

PAPERS 55 EL PLAN TERRITORIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA

PRESENTACIÓN

Juli Esteban Noguera

El plan territorial de la región metropolitana de Barcelona estuvo en el origen de la revista *Papers*, de cuya publicación se cumplieron 20 años en el mes de mayo de 2011.

El contenido de los primeros números –lo constata con claridad y con fidelidad a su planteamiento inicial, la revista, a lo largo de su trayectoria– ha aportado una serie de reflexiones que han alimentado el discurso sobre el territorio metropolitano y sobre las previsiones de futuro de este.

La aprobación en abril de 2010 del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona ha sido indudablemente un hito muy significativo en la evolución del territorio metropolitano. Se puede decir que este hito marca el inicio de una nueva etapa en la que las propuestas del Plan serán una referencia permanente, tanto para evaluar los procesos de cambio que se den en el territorio, como para constatar, o no, el acierto y la vigencia real.

La consecución de este hito merece, sin duda, que quede reflejado en la trayectoria de *Papers* mediante la dedicación al PTMB del número monográfico que aquí se presenta.

Al plantear la composición del número, el Consejo de Redacción consideró que no se trataba de explicar el Plan una vez más –que ya posee otras vías a través de las cuales acceder a su contenido: web, opúsculo, libro...–, sino de hacer una valoración crítica sobre él. Sin embargo también era necesario que el contenido del número facilitara un conocimiento suficiente del Plan, que permitiera referenciar las valoraciones que también contendría, sin obligar necesariamente a acudir a vías de conocimiento externas.

A partir de estas premisas el número se estructura en dos partes claramente diferenciadas: una primera parte de presentación del Plan y una segunda de valoración, con un texto final a manera de postfacio.

En la primera parte se incluyen tres artículos redactados por personas que participaron activamente en la elaboración del Plan, a quienes el Consejo de Redacción pidió una presentación objetiva y argumentada de este, que rehúye, sin embargo, apreciaciones valorativas del trabajo técnico y de la gestión política llevados a cabo.

El primer artículo presenta el PTMB en el marco del Programa de Planeamiento Territorial y se centra en la metodología de trabajo y de concreción de las propuestas,

señalando los aspectos comunes y los específicos con relación a los otros planes territoriales que se elaboraron para el resto de Cataluña. El autor de este artículo es Juli Esteban i Noguera, que fue director del Programa de Planeamiento Territorial y también coordinador de la Ponencia Técnica. Esta ponencia, de composición mixta Generalitat - Administración local formuló el PTMB y lo elevó a la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana para que diera su aprobación, que sería posteriormente ratificada por el Consejo Ejecutivo.

A continuación se presenta un artículo que expone los aspectos más significativos de las propuestas del PTMB, redactado por Josep Maria Carrera i Alpuente. El autor, como director de Planeamiento del Instituto de Estudios Territoriales dirigió los trabajos técnicos de elaboración del Plan que fueron sometidos periódicamente ante la Ponencia Técnica, de la cual también fue miembro permanente.

El tercer artículo, que cierra la primera parte, trata de los aspectos ambientales del PTMB, que tuvieron una especial importancia y constituyeron un interesante ensayo metodológico en el proceso de elaboración del Plan. Respecto a la temática ambiental, la elaboración del Plan contó con la colaboración de la Diputación de Barcelona y de la Agencia Barcelona Regional. El artículo lo han elaborado Martí Domenech i Montagut, arquitecto, y Carles Castell i Puig, biólogo, técnicos de la Diputación de Barcelona, y Antoni Alarcón Puerto y Marc Montlleó i Balsebre, biólogos, técnicos de la Agencia Barcelona Regional, quienes desarrollaron los trabajos del Plan, en materia ambiental y fueron colaboradores permanentes de la Ponencia Técnica.

La segunda parte del número la componen quince textos breves de valoración y crítica del Plan. Cada autor ha elegido el enfoque que ha considerado más adecuado y los aspectos que ha creído que era más oportuno tratar. Se partió del supuesto, confirmado, que los diversos perfiles y perspectivas de los autores invitados a participar en este número proporcionarían un abanico de valoraciones críticas lo suficientemente rico y completo.

Como se desprende de ellos, cada artículo de esta segunda parte es autónomo y por lo tanto la lectura del conjunto no tiene ninguna secuencia preferente. Sin embargo en la revista se han ordenado anteponiendo los textos que tienen enfoques más generales, seguidos de aquellos que han optado por tratar temas más específicos, y al final se han situado las dos colaboraciones de técnicos de otros países que aportan visiones desde fuera de nuestro contexto territorial.

