

que se fundamentan en los criterios del Programa de Planeamiento Territorial de Cataluña y en las características propias del ámbito del Plan.

En el ámbito de Martorell - Abrera, el Plan apuesta por una estrategia que permita superar la condición histórica de "territorio", y plantea operaciones encaminadas a configurar una verdadera "rótula territorial" que potencie el desarrollo urbano y ambiental de este lugar.

La complejidad de este territorio marcado por su localización geográfica, las difíciles condiciones topográficas y ambientales, la gran densidad de infraestructuras y la localización de importantes asentamientos industriales y logísticos, así como las potencialidades que se prevén para su futuro desarrollo, justifican que el Plan plantee la necesidad de coordinar todas las actuaciones futuras de forma esmerada y coherente mediante un posterior plan director urbanístico (PDU de la rótula de Martorell - Abrera), que tendrá que poner especial atención a las cuestiones siguientes:

- Definición esmerada de los elementos de las redes de transporte con el fin de potenciar las condiciones de accesibilidad corrigiendo las disfunciones de las infraestructuras existentes.

- Desarrollo de la nueva centralidad metropolitana entorno a la futura estación central (integración de red de Cercanías, FGC, tren de altas prestaciones).

- Localización, dimensionado y ordenación de un intercambiador carretera - ferrocarriles de mercancías.

- Definición de las áreas de desarrollo urbano.

- Implantación de un sistema de bulevares urbanos que cohesionen las áreas urbanas existentes y las que se tienen que desarrollar.

- Equipamiento y diversificación de las áreas de actividad económica sobre la estructura urbana planteada.

- Preservación, ordenación y potenciación del parque fluvial del Llobregat y el Anoia como elemento estructural del área urbana resultante.

- Localización de las reservas necesarias para el posible establecimiento de áreas funcionales estratégicas.

Sin embargo, para este territorio, el Plan también incorpora de forma complementaria determinaciones de orden ambiental que tienen que garantizar que la planificación de estas nuevas infraestructuras se haga en convenio con las distintas administraciones y que tenga en consideración el escenario global de desarrollo territorial previsto por el PTMB.

Esta consideración es de primordial relevancia visto el número y la magnitud de las propuestas, el avanzado estado de programación de algunas actuaciones en materia de infraestructuras y el elevado número de organismos competentes y de administraciones implicadas. El PTMB

propone las actuaciones en infraestructuras siguientes:

Más allá de las actuaciones propuestas, el verdadero reto que plantea el Plan es la apuesta clara y decidida hacia un nuevo modelo territorial que transforme este "territorio encrucijada" en una verdadera "rótula territorial", que potencie el desarrollo urbano y ambiental, y que permita la progresiva implantación de las infraestructuras y actuaciones planificadas.

Este "cambio de paradigma", ni se puede basar en la negación de las características intrínsecas de este territorio (lugar de paso y comunicación entre los territorios de la Cataluña interior y el Área Metropolitana de Barcelona), ni puede obviar la realidad existente (elementos naturales, villas existentes e infraestructuras), sino que necesariamente se tiene que fundamentar en un nuevo modelo que conjugue de forma más satisfactoria las cuestiones locales y las territoriales.

El paso de territorio encrucijada a rótula metropolitana no solo se tendría que plantear a partir de los principios generales que operan en el Plan, sino que también se tendría que afrontar desde la convicción de que se puede crecer desde la adversidad.

La "resiliencia territorial" tendría que ser la forma de planificar el territorio a partir de un proceso dinámico y transversal que tenga como resultado la adaptación positiva en contextos de gran dificultad.

Para afrontar con garantías el proceso de cambio de paradigma es del todo necesario reconsiderar las actuaciones que se basen en arquetipos preestablecidos según el actual "(no)-modelo" territorial, y sobre todo las que desde su lógica interna se enfrentan al nuevo modelo de rótula metropolitana sin incorporar los elementos necesarios de contextualización y complejidad que las hagan coherentes con el modelo territorial propuesto.

