
LA REVISIÓ DEL PLA COMARCAL DE 1953:
ALTERNATIVES A L'ORIGEN I ORGANITZACIÓ
DELS TREBALLS

ALBERT SERRATOSA
Enginyer. Director del Pla Territorial Metropolità de Barcelona

SUMARI

1. Introducció. La figura del Pla General d'Ordenació Urbana

3. Les idees clau del Pla General Metropolità 1974-1976

2. El Pla General Metropolità i el Pla Director de 1965-1968

4. El Pla General Metropolità: present i futur

ABSTRACTS

S'aborda primerament una caracterització de la figura del Pla General d'Ordenació Urbana en relació amb les successives lleis del sòl promulgades. La reflexió sobre les condicions d'incidència del planejament sobre el desenvolupament urbà introdueix l'explicació històrica de l'origen del Pla Director 1965-1968 i del Pla General Metropolità 1974-1976. L'estudi de l'abast territorial del Pla i de l'organització dels equips de treball dona pas a l'anàlisi de les idees clau que hi rau. Els objectius, les innovacions metodològiques i les claus propositives, com la classificació del sòl en zones i sistemes, la importància concedida a les reserves de sòl per al viari, la reducció de l'edificabilitat i la consecució d'una normativa clara i unívoca, són els aspectes analitzats. Són aquestes característiques les que expliquen la capacitat de permanència del Pla i l'èxit aconseguit en la descongestió metropolitana, si bé encara s'ha de donar solució al problema de la necessitat de compactació urbana de moltes àrees que han experimentat creixements importants, a mesura que el procés de metropolització s'ha anat consolidant.

Se aborda primero una caracterización de la figura del Plan General de Ordenación Urbana en relación con las sucesivas leyes del suelo promulgadas. La reflexión sobre las condiciones de incidencia del planeamiento sobre el desarrollo urbano introduce la explicación histórica del origen del Plan Director 1965-1968 y del Plan General Metropolitano 1974-1976. El estudio del alcance territorial del plan y de la organización de los equipos de trabajo da paso al análisis de las ideas clave que residen en el mismo. Los objetivos, las innovaciones metodológicas y las claves propositivas, como la clasificación del suelo en zonas y sistemas, la importancia concedida a las reservas de suelo para el viario, la reducción de la edificabilidad y la consecución de una normativa clara y unívoca, son los aspectos analizados. Son estas características las que explican la capacidad de permanencia del plan y el éxito conseguido en la descongestión metropolitana, si bien aún se ha de dar solución al problema de la necesidad de compactación urbana de muchas áreas que han experimentado crecimientos importantes, a medida que el proceso de metropolización se ha venido consolidando.

On aborde tout d'abord une caractérisation de la figure juridique du *Pla General d'Ordenació Urbana* en relation avec les successives lois du sol promulguées. La réflexion sur les conditions d'incidence de l'aménagement sur le développement urbain introduit l'explication historique de l'origine du *Pla Director 1965-1968* et du *Pla General Metropolità 1974-1976*. L'étude de la portée territoriale du Plan et de l'organisation des équipes de travail donne accès à l'analyse des idées clefs qui y résident. Les objectifs, les innovations méthodologiques et les clefs propositives, comme la classification du sol dans les zones et systèmes, l'importance donnée aux réserves du sol pour la voirie, la réduction de l'édificabilité et l'obtention d'une normative claire et univoque, sont les aspects analysés. Ce sont ces caractéristiques qui expliquent la capacité de permanence du Plan et le succès obtenu dans la décongestion métropolitaine, bien qu'il soit nécessaire de donner une solution au problème de la nécessité de la compactation urbaine de nombreuses aires qui ont connu des développements importants, au fur et à mesure que le processus de métropolisation c'est consolidé.