Las referencias de los autores, algunos bastante conocidos, que han escrito los artículos de esta segunda parte, son suficientemente explicativos de los motivos de la invitación a participar en este número sobre el PTMB. Se puede añadir que, excepto en un caso, todos los autores han respondido positivamente a la invitación que se les hizo. Se relacionan a continuación los autores, con la indicación en cada caso de algunas referencias profesionales relativas al tema del que se trata, y con una breve exposición de la orientación del texto aportado:

Pere Montaña i Josa, arquitecto, gerente del Ayuntamiento de Terrassa, durante la elaboración del Plan fue el asesor de Urbanismo de la Federación de Municipios de Cataluña (FMC) y de los municipios del Arco Metropolitano. Asimismo fue miembro de la Ponencia Técnica en representación de la FMC. En su artículo subraya los buenos resultados del procedimiento compartido, Generalitat - Administración Local, de elaboración del Plan, que ha hecho posible la plena implicación de las Ciudades del Arco Metropolitano.

Andreu Ullied, ingeniero de caminos, canales y puertos, consultor y creador de la empresa Mcrit, especializada en materia de infraestructuras y territorio. Fue durante los años 90 responsable técnico del equipo que elaboró una anterior versión del PTMB bajo la dirección de Albert Serratosa. En el artículo hace una valoración de las propuestas del Plan desde la perspectiva temporal que le proporciona la experiencia en la elaboración de la anterior versión de éste.

Manel Larrosa, arquitecto, desde hace muchos años promueve del debate territorial, especialmente el metropolitano desde una perspectiva vallesana, con notables aportaciones críticas y metodológicas. En esta línea crítica un desenfoque del PTMB, y también de la Ley del Área Metropolitana, porque no se centran en el ámbito que el autor considera que es la ciudad real metropolitana.

Carles Llop i Torné, arquitecto, profesor titular de Urbanismo y actualmente director del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha dirigido la elaboración de diversos planes directores urbanísticos en la pasada década. En su artículo señala que un plan alcanza la plenitud cuando se gestiona y se usa, y en este sentido destaca el papel que debe tener el mismo territorio en la gestión y despliegue del Plan.

Joan Antoni Solans i Huguet, arquitecto, autor del Plan General Metropolitano de Barcelona (1976). Fue durante catorce años director general de Urbanismo de la

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 Área Metropolitana 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-Abbrera, 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 Área Metropolitana 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 km² 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 km²). 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, y 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-Abreva, 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 presupuestarias. 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 dos 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.

Con el fin de ilustrar los contenidos de la propuesta para cada territorio, el texto se acompaña de imágenes que resumen las categorías normativas de los tres sistemas en que se plasman las propuestas del Plan, tanto con respecto al modelo territorial de nodalidades urbanas objetivo como a las estrategias propuestas con el fin de alcanzarlo.

El Área metropolitana de Barcelona (AMB)

La forman los municipios del ámbito central de la región, según establece la Ley del AMB aprobada en el año 2010, muchos de ellos comprendidos en un ámbito común de planificación urbanística desde los años 50 del siglo pasado, sobre el cual se formularon planeamientos de tipo "general" que han regulado el urbanismo del Área hasta nuestros días: el Plan Comarcal de 1953 y el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976.

Se trata de un ámbito con un alto nivel de ocupación urbana, articulado históricamente entorno a la centralidad ejercida por la ciudad de Barcelona. Su estructura física, caracterizada por una llanura costera estrecha y ligeramente pendiente que, situada entre la cordillera Litoral y el mar, se abre a la depresión Prelitoral a través de dos estrechos territorios fluviales, ha condicionado su desarrollo. De esta forma, se ha llegado a una ocupación intensiva de los espacios más llanos, con la excepción de las tierras inundables del delta y la parte baja del valle del río Llobregat.

Las propuestas del Plan

En este ámbito, el Plan considera piezas clave del sistema de espacios abiertos aquellos espacios protegidos históricamente (desde el Plan comarcal de 1953 y el PGM de 1976) – básicamente, la sierra de Collserola y el delta del Llobregat– y los amplía y los conecta con el fin de garantizar su función como sistema. Así, la protección de las áreas del Garraf y el Ordal incluidas en el ámbito, junto con la parte baja del valle del Llobregat, Collserola y la sierra de Marina forman un espacio continuo que recorre la cordillera Litoral y, allí donde la urbanización presenta discontinuidades, llega hasta el mar.

Con respecto al sistema urbano, y porque se trata de un ámbito tan ocupado, ya que en un 2% del territorio catalán se concentra un 40% de la población del país, el Plan no plantea nuevas operaciones de extensión urbana de gran dimensión. Por contra, sí que se reconocen nuevas oportunidades sobre áreas urbanas en transformación, una parte de las cuales puede tener un carácter altamente estratégico para el conjunto de la región metropolitana.

Estas cuestiones hacen que sea del todo necesario bajar a la escala urbanística con el fin de ordenar los espacios urbanos en transformación, aprovechando las ventajas de la centralidad metropolitana y facilitando los niveles de dotación necesarios para su población y las actividades económicas que se tienen que desarrollar sobre estos espacios centrales bastante equilibrados y equilibradores a escala global.

Y es por ello que el PTMB plantea para el conjunto de los municipios del AMB la for-

mulación de una planificación urbanística intermunicipal, que mantendrá el carácter unitario de la planificación metropolitana, según lo que dispone la Ley del Área Metropolitana de Barcelona.