Estas contradicciones entre los objetivos y criterios generales del modelo y la forma en que algunas actuaciones se concretan en el territorio, se ponen de manifiesto en algunas de las actuaciones en materia de infraestructuras previstas.

Un ejemplo significativo podría ser la nueva conexión viaria entre la A-2 en Martorell y la ronda del Vallès en Abrera (código 1.4), donde el PTMB incorpora la propuesta de un proyecto previo para la implantación de una gran infraestructura con un viaducto sobre el río Llobregat que une el nudo de Ca n' Amat con la ronda del Vallès a la altura de Olesa de Montserrat, y que supondría la creación de un vial de alta capacidad que cruzaría en diagonal el espacio central de este territorio y conectaría de forma directa la AP-7, la A-2, la ronda del Vallès y la futura variante de la C-55.

Lejos de tratarse de una propuesta encaminada al hecho de que la red viaria de escala metropolitana –además de sus finalidades funcionales– tenga un papel ordenador del conjunto de asentamientos urbanos y de sus tramas periféricas, la actuación en ella misma resulta redundante, ya que en la actualidad la conexión entre

todas estas infraestructuras ya es posible mediante las vías de alta capacidad existentes y sus correspondientes enlaces.

Además, la propuesta no potencia las condiciones de accesibilidad del lugar (no se prevé que pueda dar servicio a las nuevas áreas de desarrollo urbano ni a las áreas funcionales estratégicas previstas por el Plan), tensiona todavía más el medio natural con el impacto de una nueva gran infraestructura sobre el río Llobregat (que el Plan propone que sea preservado y potenciado mediante la creación de un parque fluvial que tiene que ser el elemento estructural del área urbana resultante) y en ningún caso, en los términos en que se plantea, puede ser considerada una actuación destinada a la corrección las disfunciones de las infraestructuras existentes (variante de la C-55 para el paso de Olesa de Montserrat y Abrera).

Por lo tanto, se pone de manifiesto que en función de cómo se revisen y concreten las actuaciones previstas en el PTMB, y según cómo se programe su calendario de ejecución, podríamos obtener como resultado la consecución efectiva del nuevo modelo territorial o hacerlo definitivamente inviable.

Será necesario que en la redacción del PDU de la rótula de Martorell - Abrera se tenga presente que, sobre todo, el planeamiento territorial tiene que ser el instrumento que ordene las actuaciones en base al fomento del patrimonio ambiental, cultural, social y económico de este lugar, y lo que priorice las actuaciones de integración urbana y ambiental que tienen que permitir alcanzar el nuevo modelo de "rótula territorial".

Desde esta perspectiva, será necesario trabajar sobre cuáles son los elementos ambientales que hay que preservar y recuperar, qué infraestructuras es necesario implementar y mejorar, qué nuevos asentamientos urbanos hay que prevenir para reforzar el modelo nodal de Ciudades del Arco Metropolitano y al mismo tiempo articular de forma satisfactoria los diferentes núcleos urbanos y tejidos productivos, y que tienen que garantizar el bienestar de la población actual y futura.

Hasta entonces el futuro de este territorio continuará bajo la paradoja del gato de Schödinger; dónde simultáneamente se dan las mismas probabilidades de que el cambio de paradigma tenga éxito o de que no lo tenga de forma irreversible.

## EL TRATAMIENTO DE LOS ESPACIOS AGRARIOS EN EL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA

Maria Rovira Duran

El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (en adelante PTMB) se estructura, como el resto de planes, en tres grandes bloques: el sistema de asentamientos

urbanos, el sistema de infraestructuras y el sistema de espacios abiertos. Es en este último gran bloque donde tienen cabida, evidentemente, los espacios agrarios.

De entrada, y para empezar a entender de qué hablamos, quizás habría que definir qué es un espacio abierto y qué es un espacio agrario. Según los distintos planes territoriales parciales aprobados, el sistema de espacios abiertos está conformado por todo aquel suelo sometido, según el planeamiento urbanístico vigente, al régimen de suelo no urbanizable. En cambio, los espacios agrarios son los ámbitos territoriales cultivados (Paül, 2009: 43). Los espacios agrarios están incluidos en los sistemas de espacios abiertos. No se plantean dudas en este sentido. Según los criterios para la elaboración del planeamiento territorial, los espacios naturales, agrarios y no urbanizados en general, se protegen como componentes de la ordenación del territorio.