This paper opens with a description of the role, form and scope of the *Pla General de Ordenació Urbana* in the context of a series of different Land Acts. A reflection on the conditions affecting the influence of planning on urban development introduces a historical explanation of the origin of the *Pla Director 1965-1968* and the *Pla General Metropolità 1974-1976*. A study of the geographical scope of the plan and of the organisation of the work teams is followed by an analysis of its key ideas. The aspects analysed include the plan's objectives, methodological innovations and key proposals, such as the classification of land into zones and systems, the importance granted to reserving land to accommodate the road system, the reduction of construction, and the creation of a clear and unambiguous body of regulations. These characteristics explain the continuing relevance of the PGM, and its success in reducing metropolitan congestion. However, one outstanding problem is the need for urban compaction in many areas that have undergone considerable growth as the metropolis has continued to consolidate.

LA REVISIÓ DEL PLA COMARCAL DE 1953:
ALTERNATIVES A L'ORIGEN I ORGANITZACIÓ DELS TREBALLS

1. Introducció. La figura del Pla General d'Ordenació Urbana

Voldria, per començar, fer algunes observacions que val la pena recordar perquè, de vegades, per ser tan evidents s'obliden. Primer, el que és un Pla General d'Ordenació Urbana, la figura central de tot l'entramat legislatiu del planejament català i, fins i tot, espanyol. És el Pla qui fixa amb precisió els usos possibles a les diferents parts del territori i les intensitats d'aquests usos. D'alguna forma, defineix les càrregues i els beneficis dels propietaris amb molta precisió i, per tant, té una transcendència fonamental. Ni els plans territorials, que són esquemàtics, ni els plans derivats que vénen després, com els plans parcials, poden modificar aquesta qüestió essencial que és el repartiment de càrregues i beneficis entre els propietaris. Aquesta figura prové de la Llei del Sòl de 1956, ara fa 40 anys, però farem referència a alguns plans de Barcelona anteriors a aquesta llei que poden considerar-se veritables plans generals d'ordenació urbana.

El segon tema és: en la seva història Barcelona només ha tingut tres plans generals d'ordenació urbana, acceptant aquesta assimilació de plans anteriors a l'any 1956 i sempre de caire supramunicipal: el Projecte d'Eixample de Cerdà del 1859, el Pla Comarcal (*de ordenación urbana de Barcelona y su zona de influencia*) de 1953 i, finalment, el Pla General Metropolità de 1976, del qual celebrem els 20 anys. Plans amb una forta incidència, que hagin configurat el creixement de Barcelona, només han estat aquests tres.

Hi ha una qüestió, en tercer lloc, també important: es valora, es té consciència de la incidència de la planificació sobre el desenvolupament urbà? Si avui és possible, per exemple, l'obertura de la Diagonal fins al mar, és per que fa 150 anys va ser prevista. Avui difícilment s'obriria una avinguda de 60 metres al llarg d'un teixit urbà consolidat sense una previsió molt anticipadora. També els anomenats cinturons de ronda de Barcelona no hagueren estat possibles, de fet, si prèviament no s'hagués fet l'esforç de planificació. No tenir present aquesta importància de la planificació porta a l'anomalia que a Barcelona i a Catalunya, on s'han dut a terme cents de publicacions, no s'hagi publicat mai el Pla Cerdà, o que no s'hagi posat a l'abast del públic el Pla Comarcal

de 1953 i menys encara el Pla General Metropolità del 1976. En qualsevol cas, volia destacar aquesta manca de consideració de les relacions entre planejament i realitat o entre no-planejament i realitat que també es dona i, sobretot, la manca d'interès en publicar documents bàsics i fonamentals, i en canvi, recrear-se en documents que poden tenir el seu interès històric o teòric, però que no han tingut una aplicació directa.

S'ha de dir, en quart lloc, que curiosament cap dels tres plans no han estat redactats ni aprovats per l'Ajuntament de Barcelona, que mai no s'hi ha sentit massa implicat. Des del 1859 fins ara ha mantingut una contínua guerra més o menys sorda i ha anat modificant al llarg del temps, unes vegades potser en sentit positiu, però la major part de les vegades en sentit negatiu, els diferents plans aprovats.

Finalment, m'agradaria tancar aquest primer bloc de temes parlant de les relacions dels plans de Barcelona amb la legislació urbanística. La Llei del Sòl de 1956 és filla, a través d'en Manel Ballbé, del primer esforç de reflexió que es fa amb motiu del Pla de 1953. Les idees recollides en el Pla de 1953 serveixen de base i estimulen la redacció de la primera Llei del Sòl hispànica, el 1956.