El PTMB postula, como especialmente interesante, el desarrollo de las estrategias reguladoras de procesos, en la línea empezada por el PGM en los años 70 con las "zonas de transformación", profundizando en el estudio y los mecanismos de transformación de los territorios con un importante potencial de reciclaje urbano. Estas son estrategias urbanas clave para la ciudad en constante transformación, en cuanto a dotaciones, implantación de actividades y posibilidad de equilibrio entre residencia y actividad, por lo que el Plan plantea el desarrollo de diversas estrategias:

Las actuaciones sobre centros urbanos existentes con distintos niveles de desarrollo o proyectos, según el municipio.

Las áreas de transformación urbana de interés metropolitano, muchas de ellas ya en desarrollo, en estudio o incluso bastante determinadas por los distintos ayuntamientos.

Las áreas especializadas industriales a transformar, señaladas por el PTMB en función de las características de integración urbana y accesibilidad existentes. Se trata de ámbitos con dificultades de accesibilidad para vehículos pesados y buena accesibilidad con respecto al transporte de viajeros de alta capacidad, ya existente o que se tiene que implantar.

Las nuevas centralidades. Se tienen que establecer sobre los puntos de máxima "nodalidad" urbana y, en muchos casos, se tienen que localizar sobre las áreas anteriores.

Las áreas de extensión urbana de interés metropolitano que, en función de las limitaciones físicas para la nueva ocupación de suelo en el AMB, presentan un notable interés por el potencial papel complementario que representan, en cuanto a equilibrio y coherencia, con respecto a las áreas anteriores ya consolidadas o en transformación.

Las áreas funcionales estratégicas, como el puerto, el aeropuerto y otros grandes conjuntos de equipamientos, con unas condiciones muy específicas de localización, con importantes posibilidades de desarrollo e impactos muy notables sobre su entorno, de carácter económico, ambiental y de servicio.

Los grandes conjuntos de áreas especializadas, con extensiones de urbanizaciones residenciales y de polígonos industriales, muy a menudo de ámbito supramunicipal y en muchos casos faltos de planeamiento, dotaciones y/o estructura de conjunto, especialmente fuera del ámbito PGM-76.

Finalmente, y a pesar de no ser una temática directamente integrada en el PTMB, en distintos lugares del AMB se plantean problemáticas específicas de degradación y calidad urbana, estado deficiente y sobreocupación de las viviendas, falta de

servicios, etc., en la línea de las problemáticas planteadas en el "programa de barrios" de la Generalitat de Catalunya, lo que podrían ser las "áreas de regeneración urbana" que hay que plantear en el futuro planeamiento urbanístico del AMB. Se tratará, pues, de establecer con criterios objetivos cuáles son estas áreas y, en este sentido, es interesante recoger la experiencia de otros planes con incidencia sobre espacios centrales de grandes regiones metropolitanas. Al mismo tiempo, se tratará, también, de establecer los mecanismos de vinculación con respecto al planeamiento urbanístico, específico para estos ámbitos, en el contexto de la ciudad, de vinculación con respecto a las políticas de regeneración urbana de escala estatal y regional, y del seguimiento de la evolución de estas áreas.

Con respecto a las infraestructuras de transporte, la mayor parte de las actuaciones corresponden a la red ferroviaria, ya que se encuentra menos desarrollada que la viaria y es la más ventajosa para dar servicio de forma eficiente y sostenible a un área urbana densa con un alto nivel de ocupación.

Entre las nuevas infraestructuras ferroviarias, una parte importante de las actuaciones va destinada a la mejora de la comunicación interna del AMB, como sería el caso de las ampliaciones de la red de metro, las nuevas líneas de cercanías y de Ferrocarriles de la Generalitat de Catalunya (FGC) (nueva línea de cercanías Barcelona-Castelldefels con un tercer túnel en Barcelona, línea de FGC Glòries-Santa Coloma de Gramenet, prolongación de FGC entre Reina Elisenda y Esplugues), y mejoras sobre líneas existentes (traslado de la línea de cercanías Barcelona-Mataró y nuevas estaciones).

Otro grupo de actuaciones va destinadas a la mejora de las conexiones con el resto de la región metropolitana, como es el caso de la apertura del túnel ferroviario de Horta, bajo la sierra de Collserola. De esta forma se mejora la conexión entre el Vallès y la ciudad de Barcelona. Es también el caso de las relacionadas con el acceso al aeropuerto del Prat (ramal hasta la terminal del aeropuerto y los nuevos intercambiadores con la "alta velocidad") y el nuevo acceso de cercanías al aeropuerto con el fin de adaptarlo a la nueva configuración de las terminales. Hay que añadir que la apertura del nuevo trazado de alta velocidad en Barcelona absorberá una parte de los actuales servicios regionales y permitirá igualmente incrementar las frecuencias de paso de los trenes de cercanías en el interior de la ciudad.