El tratamiento de los espacios abiertos en el PTMB es sensiblemente distinto al tratamiento que se ha dado en este sistema al resto de planes territoriales parciales aprobados en Cataluña en los últimos años. En estos otros planes, los espacios abiertos se han dividido en tres categorías de protección: la especial, la territorial y la preventiva. Dentro de esta categorización, los espacios agrarios forman parte, mayoritariamente, del suelo de protección territorial. Se exceptúan los casos en que el espacio agrario juega más un papel ambiental que no agrario, especialmente aquellos en que los suelos ya están incluidos en figuras de protección natural.

En cambio, en el PTMB los espacios abiertos tienen un tratamiento distinto. La figura del suelo de protección territorial no existe. Hay sólo dos categorías de suelos: los de protección especial y los de protección preventiva. Los espacios agrarios se reparten en estos dos tipos de suelos.

El suelo de protección especial, por su interés natural y agrario, comprende los suelos que el Plan considera que se tienen que integrar a una red de espacios abiertos con el fin de garantizar la biodiversidad y la vertebración del conjunto de espacios abiertos.

El suelo de protección preventiva lo constituye el resto de suelo no urbanizable que no ha sido considerado de protección especial.

Este cambio en la clasificación de los espacios agrarios viene dado, según el espíritu del Plan, porque en el ámbito metropolitano el espacio agrario no tiene importancia como tal, sino que son piezas de suelo, espacios, que juegan una función más de conectividad, de preservadores de la biodiversidad, en un ámbito tan sobradamente urbanizado como lo es el metropolitano. Es necesario poner de manifiesto, sin embargo, que el suelo de protección especial se llama suelo de protección especial por su interés natural y agrario. Por lo tanto, se entiende que quedan recogidos tanto los valores del suelo por su interés natural y los valores del suelo por su interés agrario.

A esta norma hay una excepción destacada: el espacio agrario del Alt Penedès. Al suelo

ocupado mayoritariamente por el cultivo de la viña en esta comarca, el PTMB le otorga la protección especial. La definición en el plan del suelo de protección especial de la viña, además de recoger las características ya mencionadas en el suelo de protección especial, se distingue por la presencia de este cultivo y por constituir el mayor conjunto de espacios agrarios de este territorio.

El argumento que se utiliza a la hora de justificar una categorización especial del suelo para la comarca del Alt Penedès es que se trata de un suelo con una superficie crítica suficiente, con un potencial productivo y con un papel actual de producción suficientemente amplio para ser considerado suelo agrario que merece una protección por él mismo. Hay, sin embargo, una diferencia con el suelo de protección especial por sus valores naturales y agrarios. El planeamiento urbanístico puede modificar la clasificación de suelo de protección especial de la viña, siempre que haya unas razones fundamentadas para que se dé este cambio. El argumento para introducir esta posibilidad es que, protegiendo de manera especial todo el suelo del Penedès, no se prevén las necesidades futuras de los municipios del Penedès. La consecuencia inmediata de esta puerta abierta es que ya hay algún municipio que ha planteado, en su nuevo plan de ordenación urbanística municipal, la desclasificación de suelo de protección especial de la viña. En la práctica, pues, el plan equipara el suelo de protección especial de la viña con el suelo de protección preventiva, con respecto a la posibilidad de transformación de una clase de suelo en otra.

