían conducir al fracaso.

Con el objetivo de delimitar razonablemente el alcance operativo del planeamiento territorial se puede señalar que este concepto suscita en el imaginario de la población tres posibles órdenes de objetivos:

- De ordenación física.
- De desarrollo socioeconómico.
- De programa de actuaciones / inversiones públicas.

Los objetivos de ordenación física son los propios de la ordenación urbanística. Los planes de este tipo son los que este país conoce mejor y en cuya elaboración tiene más experiencia. Cabe señalar asimismo que los contenidos que la Ley de Política Territorial establece para los planes territoriales parciales tienen un carácter predominante como componentes de la ordenación física del espacio.

Los objetivos de desarrollo socioeconómico no se han vehiculado en nuestro país a través de instrumentos de planeamiento territorial. En Cataluña las iniciativas de carácter socioeconómico se han concretado, por una parte, a través de los planes denominados estratégicos, promovidos por las administraciones locales, a menudo con otras entidades públicas y privadas, y por la otra mediante instrumentos específicos de actuación pública como, por ejemplo, la Ley de Barrios o los proyectos de servicios o infraestructuras.

Se ha venido entendiendo por plan estratégico aquél que centra sus propuestas en la definición de acciones a realizar y de políticas a impulsar con objetivos de desarrollo económico y social, pero en todo caso con poca atención a la concreción espacial de estas propuestas en la morfología territorial; mientras que el plan físico tiene una lógica inversa en tanto que, desde la forma del territorio, se centra en las condiciones, de carácter principalmente físico, que se tienen que establecer para que las posibles actuaciones y políticas se desarrollen de forma positiva y sostenible a largo plazo.

Con respecto al programa de actuaciones públicas en el territorio, queda claro que las decisiones que comporta van ligadas a aspectos coyunturales determinantes como la disponibilidad de recursos públicos y las prioridades de actuación del gobierno, que pueden tener lógicamente variaciones en función de cambios en el contexto general y territorial. Por lo tanto, aunque el compromiso de un programa de inversiones es un requerimiento que desde ayuntamientos y entidades del

territorio se suele hacer a los planes territoriales, no es en esta temática donde estos planes pueden poner su acento.

No se debe olvidar que los planes territoriales tienen un horizonte a largo plazo, y que el proceso de elaboración y modificación suele ser largo y pesado y que por lo tanto tienen que evitar comprometerse con propuestas que pueden perder su sentido en un periodo corto de tiempo.

Con relación al programa de inversiones, los planes territoriales fundamentalmente tienen que proporcionar una lógica espacial del desarrollo que facilite una programación racional y eficiente de las actuaciones en el territorio, en función de los recursos disponibles en cada ejercicio presupuestario. En todo caso, también convendrá que el plan señale un listado de actuaciones que se puedan considerar prioritarias en función de la situación del territorio en el momento de su elaboración.

A pesar del común dominio del carácter físico, con respecto a los tipos de determinaciones conviene destacar algunas diferencias sustanciales entre el planeamiento urbanístico y los planes territoriales, con el fin de situar correctamente el alcance normativo de los segundos. Es evidente que los planes territoriales no pueden alcanzar el grado de concreción de los planes urbanísticos. En la documentación de éstos hay dos piezas básicas y bastantes precisas: las normas urbanísticas y el plan de zonificación y de sectores de actuación, que prácticamente permiten prescindir del resto de documentos en la gestión técnica del plan. Pensamos que, aunque algo de eso pasará también en los planes territoriales, las determinaciones más normativas de éstos no se pueden aplicar con tanta claridad si se aíslan del resto del discurso que hace el Plan. Se puede decir que los planes territoriales expresan sus propuestas de ordenación del espacio mediante determinaciones de rango bastante distinto:

- Normas
- Directrices
- Recomendaciones
- Argumentos

Normas vinculantes y de aplicación directa, directrices que otros instrumentos –principalmente urbanísticos– convertirán en normas, recomendaciones que podrían no cumplirse si se puede justificar que otra opción es más conveniente vistas las circunstancias del caso. Asimismo los planes aportarán también argumentos para justificar iniciativas –de gobierno y legislativas– encaminadas a la provisión de instrumentos que permitan llegar allí donde el plan territorial no puede hacerlo, aunque haya detectado el problema y razonado la necesidad de resolverlo.

Por estos motivos los planes territoriales pueden tener algunos efectos inmediatos a través de la aplicación de las disposiciones más específicamente normativas y un efecto diferido creciente mediante la deseable asunción de su discurso global para los agentes territoriales públicos, y también privados.