Finalmente, las actuaciones dirigidas a mejorar la conexión entre las redes de cercanías, metro comarcal y metro, como son la creación de nuevos intercambiadores y la nueva conexión de FGC por el subsuelo de la ciudad de Barcelona (Pl. España - Glòries de la línea Llobregat-Anoia).

Con respecto al sistema viario, se proponen tres tipos de actuaciones principales. En primer lugar, las destinadas a mejorar la conectividad global de la red, más que a ampliarla, como son las conexiones entre las autopistas A-2 y AP-7 en el Papiol o de

la misma A-2 con la C-32 en Sant Boi de Llobregat, y la conexión Badalona-Vallès, a través del túnel de la Conreria, que conectarán el Barcelonès norte y el Maresme con el Vallès Oriental.

En segundo lugar, las vías especializadas que permitan mejorar la eficiencia global de la red, como la vía de camiones sobre la autopista A-2 entre Sant Feliu de Llobregat y el Puerto de Barcelona, que tiene como finalidad facilitar la salida de las mercancías del puerto, o los carriles Bus/VAO, específicos para el transporte público o para vehículos con alta ocupación en las vías de entrada en Barcelona.

Finalmente, aquellas actuaciones destinadas a liberar el tráfico viario de paso en las zonas urbanas, como son las variantes externas en los centros urbanos, donde éstas todavía no han sido desarrolladas.

El Maresme

El área urbana del Maresme incluye el conjunto de municipios que integran la comarca del mismo nombre, salvo los dos más meridionales (Tiana y Montgat) que, por su proximidad y nivel de relación, quedan integrados al AMB. La disposición física de este territorio, entre la cordillera Litoral y el mar, comporta una estructura alargada que le da una única dimensión principal.

Las propuestas del Plan

El sistema de espacios abiertos se estructura siguiendo los diversos macizos que forman la cordillera Litoral, los espacios protegidos amplían y enlazan las áreas que ya disponían de protección jurídica de carácter supramunicipal, desde la Conreria y Sant Mateu hasta el Montnegre, pasando por el Corredor. La ampliación da más coherencia a unas áreas de valor estratégico, pero delimitadas de forma bastante irregular y entre las cuales existían bastantes discontinuidades y estrecheces. El Plan protege también aquellos corredores que conectan dichas áreas, básicamente de montaña, con las situadas en la costa, de forma que se garantice la llegada de los espacios protegidos hasta el mar y se evite la ocupación del plan costero sin solución de continuidad, tal y como establece el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDU SC).

El Plan distingue dos tipos de estrategias básicas con respecto al sistema urbano. En primer lugar, en este espacio del litoral y al pie de monte, donde la ocupación de la fachada marítima ha dado como resultado un continuo urbano, se proponen estrategias de continuos urbanos intermunicipales que en la mayoría de casos comportarán la creación de nuevas centralidades, con el fin de responder a la realidad urbana actual y a las nuevas oportunidades abiertas por los trazados ferroviarios propuestos en el Plan, este conjunto de estrategias es análogo al planteado para el AMB. En segundo lugar, para los asentamientos localizados en la montaña, donde la continuidad de los espacios abiertos adquiere una importancia especial, se establecen estrategias de núcleo, básicamente de crecimiento moderado.

Con respecto a las infraestructuras de transporte, las propuestas relativas a la red ferroviaria se basan en cuatro actuaciones básicas. Por una parte, la línea orbital ferroviaria, que une Mataró con el resto de grandes Ciudades del Arco Metropolitano sin pasar por Barcelona. Por otra parte, el traslado de la línea de cercanías Barcelona-Mataró hacia el interior, con el fin de incrementar la cobertura territorial de esta línea sobre unos núcleos urbanos que se han ido extendiendo hacia el pie de monte, lo que comportará la mejora de la calidad ambiental de la fachada costera de las poblaciones afectadas. En el Maresme central entre Mataró y Calella se trata de actuar sobre la línea costera con el fin de superar el impacto que esta línea genera sobre la fachada litoral, con operaciones de mejora ambiental y variantes ferroviarias locales o mediante un desplazamiento del actual trazado que posibilite una variante intermunicipal de alcance más largo con cambios de localización de las estaciones. Y finalmente el desdoblamiento de la línea de cercanías en el alto Maresme, necesario para incrementar las frecuencias de paso, y que también plantea nuevas consideraciones sobre la implantación del actual trazado costero y el planteamiento de alternativas.

El trazado ferroviario costero que figura en el PTMB responde a distintos estudios realizados previamente o a lo largo del desarrollo de los trabajos del Plan y tendrá que concretarse con la tramitación de los correspondientes estudios informativos sobre proyectos que se tienen que desarrollar, pero en todo caso estos proyectos tendrán que considerar, además de los aspectos relativos a la funcionalidad de la infraestructura, los relativos al impacto ambiental en medio natural, agrícola y urbano y la situación de las nuevas estaciones como lugares clave para la localización de las referidas áreas de nueva centralidad.