Por otra parte, bajo esta clasificación solo se protegían los suelos agrarios (mayoritariamente de viñas, pero también suelos con otros cultivos) de la comarca del Alt Penedès. Eso quiere decir que suelos que forman parte de las denominaciones de origen del vino de comarcas que confrontan con el Alt Penedès, como el Garraf o el Baix Llobregat, no tienen la clasificación de protección especial de la viña. Son suelos no urbanizables y basta. El argumento: no son piezas clave en el mantenimiento de la biodiversidad o en la ordenación del territorio. Por lo tanto en este caso el plan no hace más que cumplir los criterios con los que se ha concebido: se trata de hacer una ordenación del territorio, no se trata de hacer un plan sectorial agrario. Con este argumento, sin embargo, el Plan deja al sector agrario profundamente insatisfecho con el resultado final. El motivo de esta insatisfacción es que el Plan no acaba haciendo ningún reconocimiento explícito al papel de los espacios agrarios en el área metropolitana. No se reconoce el valor de la agricultura periurbana en tanto que productora de alimentos, que es la principal razón de ser de la agricultura.

De la misma forma que no se reconocen suelos con un papel importante en cuanto a la producción de alimentos en el sur de Barcelona, tampoco se reconocen los suelos con valor agrario en el norte de la ciudad. Así pues, los suelos eminentemente agrarios del Maresme y el mosaico agroforestal del Vallès son considerados mayoritariamente por el Plan suelos de protección preventiva.

Otro caso que hay que destacar, por su singularidad, es el del delta y la parte baja del valle del río Llobregat: el Parque Agrario del Baix Llobregat. El Plan recoge este espacio como suelo de interés natural y agrario. Se trata de un espacio para el cual ya hay una figura jurídica de protección supramunicipal y donde se lleva a cabo una gestión territorial y agraria a través de un consorcio. Para el sector productivo es de vital importancia la protección de este lugar que antes de la creación de la figura de parque agrario sufrió unas tensiones urbanísticas muy fuertes, que han continuado, aunque en menor medida, una vez aprobado el Plan especial de protección y mejora. La protección con la que el PTMB dota este espacio es un reconocimiento al trabajo y a los valores que un espacio como este aporta al Área Metropolitana de Barcelona, que ya el Plan General Metropolitano del año 1976 se encargó de proteger con una cualificación de suelo no urbanizable con valor agrícola (designado con la clave 24).

Con respecto a la normativa del Plan referente al sistema de espacios abiertos, hay que poner de manifiesto que se trata de una normativa de aplicación directa, pero a pesar de ello, es general y marca criterios de aplicación de rango superior a la normativa del planeamiento urbanístico municipal más que normas concretas. La superposición de diferentes rangos de normativa puede complicar la gestión y el desarrollo de la actividad agraria en los distintos tipos de protección del suelo.

En el suelo de protección especial de la viña el Plan permite la construcción de bodegas, que tienen que dar respuesta al proceso de elaboración del vino, cerrando el ciclo en el propio territorio.

Otro aspecto en el cual tanto el PTMB como el resto de planes territoriales ponen mucho énfasis es el de las construcciones y edificaciones en el suelo no urbanizable. Aún entendiendo que el suelo no urbanizable no puede ser objeto de procesos de urbanización que lo asimile al suelo urbano, es necesario que se permita la construcción de infraestructuras que permitan el desarrollo de la actividad agraria sin condicionar la orientación tecnoeconómica de las explotaciones agrarias.

En conclusión, hay que poner de manifiesto que la recopilación que hace el PTMB de los espacios agrarios de este ámbito es un paso necesario para conseguir un ámbito metropolitano equilibrado, con espacios diversos que contribuyan a una mejor ordenación del territorio. Pero el Plan no da respuesta a la necesidad de gestión de sus espacios agrarios, que en un lugar tan densamente poblado, con una competencia tan encarnizada por el territorio, es necesario que se ponga en marcha. De hecho, el mismo Plan, en la agenda del anexo de las normativas, pone de manifiesto la necesidad que el Departamento de Agricultura redacte un plan sectorial agrario *donde se traten las formas específicas de producción agrícola existente en este territorio y en especial de la llamada agricultura periurbana.*

El Plan Sectorial Agrario, que ya preveía la Ley de Política Territorial de 1983, es necesario que se ponga en marcha con el fin de garantizar el encaje del sector agrario, no tan solo en el área metropolitana, sino en todo el territorio catalán.