Finalmente, no se debe olvidar que el sentido, i la justificación de la existencia, de

los planes territoriales está en su capacidad de superar las limitaciones espaciales del planeamiento urbanístico municipal y las limitaciones temáticas de los planes sectoriales referidos a una sola variable territorial (carreteras, espacios naturales, equipamientos...). Por este motivo es inexcusable que los planes territoriales aborden la definición de un cierto proyecto global del territorio que comprende su ámbito, y que aporten las pautas adecuadas a fin de que las actuaciones de los agentes, muy diversos, que operan en el territorio, vayan en la lógica de aproximación al modelo territorial propuesto.

El grado máximo del objetivo señalado se alcanzaría cuando el plan estableciera las vinculaciones que aseguraran las coherencias de todas las políticas públicas y las actuaciones privadas hacia el modelo territorial deseado. Está bien que ello sea un desiderátum a tener presente, en el sentido de que un mayor grado de coherencia en las acciones territoriales siempre será deseable desde una perspectiva de gobierno. Sin embargo es seguramente demasiado optimista pensar que este desiderátum es plenamente alcanzable y, sobre todo, sería esterilizante pensar que ello puede estar dentro de la primera formulación de un plan.

Hay que tener muy presente que en Cataluña, y en muchos otros países, los planes territoriales son los últimos en llegar a un complejo entramado de instrumentos, competencias y culturas operativas, que se ha ido consolidando con el tiempo. El planeamiento territorial tiene que encontrar su sitio en este entramado sin pisar muchas partes sensibles, por más que su objetivo final pasa probablemente por introducir correcciones sustanciales.

En todo caso, se tiene que tener en cuenta que incluso en el caso hipotético de que el plan territorial tuviera la capacidad de imponer una red de coherencias y regulaciones que implicara todas las políticas y acciones relevantes para el futuro del territorio en función de un modelo objetivo, si los mecanismos de adaptación de este instrumento a las circunstancias no previsibles no fueran bastantes ágiles –que no lo serían– el plan perdería pronto su credibilidad.

Por lo tanto sería equivocado pretender que el plan fuera una gran síntesis precisa y durable que englobara todas las políticas públicas que hay que desarrollar en el territorio. Más bien creemos que el plan se tiene que conformar con aportar una matriz de referencias que faciliten la coherencia espacial y temporal de estas políticas. Matriz susceptible, eso sí, de un progresivo enriquecimiento de sus relaciones y componentes, y de la mejora de su efectividad como referencia del desarrollo del territorio.

### 3. El lenguaje propositivo del PTMB

Entendido el carácter predominantemente físico de los planes territoriales a Cataluña y aceptado un planteamiento relativamente modesto en relación con su salida a escena, el Programa de Planeamiento Territorial trató de definir unos objetivos y un lenguaje propositivo adecuados a las

bases de partida adoptadas. Tuvo en cuenta, además, que la perspectiva de elaborar siete planes territoriales seguidos para un territorio que lo desconocía prácticamente todo con relación al planeamiento territorial era una oportunidad de crear una sistemática y una cierta metodología sobre la materia.

El Programa optó por definir las propuestas de ordenación territorial mediante tres capas o sistemas territoriales básicos: espacios abiertos, asentamientos e infraestructuras de movilidad. Este método ha permitido a los planes responder eficazmente al objetivo de decir lo necesario para establecer la estructura básica del modelo territorial, sin entrar en ámbitos temáticos en los cuales podía ser insuficiente el conocimiento o discutible la competencia.

Esta técnica fue también de aplicación en el Plan Territorial Metropolitano, sin embargo las distintas características de este territorio en relación con los otros ámbitos de planeamiento requirieron adaptaciones y ampliaciones de las categorías propositivas adoptadas con carácter general para el conjunto del territorio de Cataluña.

Hay que recordar que en el territorio metropolitano nos encontramos con tres modelos de implantación urbana distintos: el del compacto urbano central, el de las tramas continuas de las comarcas del Vallès, el Baix Llobregat y el Maresme, articuladas de forma desigual por elementos geográficos y de infraestructuras, y la pervivencia del modelo que podríamos denominar “comarcal” en las partes más alejadas de Barcelona, donde todavía los núcleos urbanos municipales mantienen mayoritariamente su identidad formal para estar rodeados de espacio no urbanizado.

En el resto del territorio de Cataluña el modelo “comarcal” es el dominante, quizás con la única excepción del área Tarragona-Reus, y por ello las categorías propositivas generales propuestas por el Programa de Planeamiento Territorial, en especial con respecto al sistema de asentamientos, responden a la lógica del modelo “comarcal” y al objetivo de potenciar los nodos constituidos por realidades urbanas significativas y diferenciadas físicamente.