Con respecto a la red viaria las actuaciones propuestas son básicamente de mejora interna y de conexión con el Vallès: creación de un nuevo sistema de distribución del tráfico interior de la comarca, en paralelo con la autopista C-32 entre Montgat y Pineda con distintas opciones alternativas por tramos; túnel de la Conreria (B-500) con el fin de conectar el sur del Maresme con la plana del Vallès sin pasar por Barcelona, y mejora en los trazados de las carreteras que atraviesan la cordillera Litoral.

Para los municipios de la comarca del Maresme se desplegarán los planes directores urbanísticos en número y alcance territorial suficientes con el fin de coordinar el planeamiento urbanístico municipal en aquellos aspectos que tienen unas claras implicaciones de orden supramunicipal.

El Garraf

Los municipios de la comarca del Garraf, a poniente del área metropolitana central, presentan un comportamiento conjunto como sistema urbano bastante unitario, a pesar de las marcadas diferencias de forma, carácter urbano y tamaño de los distintos núcleos urbanos.

Las propuestas del Plan

Con respecto al sistema de espacios abiertos, el Plan propone completar y estructurar las áreas actualmente protegidas mediante una serie de nuevos espacios de protección especial, de interés natural y agrícola, que posibiliten la conexión de las áreas anteriormente protegidas entre sí y con la fachada costera de este territorio.

El Plan fija estrategias de núcleo para todos los asentamientos de la comarca, salvo su centro, formado por el continuo urbano de Vilanova-Roquetes. Este continuo se identifica como un área de reforzamiento nodal de nivel metropolitano a desarrollar a medio y largo plazo.

Esta importante área urbana, en atención a sus posibilidades de desarrollo, morfología territorial y nivel de maduración, está incluida dentro de la categoría de las áreas urbanas de desarrollo nodal y el Plan establece para estas áreas la definición de operaciones urbanas mixtas y complejas encaminadas al desarrollo de ensanches urbanos que puedan suponer crecimientos significativos sobre las ciudades o áreas urbanas en que se plantean, y que ya tienen un nivel considerable de capitalidad y centralidad territorial dentro del sistema nodal metropolitano y catalán.

Con respecto a las infraestructuras de transporte, el Plan pone énfasis en el "cañamazo" de la red ferroviaria, con nuevas conexiones no "radiales" y propone el tramo del ferrocarril orbital Vilanova-Vilafranca (en Vilanova incluye el traslado de la línea ferroviaria actual hacia un área más céntrica de la ciudad, y tiene en cuenta futuros desarrollos urbanos) y aprovecha la nueva línea para dotar de servicio ferroviario a los núcleos urbanos actualmente desatendidos (Roquetes, Sant Pere de Ribes y Canyelles). Por otra parte, el Plan propone la mejora de la conexión viaria del Garraf con el Penedès (C-15) y la compleción y mejora del sistema viario a escala comarcal con el fin de articular mejor el sistema urbano existente.

El comportamiento del conjunto de la comarca como un sistema urbano muy unitario, que tiene que acabar de estructurarse, aconseja la elaboración de un Plan director urbanístico para el conjunto de su territorio.

El Alt Penedès

El Alt Penedès, junto con el territorio central del Baix Penedès, ocupa una gran llanura entre las cordilleras Litoral y Prelitoral caracterizada por la presencia masiva de la agricultura de la viña, tan sólo interrumpida por la presencia de los cursos fluviales que atraviesan esta llanura en la que se enclavan la mayor parte de los núcleos urbanos existentes. En la plana del Penedès el sector primario tiene un carácter estratégico, ya que es la base para muchas de las actividades económicas, industriales y terciarias que tienen lugar en este territorio.

Las propuestas del Plan

Con respecto al sistema de espacios abiertos, el Plan propone la compleción del sistema de espacios protegidos de interés natural y agrario en los territorios de montaña y la conexión de las dos cordilleras a través de la llanura. Esta conexión se realiza a partir de tres corredores ecológicos principales, a los cuales se añade el resto de pequeños cursos fluviales que atraviesan el espacio de la viña. A este gran espacio de la viña se le aplica también un nivel de protección especial específico con el fin de garantizar el desarrollo de las actividades vitivinícolas, que son base económica y caracterizan el paisaje de la comarca.

A pesar de la homogeneidad paisajística dentro de la comarca, con multitud de núcleos de población organizados de forma jerarquizada, se pueden distinguir dos grandes tipos de situaciones territoriales diferenciadas con respecto al sistema de asentamientos urbanos y rurales.

Por una parte, el eje central, donde se concentran las grandes infraestructuras que atraviesan la comarca (autopista AP-7 y ferrocarriles), las ciudades de mayor dimensión y las principales áreas de actividad económica de la Plana del Alt Penedès. Es sobre este corredor donde se encuentran las cabeceras de los dos sistemas urbanos que articulan la comarca, Vilafranca del Penedès y Sant Sadurn d'Anoia, y es en el primero de ellos donde se plantean las principales estrategias de desarrollo urbano (crecimiento medio). Por otra parte, en el resto de la plana y sus límites montañosos, el Plan propone estrategias de crecimiento mucho más moderado con el fin de mantener y reforzar la estructura urbana comarcal.