## POSTFACIO EL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA: LOS RETOS DE FUTURO

Oriol Nel·lo

Desde la aprobación del Plan Territorial Metropolitano, en el mes de abril de 2010, han aparecido glosas y análisis diversos en publicaciones de carácter académico y disciplinario. A estos trabajos viene ahora a añadirse este número monográfico de la revista *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona*, nacida hace veinte años con el objeto principal de promover, precisamente, el debate sobre el planeamiento territorial en el ámbito metropolitano barcelonés. Se contará pronto, asimismo, con el volumen que la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio, filial del Instituto de Estudios Catalanes, está preparando en relación con la política territorial catalana del periodo 2003-2010. Este conjunto de estudios e iniciativas son buena muestra del interés que la elaboración y aprobación del PTMB ha suscitado en el ámbito disciplinario, dentro y fuera de Cataluña, así como de la importancia de realizar un esmerado seguimiento de su despliegue no solo desde la perspectiva administrativa y política, sino también académica y profesional.

Resulta evidente que, a penas transcurrido un año y medio de la entrada en vigor del Plan, sería prematuro cualquier intento de balance sobre su aplicación. Seguramente, tampoco nos corresponde en este momento entrar a valorar el proceso de elaboración, ni el contenido. Por ello, dedicaremos estas breves notas no tanto a la rememoración de la gestación del PTMB, ni a la valoración de su contenido o al balance de sus primeros meses de aplicación, sino a indicar aquellos que, a nuestro entender, resultan los principales retos para la evolución futura del Plan. Así, trataremos de explicar cómo en el proceso de aplicación del PTMB –en el desarrollo de este plan que decididamente quiere poner la forma urbana al servicio de unos objetivos ambientales, económicos y sociales bien precisos– hay una serie de retos concretos cruciales. Son retos inmediatos y de gestión, algunos de los cuales podrían parecer, primeramente, prosaicos y de importancia discreta. Y, sin embargo, en ellos residen, en nuestra opinión, las claves de la utilidad y la operatividad inmediata del Plan a partir de su aprobación.

Estas notas constituyen, pues, un postfacio en un doble sentido: por un lado, reúnen reflexiones efectuadas después de la elaboración del PTMB; por otro, se refieren a un conjunto de retos para el futuro de este instrumento una vez aprobado.

Como el lector verá, hemos querido reunir estos retos en diez epígrafes: el desarrollo de los planes directores urbanísticos, el PDU del Área Metropolitana de Barcelona, la renovación del planeamiento urbanístico municipal, el desarrollo de las infraestructuras del transporte y de gestión ambiental, las estrategias para la creación de nueva ciudad, las políticas de rehabilitación urbana, la gestión de los espacios abiertos y del paisaje, la información geográfica y los instrumentos de cooperación entre los diversos niveles de la Administración.

### 1. El planeamiento supramunicipal: los planes directores urbanísticos

La concreción de buena parte de las propuestas del Plan territorial metropolitano está prevista, como es sabido, a través del planeamiento urbanístico. Ahora bien, a causa de la fragmentación del mapa municipal y de la integración de territorial (que en el ámbito metropolitano comporta, incluso, la formación de conurbaciones que se extienden sin solución de continuidad sobre diversos municipios), el planeamiento urbanístico municipal abarca territorios a menudo demasiado reducidos con el fin de desarrollar estrategias efectivas de ordenación de los usos del suelo. Por ello, en la concreción de las propuestas del planeamiento territorial resulta de gran importancia poder contar con los planes directores urbanísticos, uno de los principales instrumentos de planeamiento urbanístico supramunicipal previstos en la Ley de Urbanismo. Durante el proceso de elaboración de los planes territoriales, en un señalado ejemplo de planificación concurrente, se ha impulsado la elaboración de una cuarentena de estos planes, por toda Cataluña (Nel·lo, 2006 y 2010a). Así, en el ámbito del PTMB se encuentran ya aprobados y vigentes los PDU relativos a la protección del suelo no urbanizable de la franja costera, los referentes a las áreas residenciales estratégicas, al ferrocarril orbital metropolitano y a la protección del ámbito de Gallecs. Para el desarrollo futuro del PTMB resultará de gran importancia, a nuestro entender, la aprobación de la docena larga de PDU que están previstos (artículo 3.29 y 5.2 de las Normas de Ordenación Territorial), entre los que destacan: los del área Abrera-Martorell y el valle del Tenes, las dos grandes rútilas metropolitanas, clave del sistema de asentamientos y de infraestructuras, que ya se encuentran en elaboración por parte del Instituto de Estudios Territoriales; los relativos a otras áreas urbanas particularmente integradas, como la rambla de Caldes y el Tordera; los de los entornos de las grandes Ciudades del Arco Metropolitano que el PTMB quiere potenciar –Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Vilafranca, Vilanova–; así como los de las áreas residenciales de baja densidad (urbanizaciones) presentes en casi todas las comarcas metropolitanas.