Igualment, la Normativa de la primera versió (1974) del Pla General Metropolità amb les modificacions derivades de la informació pública, inspirà la modificació de la Llei del Sòl, el 1975.

La impugnada tercera modificació de la Llei l'any 1990, amb el text refós del 1992, no està inspirada en cap planificació feta a Barcelona. Esperem que la planificació actual (Pla Territorial Metropolità, Pla Territorial General de Catalunya i moltes actuacions de la Direcció General d'Urbanisme i dels ajuntaments), és a dir la pràctica de l'urbanisme fet a Catalunya, pugui servir d'inspiració d'una nova legislació estatal del sòl.

2. El Pla General Metropolità i el Pla Director de 1965-1968

La història del Pla General Metropolità comença aproximadament amb el Congrés Nacional d'Urbanisme,

celebrat amb motiu del centenari de l'aprovació el 1859 del Pla Cerdà. En aquell congrés començaren a aixecar-se veus demanant la revisió del Pla del 1953. Un Pla redactat en un moment de greus penúries, un Pla pensat per a una conjuntura desgraciada. Sis anys després, amb el Pla d'Estabilització de 1959 comença el desenvolupament econòmic i posa clarament de manifest el desfasament.

En aquesta línia, la llavors Comissió d'Urbanisme de Barcelona demanà al Ministerio de la Vivienda autorització per avançar la revisió del Pla, quan aquesta només era obligatòria als 16 anys. Es va autoritzar una revisió anticipada del Pla de 1953 i es va constituir el 1962 un equip, el primer equip autènticament pluridisciplinari a Catalunya i a Espanya, per iniciar els treballs.

L'àrea metropolitana de Barcelona fou definida en aquell moment com a àmbit d'estudi, incloent les set comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Vallès Oriental i Occidental, Maresme, Garraf i Alt Penedès. El ministeri va autoritzar els estudis, al marge de possibles repercussions polítiques. El primer problema plantejat fou que la Comissió d'Urbanisme de Barcelona només tenia competència legal per a revisar el planejament dels 27 municipis de l'anomenada Comarca de 1953, però no dels 135 municipis on els ajuntaments respectius eren els responsables de redactar i aprovar inicialment i provisionalment el respecte Pla General.

La idea d'un Pla Director, per tal d'adaptar-se a la Llei del Sòl del 1956, fou considerar-lo una espècie d'avanç de pla, que permetés conèixer si s'anava pel bon camí per després passar ja a la redacció del Pla General. El Pla Director de l'Àrea Metropolitana de 1965 fou aprovat, a efectes administratius interns, l'any 1968. I aquest és l'únic antecedent de delimitació de l'àrea metropolitana de Barcelona. No n'hi ha cap més. Totes les altres delimitacions metropolitanes que se'n parla són invencions sense límits precisats i generadores de confusió.

El problema es plantejava, doncs, l'any 1968, a partir del moment de l'aprovació del Pla Director. D'una banda, es posà en marxa la revisió del Pla de 1953 als 27 municipis (en el marc del Pla Director), i al

mateix temps es creà un altre equip per anar planejant la resta de municipis. La revisió del Pla de 1953 en els 27 municipis va tirar endavant i s'aprovà. Ara en celebren els 20 anys. En canvi, tots els esforços d'aprovar un pla general reduït i un pla d'infraestructures per al conjunt, van fracassar estrepitosament.

Malgrat tot, el Pla Director del 1965-1968 ha tingut i té encara una força moral molt significativa. Al meu parer, la situació avui de l'àrea metropolitana, la gran, no és satisfactòria però, malgrat tot, hauria estat encara menys satisfactòria si no hagués existit el Pla Director, i, sobretot, no hagués estat possible revisar el Pla de 1953 dels 27 municipis sense aquesta referència inestimable.