Con respecto al sistema de infraestructuras de movilidad, las actuaciones planteadas refuerzan este modelo de preservación de los espacios más alejados del corredor central. Así, el Plan recoge principalmente la conexión de la línea ferroviaria orbital entre Vilanova y Vilafranca, que en el corredor central de la comarca compartiría trazado con la actual línea de cercanías. Al mismo tiempo, plantea una variante ferroviaria de mercancías entre Tarragona y Castellbisbal por el mismo corredor. Y prevé también la incorporación de una estación de ferrocarriles regionales sobre la línea de alta velocidad en la capital comarcal, Vilafranca.

Con respecto al vial, el Plan destaca la centralidad de Vilafranca, reforzando la importancia de los dos principales ejes que confluyen: la AP-7, para la que propone la mejora de los enlaces para permitir todos los movimientos; la N-340/A-7, con un nuevo trazado para el eje central de la comarca, entendido como vía complementaria de la AP-7, para tráfico comarcal y metropolitano, con una mayor riqueza de enlaces que la AP-7, y la C-15, que conecta la capital comarcal con otros nodos territoriales de primer orden como son: Vilanova i la Geltrú e Igualada. Se proponen también mejoras en otras conexiones (como el eje B-224 Capellades-Martorell), así como la creación de diversas variantes en la red secundaria, suburbana y local.

Para el despliegue del Plan Territorial se plantea el desarrollo de un plan director urbanístico para el eje central del Alt Penedès y la formulación de planes de coordinación sobre distintos ámbitos de la comarca.

La rútila de Martorell

El territorio de la parte alta de la comarca del Baix Llobregat presenta una configuración física muy singular, con un cambio topográfico radical entre ambos márgenes del río. Y es, al mismo tiempo, la rútila que articula, por una parte, los territorios del Alt Penedès y el Vallès y, por otra parte, la llanura de Barcelona con la llanura del Bages y la Cataluña central, a través del desfiladero de Montserrat. Es en esta rútila territorial donde empieza la gran concentración industrial de la región metropolitana que se extiende por la comarca del Baix Llobregat y la plana del Vallès.

Las propuestas del Plan

Con respecto al sistema de espacios abiertos, el Plan propone el refuerzo del sistema de corredores naturales que tienen una función ecológica y paisajística muy importante, con especial atención al entorno fluvial del río Llobregat. Se trata de un ámbito que, fuera de este espacio fluvial estricto, no disfruta en la actualidad de ninguna figura de protección supramunicipal y para el que, por lo tanto, la protección de estos espacios representa un incremento sustancial de la superficie a preservar.

Con respecto al sistema urbano, el Plan plantea el desarrollo de estrategias de núcleo en los municipios donde los centros urbanos son piezas claramente diferenciadas, como es el caso de Esparreguera, Olesa de Montserrat, Castellví de Rosanes y Collbató, para los que propone crecimientos moderados. Por su parte, en el área del continuo urbano central de Martorell, Abrera y Sant Esteve de Sesrovires se plantea el desarrollo de las estrategias urbanas propuestas mediante un plan director urbanístico con la finalidad de ordenar el desarrollo urbano de un territorio bastante tensionado por su condición de gran cruce de infraestructuras. Se trata al igual que en los casos de Vilanova i la Geltrú y Granollers de un área urbana de desarrollo nodal.

Con respecto al sistema de infraestructuras de movilidad, las actuaciones vienen, lógicamente, condicionadas por las características del ámbito y su papel de rútila. Para conseguir formar esta rútila de forma que coexista con el sistema urbano en desarrollo, las actuaciones van destinadas a situar el ferrocarril en una posición central y a sacar el vial de gran capacidad al exterior del sistema o conseguir su integración urbana. Así, en el caso del sistema ferroviario, destacan, en primer lugar, la conexión con el Eje Transversal Ferroviario (que conecta con la red de altas prestaciones en Martorell para poder llegar a Barcelona) y la línea de mercancías Tarragona-Castellbisbal. En segundo lugar, el paso de la nueva línea orbital ferroviaria, que permitirá unir las Ciudades del Arco Metropolitano. Y en tercer lugar la nueva estación-intercambiador de la línea trans-

versal ferroviaria, con la red de cercanías y de FGC Llobregat-Anoia. Se prevé, además, la creación de nuevas estaciones e intercambiadores en las líneas existentes.