Asimismo, el cruce de los Criterios de Planeamiento Territorial adoptados para el conjunto de los planes territoriales de Cataluña con las condiciones específicas del territorio metropolitano de Barcelona permitía sintetizar cinco principios operativos para el proceso de planeamiento de este ámbito. Son los siguientes:

- **Uso eficiente del suelo.** La presión de la demanda sobre este territorio, la escasez de suelo con aptitud urbana y los procesos de cambio internos resultantes de las fuertes dinámicas socioeconómicas que tienen lugar otorgan una gran importancia a la eficiencia en los usos del suelo en el sentido de que sean los más adecuados a cada lugar.

- **Nodos centros.** Al criterio de reforzar la estructura nodal del territorio, que es común para todos los planes territoriales de Cataluña, es necesario añadir en este caso

las propuestas de reforzamiento y creación de centralidades que tiene que articular, aportar significado y mejorar el funcionamiento de los continuos edificados.

- **Tejidos mixtos y equilibrados.** La densidad y la complejidad que son características de buena parte de los tejidos urbanos metropolitanos tienen que facilitar que en este territorio se pueda lograr el objetivo de una satisfactoria interrelación espacial actividad-vivienda.

- **Ordenación por redes.** Especialmente en aquellas partes del territorio donde las formaciones urbanas y las implantaciones de actividades no han alcanzado un grado de ordenación suficiente, las redes, en especial la viaria y la de espacios abiertos, tienen que acentuar, sin perjuicio de las otras funciones que les son propias, su papel como factores de ordenación espacial.

- **Transporte público.** La intensidad de los flujos metropolitanos facilita transportes públicos con elevados grados de eficiencia y, recíprocamente, la existencia de una red suficiente de transporte público es condición necesaria para la existencia de un funcionamiento metropolitano. Las propuestas en materia de transporte público, en especial ferroviario, son un aspecto central del planeamiento territorial metropolitano.

Es bastante claro qué condiciones de ocupación urbana del territorio metropolitano requerían inexcusablemente algunas variantes propositivas con respecto a la sistemática general adoptada por el Programa de Planeamiento Territorial.

#### 3.1 Sistema de espacios abiertos

Con respecto a los espacios abiertos, las diferencias con las categorías propositivas generales son poco relevantes, de hecho las circunstancias de los espacios abiertos metropolitanos son equiparables a las de los otros territorios: los hay que tienen un mayor o menor valor naturalístico, los hay que están destinados a actividades agrarias y los hay también con poco valor intrínseco o muy implicados en expectativas urbanas.

Por lo tanto, en principio, las categorías de protección especial, territorial, y preventiva adoptadas con carácter general permitían modelar la propuesta de ordenación de los espacios libres. Señalamos, sin embargo, que el suelo de protección territorial tiene, en este ámbito, la denominación de suelo de especial protección de la viña, vista su concentración en los espacios agrarios del Alt Penedès. La justificación de estos cambios, de denominación más que de sistemática, resultan del grado de ocupación del territorio por las tramas urbanas y las infraestructuras que hacen perder bastante sentido a los objetivos específicos que en otros planes se quieren cubrir con el suelo de protección territorial y con los subtipos del mismo.

A pesar de tratarse de un territorio con una superficie de suelo urbanizado, o implicado en procesos de urbanización, de una cuantía muy superior a cualquier otro ámbito de Cataluña, hay que destacar que

la proporción de suelo que forma parte del sistema de espacios abiertos determinados por el PTMB es próxima al 75% del ámbito, y que el suelo al que se asigna el régimen de protección especial alcanza el 63% del ámbito. Conviene añadir que en diversos otros ámbitos de planeamiento territorial, el suelo de protección especial alcanza una proporción similar, por lo que se puede destacar que el ámbito metropolitano, a pesar de su menor disponibilidad de espacios no urbanizados, contribuye en la misma proporción que el resto de Cataluña a la configuración de la red de espacios de protección especial del país. Esta red, en la cual queda excluida cualquier posibilidad de urbanización, constituye sin duda un apoyo estructural básico para el desarrollo sostenible del territorio de Cataluña en general y de la región metropolitana en particular.

Donde sí que se puede apreciar una diferencia de significado, con respecto a los otros planes territoriales elaborados, es en el suelo de protección preventiva. Éste alcanza el 4,5% de la superficie del ámbito y hay que reconocer que aquí, de forma distinta a los otros planes, adquiere el significado de suelo con expectativa de urbanización. Es bastante claro que esta expectativa no resulta propiamente del Plan, sino de la realidad del territorio en una fase histórica de su desarrollo urbanístico que ha ido decantando las opciones y las vocaciones, lo cual no ha sucedido en los otros territorios, donde las opciones de configuración del plan del territorio futuro son mucho más abiertas. Dado que actualmente el suelo, urbanizable y ocupado por infraestructuras alcanza el 25% del ámbito, puede situarse en las proximidades del 30%, la ocupación máxima de suelo del ámbito que el PTMB admite. En consecuencia, desde las coordenadas actuales, se puede entender que se mantendría con carácter indefinido en el tiempo una proporción de suelo integrante del sistema de espacios abiertos próxima al 70%.