3. Les idees clau del Pla General Metropolità 1974-1976

Quina és l'essència, quins són els punts clau del Pla de 1974-1976? En primer lloc, formulà uns objectius molt clars, cosa que, per exemple, el Pla de 1953 no va fer. Recordem que estàvem en ple franquisme. L'elaboració del Pla començà els anys setanta i, finalment, s'aprovà el 1976, durant la transició. Que ens definissin uns objectius no ens convenia «políticament». Però, d'alguna manera, s'havia d'aconseguir que uns objectius de base tècnica es convertissin en objectius polítics o almenys orientadors. En aquest sentit fou de molta utilitat el Pla Director. Molts dels objectius de la revisió del Pla de 1953 procedeixen del Pla Director.

La metodologia va ser innovadora. Havia estat insinuada i assajada en la redacció del Pla Director. En aquest sentit, el primer avanç fou la cartografia, de molta més qualitat. En segon lloc, la recopilació d'informació, força important, es va fer per primera vegada mitjançant un tractament informàtic. En tercer lloc, s'encarregaren estudis específics en qüestions molt sectorials: demandes de lleure, que en aquell moment ja es va intuir que precisarien molt d'espai, o les necessitats d'equipaments escolars, hospitalaris, etc.

Qualsevol planificació ha d'intentar fer compatibles objectius. No obstant ser «bons» tots ells, no necessàriament són compatibles. Per a fer possible

la resolució del trencaclosques és imprescindible saber, per a cada sector, quines són les aspiracions màximes, per després retallar-les. A partir d'aquests estudis sectorials, l'equip començà a plantejar sectorialment cadascun dels problemes i a justificar després determinades decisions de la proposta global.

Un tercer aspecte important: el Pla es va fer «al marge del parcel·lari», en funció de les necessitats ciutadanes i de les possibilitats del territori. El Pla no va tenir en compte si una determinada parcel·la pertanyia a la Renfe o al Ministeri de Defensa o a un gran banc. Creiem que no li correspon al planejament fer esforços de pressumpta «equitat», sinó als mecanismes de compensació, de cooperació o d'expropiació. No es pot planejar pensant en els propietaris, o en els perjudicis a certes activitats. A l'extrem, per tal de no «afectar» ningú en particular, s'acabaria afectant de ple els interessos generals.

El quart aspecte destacable és la precisió de les propostes. La primera i fonamental és la classificació del territori en dos grans grups o tipus de sòl. Fins aquell moment s'havien utilitzat les classificacions segons règim jurídic o segons els diferents usos, però no n'hi havia cap en funció del major o menor interès col·lectiu. I aquesta va ser la novetat més important i que no s'ha destacat prou del Pla General Metropolità. És a dir, la classificació simple, clara i entenedora en zones i sistemes. Els sistemes són tots els sòls que, de propietat pública o privada, tenen un interès col·lectiu. I sense entrar en massa matisos, són uns terrenys amb els quals no es pot especular. Es treuen del mercat des del primer moment, de la mateixa manera que al Pla Cerdà va quedar molt clar l'interès col·lectiu del viari. Aquesta idea ha tingut efectes molt positius i fou el punt de partida perquè les associacions cíviques, els col·lectius professionals o els partits polítics s'identifiquessin amb el Pla i l'assumissin.

Inicialment es preveia una classificació en tres tipus de sistemes: els sistemes locals que, normalment, havien de ser obtinguts per cessió gratuïta en els plans «derivats»: una guarderia, un parc de barri, petits carrers, etc. Els sistemes generals que feien referència a tot un barri, a tot un municipi, a tota una comarca o a Catalunya i s'havien d'obtenir per

expropiació. Finalment, els sistemes territorials (que van ser eliminats) es referien a les àrees agrícoles i forestals, de clar interès col·lectiu però que podien continuar sent privades.

Un cinquè aspecte fa referència a les qüestions terminològiques, com la denominació d'equipaments i dotacions. Ha tingut més èxit la denominació «equipaments» que l'expressió «dotacions». Els equipaments eren sistemes generals i les dotacions, sistemes locals. A les previsions del Pla, els espais reservats per a equipaments i dotacions es van multiplicar per 5, els espais dedicats a zones verdes urbanes es van multiplicar per 2,5 (250%). Recordem que des de l'any 1953 fins al 1966, en uns 13 anys aproximadament, s'havia perdut més del 50 % dels espais previstos com a zones verdes urbanes en el Pla de 1953.