Con respecto a la red viaria, se proponen nuevas conexiones de las autopistas A-2, A-7 y la ronda del Vallès. Las actuaciones recogidas suponen incrementar la complejidad de la confluencia de vías y aumentar significativamente la densidad de infraestructuras viarias que actualmente fragmentan el sistema urbano que forma Martorell con los municipios de los alrededores. Por ello se propone, también, la reconversión de las que actualmente atraviesan este sistema para adaptarlas a un entorno mucho más urbano, ya que los nuevos trazados viarios permiten canalizar la mayor parte del tráfico que utiliza las vías actuales. Al mismo tiempo, se proponen una serie de actuaciones para completar las conexiones viarias internas de este sistema urbano.

El PTMB propone la redacción de un plan director urbanístico que tendrá que servir para potenciar las inmejorables condiciones de accesibilidad del lugar, el más accesible del sistema urbano catalán, corrigiendo las disfunciones debidas a los efectos barrera que generan las infraestructuras existentes y que todavía podrían incrementarse si las que quedan por implantar no tuvieran en cuenta las características urbanas y ambientales concretas del lugar que se tiene que desarrollar y potenciar. Se trata, pues, de pasar de la constatación de "lugar cruce" a la construcción de una rútila territorial que potencie el desarrollo urbano y ambiental de este territorio.

La plana del Vallès

La plana del Vallès se sitúa, como el Alt Penedès, entre las cordilleras Litoral y Prelitoral y, de forma más marcada que aquella, está cruzada por una serie de corredores fluviales transversales que han condicionado el desarrollo urbano y han conducido a una estructura de asentamientos claramente orientada según la disposición norte-sur de estos cursos fluviales secundarios.

El resultado es una serie de continuos urbanos más o menos desarrollados en la parte baja de los cursos fluviales secundarios, unas poblaciones de pie de monte en el límite entre la Plana y la cordillera Prelitoral y otros núcleos, normalmente más pequeños, ya en la montaña. Este esquema se repite en las áreas de Terrassa, Sabadell, riera de Caldes, Tenes y Granollers, con diferentes niveles de maduración. Finalmente, en la parte más oriental, la plana se estrecha entre los macizos montañosos del Montseny y el Montnegre y, los núcleos urbanos de mayor dimensión se alinean a lo largo del corredor que comunica la plana del Vallès con la vecina comarca de la Selva, mientras que en los valles, bastante cerrados, que penetran los dos sistemas montañosos se sitúan poblaciones de tamaño más reducido.

Las propuestas del Plan

Con respecto al sistema de espacios abiertos, el Plan propone, a grandes rasgos, la definición de un sistema continuo de espacios de protección especial por su

interés natural y agrícola que se sitúan entre los ejes urbanos antes mencionados, uniendo la cordillera Prelitoral con la Litoral. A poniente, estos espacios conectores discurrirían entre Sant Llorenç del Munt y Collserola, y a levante entre el Montseny y el Montnegre. En la parte central de la plana vallesana, este sistema continuo enlazaría la misma cordillera Prelitoral con los espacios fluviales del Besòs y del pie de monte de la cordillera de Marina.

Este sistema de espacios abiertos transversales entre ejes urbanos continuos se completa con otro espacio corredor longitudinal en la plana con el mismo nivel de protección, con el fin de garantizar la separación entre los continuos urbanos de los cinco ejes urbanos mencionados y las poblaciones del pie de monte de la cordillera Prelitoral.

Como puede verse la principal aportación del Plan consiste en la protección de los espacios agroforestales de la plana vallesana, que se han mantenido sin ocupaciones urbanas continuas, estos espacios son básicamente los espacios interfluviales y los que hacen de separación entre los continuos urbanos de la plana y las villas del pie de monte de la cordillera Prelitoral. Dentro de la plana y hasta la redacción de este Plan, únicamente el espacio agroforestal de Gallecs disfrutaba de este tipo de protección, y podemos considerarlo como espacio "núcleo" con respecto a la matriz de espacios abiertos de la plana. Así pues, con este Plan se incorporan como espacios también "núcleo" de la matriz los espacios abiertos entre Terrassa y Sabadell (Can Ullastrell - Torrebonica), entre Rubí, Sant Cugat y Cerdanyola (sierra de Galliners), a levante de Sabadell hasta la riera de Caldes (Santiga - Torre Marimon), el valle del Tenes, y al norte y levante del sistema de Granollers (Llerona - Marata).

Con respecto al sistema de asentamientos conviene decir que la opción mencionada por el sistema de espacios abiertos está fuertemente imbricada con la ordenación y el desarrollo de los sistemas urbanos de la plana. De esta forma, el Plan regula los cinco ejes urbanos mencionados con las estrategias propias de los continuos urbanos intermunicipales con el objetivo de consolidar los más maduros (Terrassa y Sabadell), completar y desarrollar el eje de Granollers, como área de desarrollo nodal y dotar de elementos de centralidad y estructura urbana los continuos más dispersos y especializados, en cuanto a funciones urbanas, de la plana central (Riera de Caldes y Tenes).

La consolidación y mejora de los centros urbanos existentes, la regulación de los sectores de transformación y de extensión urbana de interés metropolitano y la localización de áreas de nueva centralidad a caballo entre los tejidos urbanos existentes, pero aprovechando las oportunidades que ofrecen las redes de transporte público, son las principales estrategias con las que el Plan actúa sobre los tejidos urbanos más consolidados y complejos.