### 3.2 Sistema de asentamientos

En la mayor parte del territorio de Cataluña en el cual se ha partido de una implantación urbanística muy desagregada en núcleos históricos con sus extensiones y áreas especializadas, las determinaciones del planeamiento territorial se han centrado en la regulación de sus posibilidades de extensión, mientras que para los procesos internos del suelo ya urbanizado solo se han expresado unas directrices de carácter muy general y se ha atribuido a los instrumentos de ordenación urbanística la plena responsabilidad de la definición de los procesos de reforma y mejora urbana. Sin embargo, cuando una proporción considerable del territorio es una conurbación de gran extensión en la cual se integran núcleos históricos, áreas urbanas, áreas especializadas de diversos tipos y también grandes infraestructuras, formando una ciudad continua plurimunicipal con diversos grados de estructuración territorial y urbana, el planeamiento territorial no puede dejar de hacer propuestas, algunas de notable calado, también dentro del espacio de la conurbación existente.

Este espacio territorial integra un conjunto de opciones de extensión ya tomadas,

donde los fenómenos territorialmente relevantes serán de estructuración y transformación. Con el fin de poder establecer directrices en estas materias, el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona añade a las estrategias comunes con los otros planes, un conjunto de estrategias específicas para la situación de su territorio. Se puede añadir que, en la propuesta de ordenación del PTMB, las estrategias específicas de conurbación adquieren incluso más importancia que las estrategias comunes que son solo aplicables a las áreas más periféricas de este ámbito de planeamiento.

Las estrategias específicas de conurbación adoptadas, el contenido de las cuales se especifica en la normativa del Plan, son las siguientes:

- Centros urbanos y nuevas centralidades.
- Áreas de extensión y áreas de transformación urbana de interés metropolitano.
- Áreas especializadas industriales a transformar y áreas especializadas industriales a consolidar y equipar.
- Áreas especializadas residenciales a reestructurar.

Buena parte de las estrategias expuestas comportan la delimitación de los ámbitos de aplicación de las mismas en los planos, lo que las hace más próximas a las determinaciones de tipo urbanístico que a las estrategias de desarrollo comunes con las de los otros planes territoriales. Ciertamente el planeamiento territorial de la conurbación comporta un mayor grado de compromiso formal de las propuestas que cuando se trata solo de regular las extensiones de los pueblos y ciudades de límites bien identificables en el territorio.

Mediante las estrategias comunes a los otros ámbitos de planeamiento territorial, se trata de mantener las características de discontinuidad urbana de la parte "comarcal" del territorio metropolitano, evitando la aparición de nuevos fenómenos de conurbación, mientras que las específicas del PTMB permiten definir propuestas de mejora estructural de las partes ya conurbadas.

Con respecto a las áreas correspondientes a la situación intermedia antes mencionada –aquella de la continuidad urbana insuficientemente estructurada– es preciso destacar que es la parte del territorio donde el planeamiento territorial alcanza un papel más importante. Se trata de un espacio que físicamente tiene todavía un notable potencial de extensión urbana y que está sujeto a una fuerte tensión de crecimiento por causa de su accesibilidad y de su situación dentro del ámbito metropolitano.

En coherencia con los criterios y objetivos adoptados, el PTMB propone que el potencial y la tensión de crecimiento de esta parte del territorio metropolitano se encaminen a reforzar su estructura nodal. Con este objeto se definen las estrategias de reforzamiento nodal metropolitano, que tienen la peculiaridad de estar referidas a ámbitos territoriales de una cierta amplitud que comprenden suelo de diversos municipios. Son las siguientes:

- Áreas urbanas de desarrollo nodal

- Áreas urbanas de polarización
- Esos urbanos de desarrollo nodal

El objetivo común de las tres es señalar las áreas, o ejes, como lugares donde la extensión urbana tiene que contribuir al reforzamiento nodal metropolitano. La diferenciación en tres denominaciones responde principalmente a la conveniencia de explicar con más precisión el alcance y las intenciones de esta estrategia básica en coherencia con las distintas realidades territoriales a las que se aplica.

Las áreas urbanas de desarrollo nodal se señalan en lugares donde hay una referencia urbana importante –Granollers, Martorell-Abreia, Vilanova i la Geltrú– donde el Plan considera que convienen básicamente operaciones de ensanche a fin de que la función nodal de estas áreas se aproxime a la que ya tienen ciudades como Terrassa, Sabadell o Mataró.