El sisè aspecte destacable és la importància concedida al viari, pel que fa a les previsions de sòl i a una voluntat propositiva de coherència global. Era un intent d'aportar racionalitat a unes xarxes clarament insuficients, descoordinades i amb moltes estrangulacions.

Un setè aspecte, fonamental, va ser la reducció de l'edificabilitat, la capacitat legal d'edificar. La població dels 27 municipis als anys 1971-1972 no arribava als 2,7 milions de persones, però era possible legalment donar cabuda amb l'edificabilitat permesa a una població potencial de 9 milions de persones. Un 50 % més de la població actual de Catalunya. El fet de limitar a 4,5 milions aquest potencial va suposar «afectar» moltíssimes expectatives.

Finalment, el darrer aspecte destacable va ser la intenció d'aconseguir una normativa senzilla, clara i unívoca. La normativa de la majoria dels plans generals fets a Catalunya, i també la de molts dels plans generals fets a Espanya, ha estat inspirada en la normativa del Pla General Metropolità. Especial atenció ha merescut la sistematització de les formes d'ordenació de l'edificació. Aquesta claredat normativa va facilitar la participació ciutadana. Si al final es van salvar les idees essencials del Pla, va ser per l'acció dels ciutadans, perquè la normativa era entenedora.

La mateixa informació pública ja fou absolutament diferent. Aquest tràmit en qualsevol pla servia essencialment, fins llavors, perquè els propietaris es poguessin defensar davant de les restriccions i de les condicions que li imposava l'administració. Per primera vegada, i amb l'ajuda de les diferents associacions i col·legis professionals, en especial el Col·legi d'Arquitectes, fou possible que la informació pública es convertís en un mecanisme de participació ciutadana. Ja no foren tan sols els propietaris els que al·legaren, normalment en contra del Pla, sinó que eren els ciutadans en general, agrupats de diferents formes, els que al·legaren sovint en defensa del Pla. Aquest fet permeté superar la frontera, la interfase entre la tècnica i la política que és un dels esculls importants, encara avui, de la planificació.

4. El Pla General Metropolità: present i futur

Què ha passat aquests últims anys ? Què ha passat en 20 anys? D'una banda, ha seguit dominant la tendència a no creure massa en la planificació. Hi ha hagut massa canvis en el Pla, encara que, tot i que alguns són dolorosos, no l'han desvirtuat del tot.

D'altra banda, el Pla ha tingut un èxit relatiu en el tema de la descongestió. És curiós que la pèrdua de població en zones absolutament congestionades en relació als estàndards mundials, es consideri a vegades com una «desgràcia», quan era un dels objectius del Pla Director i del PGM. No ens hauríem d'espan-

tar, ans al contrari. La qualitat de vida de moltes zones de la conurbació de Barcelona ha de passar per una pèrdua de població, per una baixada de la densitat.

La darrera qüestió important és la interpretació de les actuacions, presentades com un nou model territorial quan no hi ha hagut canvis substancials en els 27 municipis del Pla de 1976. Es pot parlar d'un èxit global, tant per les obres olímpiques com per la descongestió del continuum edificat. Cal recordar, però, que a la resta de l'àrea metropolitana s'ha produït una autèntica explosió, fins al punt que el 55% del sòl urbà metropolità, o sigui el qualificat com a urbà a les set comarques metropolitanes, s'ha generat després de l'aprovació del Pla del 1976.

Si abans teníem a la conurbació central (del Llobregat a Montgat) un problema gravíssim de congestió, en vies de solució, però encara no resolt, avui tenim un problema d'excessiva dispersió a la resta de l'àrea metropolitana, de forma que el Pla Territorial Metropolità s'ha d'enfrontar amb aquests dos reptes: d'una banda, continuar i consolidar la descongestió i la millora de la qualitat urbana en el nucli central i, d'una altra, assegurar una certa compactació a la resta del territori metropolità.

En qualsevol cas, pensem que el Pla de 1976 ha contribuït a millorar el conjunt i ha permès continuar creient en la planificació.