### 2. El planeamiento del área central: el PDU del Área Metropolitana de Barcelona

Mención especial requiere el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona, instrumento de importancia capital para el desarrollo del PTMB. Su especificidad deriva, en primer lugar, del hecho de que su ámbito incluye la ciudad central y una treintena de municipios que

reúnen sobre aproximadamente un 2% del territorio casi la mitad de la población del país. La segunda característica que lo hace particularmente relevante es que, según la Ley 31/2010, del Área Metropolitana de Barcelona, la aprobación de este PDU tiene que abrir las puertas a la elaboración de un plan de ordenación urbanística metropolitano que tendrá que sustituir al viejo Plan General Metropolitano de 1976. Finalmente, el PDU del AMB presenta una tercera singularidad: la Ley 31/2010 establece (artículo 25) que la iniciativa de su elaboración, la aprobación inicial y la aprobación provisional corresponden al Área Metropolitana, mientras que la aprobación definitiva corresponde al consejero de la Generalitat competente, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña y de una comisión territorial de urbanismo del AMB (de nueva creación y de carácter paritario). El PTMB, en cuya redacción la Mancomunidad de Municipios del AMB y sus técnicos tuvieron un papel relevante, contiene una serie de directrices –once en total (artículo 5. 2)– de gran importancia para asegurar la coherencia del PDU del área central con el planeamiento del resto del territorio metropolitano. Para su elaboración podría resultar interesante, a nuestro entender, ensayar una fórmula similar a la ya utilizada con éxito en la redacción y concertación del PTMB: ya que las competencias de aprobación del PDU del AMB son compartidas entre el AMB y el Gobierno de la Generalitat; ya que habrá que obtener el informe de una comisión territorial de urbanismo de carácter paritario; y ya que resulta impenable el desarrollo del nuevo plan sin el acuerdo de ambas administraciones, ¿no sería conveniente crear desde el inicio una ponencia técnica conjunta o un organismo de coordinación para la elaboración y el seguimiento del PDU del AMB? Como muestra la experiencia del PTMB, con el fin de tener éxito y no sufrir situaciones de bloqueo, la confección, aprobación y aplicación de instrumentos de planeamiento de este tipo tiene que estar basada, de manera inexcusable, en ejercicios de cooperación intra e interadministrativa.

### 3. La renovación del planeamiento urbanístico municipal

Para la aplicación de las propuestas del PTMB a través del planeamiento urbanístico, la renovación de los planes urbanísticos municipales constituye, claramente, otro instrumento esencial. Como es sabido, el planeamiento territorial contiene normas de aplicación directa, recomendaciones para la elaboración de planeamiento sectorial y directrices para ser desarrolladas a través del planeamiento urbanístico. Las normas de aplicación directa son, esencialmente, las que se refieren a la protección de los espacios abiertos y a los usos que se pueden admitir. En cambio, las directrices se refieren sobre todo a las estrategias relativas al desarrollo de los asentamientos y tienen que ser concretadas, en la gran mayoría de los casos, por el planeamiento urbanístico municipal. Así, este, a medida que se vaya revisando y modificando, tendrá que ir adaptándose a lo que disponen las directrices del planeamiento territorial vigente. Aquí, el instrumento que resulta particularmente útil con el fin de asegurar