Las áreas urbanas de polarización corresponden a ámbitos con una implantación urbana más fragmentada y con pautas de crecimiento menos claras, en los cuales los procesos de crecimiento urbano tienen que comportar la creación de nuevas piezas de centralidad con funciones y equipamientos de referencia para las áreas urbanas del ámbito señalado. El entorno urbano de la riera de Caldas y las vertientes del valle del Tenes son las dos áreas urbanas de polarización señaladas por el Plan Territorial Metropolitano.

Los ejes urbanos de desarrollo nodal son estrategias que complementan las estrategias de núcleo asignadas a una sucesión de áreas urbanas localizadas a lo largo de dos ejes de especial significación territorial a las comarcas del Alt Penedès y del Vallès Oriental respectivamente. La disposición de diversas áreas urbanas de cierta importancia a lo largo de un eje viario tiene un potencial estructurador de la nodalidad territorial que puede ir más allá de lo que resulta de la simple asignación de estrategias de núcleo a cada área urbana. El señalamiento adicional de la estrategia de ejes urbanos marca un camino para el aprovechamiento de esta circunstancia.

Dado el alcance plurimunicipal que tienen las áreas sujetas a estrategias de reforzamiento nodal, el Plan territorial metropolitano determina que cada uno tiene que ser objeto de un plan director urbanístico para el cual establece objetivos y condiciones específicas en función del contenido de la estrategia asignada y de la realidad del lugar.

### 3.3 Sistema de infraestructuras de movilidad

En materia de infraestructuras de movilidad, los planes territoriales parciales tienen que mantener una actitud necesariamente cautelosa por el hecho de irrumpir en ámbitos temáticos con tradiciones competenciales fuertes y con práctica planificadora propia. A este respecto, los casos más extremos corresponden a los del puerto y el aeropuerto de Barcelona. No es necesario mucho sentido de la realidad para entender que el PTMB tiene que tomar como datos de partida el alcance físico y funcional de estas infraestructuras y sus proyectos de



futuro aprobados. Sin embargo, sí que forma parte del ámbito propositivo del PTMB la consideración de los accesos a las infraestructuras mencionadas y de los efectos de estas en el entorno más inmediato y en el conjunto del territorio.

Dentro de esta lógica, el Programa de Planeamiento Territorial adoptó, en relación con la red viaria, unas categorías propositivas que pretenden dejar en el ámbito sectorial la cuestión, en absoluto despreciable, de las secciones y demás características técnicas adecuadas a cada vía, y se centran en una valoración no tan funcional y, en cambio, más estructural desde el punto de vista de la topología de la red y de la importancia de los nodos territoriales. Dado que el Plan no pretende unos determinados objetivos de desarrollo sino el establecimiento de pautas que permitan canalizar de forma espacialmente adecuada los efectos de este desarrollo, se consideraba metodológicamente más correcto definir las secciones de las vías en función de los flujos en el momento del proyecto, que hacerlo ya en el Plan. La adopción de categorías propositivas como vías estructurantes primarias, estructurantes secundarias, suburbanas, integradas..., sin una adscripción vinculante de una sección y un tipo de enlaces en cada una, una respondía al criterio explicado.

El PTMB mantuvo sustancialmente la tipología viaria adoptada por el Programa de Planeamiento Territorial. Como peculiaridad respecto de los otros planes se puede señalar la mayor presencia en este territorio de vías con el calificativo de suburbanas, es decir: estructurantes primarias suburbanas y estructurantes secundarias suburbanas, las cuales unen al reconocimiento de su grado de capacidad estructurante la consideración de su papel vertebrador de sistemas urbanos plurimunicipales, lo que comporta un mayor número de conexiones con la red local de estos sistemas y también, a veces, un tratamiento de sus márgenes que facilite su inserción en el medio urbano.

Se puede añadir que la utilización de esta tipología viaria, atribuyendo la categoría de vía estructurante primaria al denominado por los planificadores de carreteras, cuarto cinturón, y por los planificadores del territorio, ronda del Vallès, permitió separar del Plan la discusión sobre las características de esta vía que, con toda probabilidad, vista la composición del Gobierno, hubiera impedido un acuerdo aprobatorio del mismo. Se tiene que señalar, además, que esta vía, como resultado de acuerdos anteriores, era competencia del Estado. Habría sido una curiosa paradoja que el PTMB se hubiera embarrancado en la Generalitat por la discusión sobre un asunto que en última instancia tenía que decidir el Estado.

En lo referente a las infraestructuras ferroviarias el PTMB tiene un repertorio propositivo mucho más rico que los otros planes territoriales. No es casual que el fenómeno metropolitano se haya basado desde el origen en las posibilidades del transporte ferroviario que el territorio ha ido ofreciendo. El PTMB hace propuestas relativas a las diversas modalidades ferroviarias presentes y previsibles en su ámbito: altas prestaciones, exclusiva para mercancías,

cercanías, Ferrocarriles de la Generalitat de Catalunya, metro, tren-tranvía, tranvía, a las que se añade, por tratarse también de un modo de transporte de infraestructura especializada, el carril-bus.

Las propuestas del PTMB en materia ferroviaria tratan de reforzar la estructura de la red y la capacidad de servicio de esta, y responden concretamente al objetivo de superar las siguientes limitaciones: a) Falta de capacidad de los accesos a Barcelona; b) Poca cobertura territorial en algunos ámbitos; c) Escasez de conexiones transversales; d) Poca interconexión entre líneas; e) Insuficiencia de red para las mercancías.

Sin perjuicio de todo lo expuesto hasta aquí relativo a las propuestas del PTMB en materia de infraestructuras de movilidad, debe destacarse, como corresponde, otra peculiaridad importante de este Plan con relación a las infraestructuras: El Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras del Transporte de Cataluña (PITC) delegó en el PTMB la concreción de las determinaciones en materia viaria y ferroviaria que tenía que haber hecho este plan sectorial. Es decir, en el ámbito metropolitano de Barcelona, el PTMB tiene además de su propio papel, el que correspondía al PITC. Pienso que una explicación correcta de este hecho es que la complejidad del territorio metropolitano puso en crisis la metodología sectorial clásica cuando se constató la dificultad para concretar propuestas viarias y ferroviarias, si no se consideraban a la vez los otros componentes territoriales básicos: los asentamientos urbanos, que en este territorio ocupan una proporción muy considerable del suelo, y los espacios abiertos, que en un territorio tan ocupado incrementan indudablemente su valor. La naturaleza estrictamente territorial del PTMB lo hizo posible.

Sin embargo, a pesar de la asunción de la responsabilidad sectorial, se debe aceptar que el alcance real de las propuestas del PTMB en materia de infraestructuras de movilidad será diferente según se trate de unos modos o de otros. Además, a menudo estas propuestas son correcciones o sugerencias de alternativas a proyectos en estudio de las administraciones competentes. Por lo tanto, hay que aceptar que tendrán que pasar por un proceso de reconocimiento, asimilación y priorización por parte de los operadores sectoriales, previo a inicio de su fase de materialización. En cualquier caso, se tiene que valorar la aportación que el PTMB hace con sus propuestas a estas materias, las cuales prestan especial atención a los intercambiadores y a la capacidad de estos para generar nuevas centralidades que contribuyan al reforzamiento nodal y a la vertebración de los sistemas urbanos de este territorio. Es decir, ponen también la atención en el significado territorial de las infraestructuras, más allá de la estricta funcionalidad de estas.

#### 4. La elaboración y tramitación del Plan

Cuando el Programa de planeamiento territorial abordó la elaboración de los primeros planes territoriales, una de las primeras cuestiones que se planteó fue, lógicamente, cuál tenía que ser el procedi-

miento de interlocución con el territorio. El territorio son las personas, las empresas, las entidades, pero fundamentalmente la interlocución se tenía que hacer principalmente a través de los ayuntamientos y los consejos comarcales elegidos democráticamente por la población. Conviene decir a continuación que por la notable dimensión de los ámbitos de planeamiento, y por la exigua de la de los municipios, el número de estos superaba sobradamente el centenar en la mayoría de los ámbitos objeto de planeamiento. Los consejos comarcales estaban presentes en un número muy menor, de siete a cuatro según los territorios. Ciertamente era un número más operativo pero estos consejos tenían una capacidad de representación territorial muy limitada, tanto por el hecho de la provisión de los mismos mediante una elección de segundo grado, como por sus limitaciones competenciales y presu-puestarias. Sin embargo, los consejos comarcales convocaron la asamblea de alcaldes de la comarca, lo que permitía dar las explicaciones pertinentes, en distintos momentos del proceso de planeamiento, a todos los alcaldes de la comarca a la vez. Se debe decir también que la opinión que expresaron los consejos comarcales en distintos momentos de la elaboración de los planes tenía a menudo el interés de tratarse de una opinión procedente del territorio con una perspectiva mayor que la de los ayuntamientos, casi siempre muy centrados en sus problemas locales y más inmediatos. Por este motivo las opiniones de los consejos comarcales tenían a menudo una mayor sintonía con los puntos de vista propios del planeamiento territorial, pero no por eso podían considerarse representativas del territorio en contraposición con las expresadas por los ayuntamientos, en especial los más importantes.

En estos casos siempre se suele considerar la posibilidad de constituir comisiones de seguimiento y participación en la redacción del plan, y también casi siempre este mecanismo no suele funcionar, ya sea porque la comisión no se compromete a acuerdos ya que no se considera bastante representativa, ya sea porque no es capaz de adoptarlos porque es demasiado numerosa o, también, porque el plan acaba sin decir nada que tenga un mínimo interés para el futuro del territorio.

A partir de esta constatación, el Programa de Planeamiento Territorial no siguió la vía de las comisiones de seguimiento, y, en contrapartida, proporcionó el material necesario para un debate en que pudieran participar, a lo largo de un período de tiempo suficiente, todos los que tuvieran que aportar alguna cosa en relación con el plan. Este material era el denominado "anteproyecto" del plan. Un documento de responsabilidad exclusivamente técnica, con voluntad de ser explícito en la expresión y el contenido de las propuestas del plan, y que por eso marcaba el ámbito disciplinario del debate que le interesaba tener, y lo provocaba. Hay que decir que la primera actitud de los ayuntamientos con respecto al anteproyecto era en general de rechazo. ¿Cómo era posible que alguien hubiera osado dibujar y sacar a la luz pública propuestas sobre el término municipal sin haberlo consultado antes? Fue siempre un inicio difícil que posteriormen-

te fue templándose por la evidencia que ciertamente el anteproyecto había sido un instrumento para abrir y centrar el debate, y que el “proyecto”, que se reelaboraba y se presentaba en un segundo periodo de información pública, incorporaba ya muchas de las aportaciones del territorio, y también de otros departamentos de la Generalitat y otras administraciones que intervenían en el proceso de participación pública e institucional.

En el caso del Plan Territorial Metropolitano hubo “anteproyecto” pero hubo también “comisión”. Al principio de este texto se ha explicado el doble mandato legal que se daba en el PTMB. La primera de las leyes que ordenaron la elaboración de este plan es la de 1987 y es también la que suprimió a la Corporación Metropolitana de Barcelona. La supresión de una administración de carácter local y la propuesta de un instrumento de planeamiento territorial para superar el planeamiento urbanístico metropolitano requerían algún elemento de reequilibrio que reconociera la importancia de los puntos de vista locales en este territorio. Este elemento fue la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana, de composición paritaria entre la Generalitat y las administraciones locales del territorio, que tenía como primer encargo la formulación del Plan Territorial Metropolitano. Cuando en el año 2005 se reanudaron los trabajos de elaboración del Plan, la comisión hacía ya 18 años que había sido creada. Asimismo aunque su composición específica era muy discutible, el Gobierno de la Generalitat consideró, acertadamente, que era mucho más operativo utilizar esta comisión tal y como era, que iniciar un nuevo debate político para perfeccionarla, con la consiguiente demora en el proceso de elaboración del Plan.

La Comisión está compuesta por once representantes de los distintos departamentos de la Generalitat de Catalunya y once representantes de las administraciones locales del territorio según el siguiente desglose: un representante de cada uno de los siete consejos comarcales del territorio, un representante del municipio de Barcelona y tres representantes del conjunto de los otros municipios. De entrada llama la atención la relevancia de la representación comarcal, por delante de la municipal, en un territorio de comarcas débiles, algunas desdibujadas, y en cambio con municipios muy importantes. Quedaba bastante claro que la Comisión permitía visualizar un trámite supuestamente participativo de la formulación del plan, pero que difícilmente podía funcionar como vehículo de participación, ya que por un lado no era lo bastante representativa y, aun así, era también demasiado numerosa. Para asegurar la participación del territorio era bastante claro que el dispositivo creado no eximía del procedimiento anteproyecto-proyecto-plan ensayado en los planes territoriales elaborados anteriormente.

Sin embargo, la existencia de la Comisión permitió perfeccionar notablemente el procedimiento de elaboración/participación/tramitación del Plan en un territorio políticamente muy complejo que, por otra parte, había vivido episodios de planeamiento urbanístico supramunicipal y diversos intentos de planeamiento territorial, lo que le aporta-

ba una cierta experiencia en la materia, y de la cual cabía esperar unas mayores sintonía y capacidad propositiva. Sobre estas bases se justifica la creación de la Ponencia Técnica de la Comisión también de composición paritaria que tenía que asumir el reto de una elaboración participada del Plan.

La condición clave de la Ponencia era su operatividad. Por eso el número se limitó a ocho personas. Por parte de la Generalitat, formaban parte de ella el director del Programa de Planeamiento Territorial, el director del equipo redactor del Plan, un técnico directivo de urbanismo y un técnico directivo de infraestructuras de movilidad, y por parte de las administraciones locales, cuatro técnicos directivos representantes de los ayuntamientos: uno del de Barcelona, dos de los ayuntamientos asociados a la FMC (Federación de Municipios de Cataluña), con gobiernos de izquierda, entonces mayoritarios en este territorio, y uno, de los ayuntamientos asociados al ACM (Asociación Catalana de Municipios), con gobiernos de centro derecha, entonces minoritarios en este territorio.

La Ponencia realizó 54 sesiones de trabajo en el proceso de elaboración y tramitación del Plan a las cuales asistieron también técnicos de los equipos de trabajo en función del orden del día de la reunión, y a las cuales se invitó como observadores permanentes a técnicos en representación de la Diputación Provincial. Sin duda la experiencia fue altamente positiva tanto por la mejora del contenido del Plan que permitió el diálogo en este foro técnico, como por la confianza que el funcionamiento de la Ponencia aportó a los ámbitos políticos representados, sin olvidar que ello requirió un constante trabajo de explicación y persuasión a los alcaldes, lo que debe agradecerse especialmente a algunos miembros de la Ponencia. En el mismo periodo la Comisión se reunió 5 veces. Las necesarias para su cometido, sin duda importante: validar cada uno de los pasos que el Plan tuvo que hacer desde el inicio hasta su aprobación definitiva por el Gobierno de la Generalitat.

Se puede concluir destacando que en la elaboración y tramitación del PTMB, la doble fórmula de participación adoptada: por una parte la secuencia anteproyecto/proyecto/plan, y por otra parte, el mecanismo equipo redactor/ponencia/comisión ha demostrado ser un procedimiento a homologar para la elaboración de planes territoriales en territorios complejos, siempre que se den unas condiciones suficientes de cultura territorial, de convicción con respecto al valor de estos planes y de autoridad para llevarlos hasta el final.

## EL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA. PROPUESTAS POR TERRITORIOS

Josep Maria Carrera Alpuente

### 1. Introducción

Como puede verse en la documentación del Plan, las características del territorio

metropolitano actual, producto de la combinación de una estructura física intrincada y un proceso de ocupación largo y complejo, junto con los posibles escenarios de evolución futura de las demandas de espacio para residencia y actividad económica han planteado una serie de retos que son los que primordialmente tiene que afrontar el planeamiento territorial de la región metropolitana de Barcelona.

En cuanto a la ordenación global de la región metropolitana, se analizaron 5 posibles opciones de desarrollo territorial: la central, la paralela, la ortogonal, la digital y la nodal. El origen plurinuclear y el carácter, cada vez más policéntrico, de la región metropolitana, así como el proceso de evaluación ambiental decantaron el debate hacia la opción nodal.

Esta alternativa permitiría desarrollar ciudades densas y compactas, eficientemente conectadas pero con la necesaria distancia entre ellas para permitir la preservación de espacios abiertos y corredores naturales. Es decir, combina el desarrollo necesario para localizar los crecimientos posibles con el máximo respeto a los espacios abiertos, al concentrar estos crecimientos sobre núcleos urbanos ya existentes. Además, y por la mencionada disposición de estos núcleos, reparte equilibradamente los crecimientos, permitiendo la extensión y articulación de la región metropolitana con el resto del territorio catalán de base comarcal, a la vez que los utiliza para dotar aquellos núcleos con una dimensión relativamente reducida de aquellas infraestructuras y equipamientos que requieren una masa crítica suficiente para poder desarrollarse eficientemente.

En cuanto a los contenidos generales del Plan, que son el objeto de este artículo, los tres sistemas en los que se desarrollan las propuestas de espacios abiertos, sistema urbano e infraestructuras de transporte tienen que tener, lógicamente, una concreción territorial. Así, y a partir de su coherencia global, el Plan se despliega de forma singularizada para cada uno de los territorios de la región atendiendo a sus rasgos característicos particulares y diferenciadores; por lo tanto, cada territorio concreto tiene su discurso propio.

Finalmente el artículo concluye con la consideración sobre el papel del Plan como guía para la ordenación territorial de la región metropolitana de Barcelona, entendida como un espacio multinodal donde, en un marco de sostenibilidad ambiental, tengan cabida las políticas territoriales que hagan posible la cohesión social y la eficiencia económica de este territorio regional y de Cataluña en su conjunto.

### 2. Territorios

La consideración de los territorios metropolitanos que muestran una estructura interna de funcionamiento, propia o con unos rasgos singulares, permite exponer con mayor nivel de detalle las características específicas de estos ámbitos, tanto con respecto a las determinaciones y estrategias planteadas para el sistema urbano como a las consideraciones hechas por el Plan sobre los espacios abiertos o las infraestructuras de transporte.