Sin embargo, es sobre el territorio vallesano donde los tejidos especializados, en muchas ocasiones escasamente estruc-

turados, tienen una mayor incidencia, y es por ello que el Plan plantea de forma sistemática el tratamiento de las problemáticas generadas por los tejidos residenciales de baja densidad y por los conjuntos de polígonos industriales en muchos casos de extensión plurimunicipal, que son piezas clave para la actividad económica a escala metropolitana y catalana.

El resto de asentamientos urbanos y rurales se regulan con estrategias de núcleo, de forma que se asignan las de crecimiento moderado a las poblaciones del pie de monte y las de crecimiento medio a las más orientales, situadas sobre el corredor que comunica la Plana del Vallès con las comarcas gerundenses (Cardedeu, Llinars del Vallès y Sant Celoni). Para el resto de poblaciones situadas en los valles de las cordilleras que cierran la plana y para las situadas en la montaña, el Plan propone estrategias de crecimiento moderado, y de compleción o de mantenimiento de su carácter rural para los núcleos más pequeños.

Con respecto al sistema de infraestructuras de transporte, las propuestas del Plan van dirigidas a reforzar esta estructura de asentamientos dando acceso ferroviario a las partes centrales de los sistemas urbanos de la plana y creando viales de ronda capaces de desplazar la mayor parte del tráfico de paso al exterior de estos sistemas urbanos.

Así, las propuestas sobre la red ferroviaria corresponden a seis categorías básicas de actuación:

- las que conectan las localidades que se encuentran sobre el trazado de la nueva Línea de Alta Velocidad (Cerdanyola-Centro direccional y Granollers) con nuevas estaciones que permiten el intercambio con otras líneas, de alcance más reducido;
- las que establecen nuevas relaciones transversales entre los cinco ejes urbanos del Plan: el ferrocarril orbital, el eje Papiol-Mollet y la nueva línea ferroviaria de tren-tranvía entre Sabadell y Granollers que también conectaría con Terrassa y el nuevo túnel ferroviario de Horta;
- las que refuerzan las conexiones radiales con el centro metropolitano de los ejes urbanos más maduros (líneas de cercanías Barcelona-Terrassa-Manresa y Barcelona-Granollers-Vic);
- las que generan nuevas conexiones en los ejes actualmente no servidos, ya que se trata de zonas de elevada demanda y de otras con una demanda más moderada pero con un potencial de crecimiento importante, de acuerdo con las estrategias de sistemas urbanos planteadas por este Plan: el túnel de Horta entre Barcelona y Cerdanyola y la extensión hasta Sabadell y Terrassa, así como las nuevas líneas de ferrocarril ligero o autobuses con plataforma reservada;
- las que completan la vertebración de los ejes urbanos mencionados llevando este servicio a las poblaciones del pie de monte de mayor dimensión (líneas FGC de Terrassa hasta Matadepera y de Sabadell hasta Castellar); y

- las que incrementan el número de estaciones e intercambiadores sobre las líneas existentes.

La red viaria se plantea como un sistema de rondas urbanas tangenciales a los cinco sistemas urbanos del Plan que organizan la accesibilidad directa a las grandes áreas industriales. Por el norte de la plana, la ronda del Vallès, cuyo trazado se ajusta al límite de los continuos urbanos existentes con el fin de minimizar la fragmentación de los espacios libres, no tiene un carácter de vía de paso sino primordialmente de vía de conexión de las ciudades de la plana. En el sur, el sistema se cierra con el refuerzo del eje de la AP-7 con unas calzadas laterales continuas que se prolongan a través de la carretera C-35 hasta la N-II, ya en territorio de la Selva y que tienen que permitir dar una mayor accesibilidad a los territorios adyacentes fuertemente urbanizados y reducir los efectos de las entradas y salidas sobre la fluidez del tráfico de paso. Este sistema refuerza la conexión interna y con el exterior con diversas actuaciones sobre los principales ejes transversales: C-17 entre Mollet y Centelles, desdoblamiento de la C-59 entre Mollet y Caldes de Montbui y el túnel de la Conrería.

La complejidad que el desarrollo del Plan comporta sobre una serie de áreas urbanas formadas en gran parte por continuos urbanos intermunicipales y que por lo tanto necesitan planeamiento urbanístico de coordinación ha llevado al establecimiento de toda una serie de planes directores urbanísticos y estudios de corredores de infraestructuras que hay que desarrollar:

- PDU de la continuidad urbana y las infraestructuras de movilidad del eje de la Riera de Rubí.
- PDU de la continuidad urbana y las infraestructuras de movilidad del eje del río Ripoll.
- PDU de estructuración del entorno urbano de la Riera de Caldes.
- Planes directores urbanísticos del área urbana de Granollers: PDU de estructuración urbana de las vertientes del valle del Tenes, PDU del Baix Congost, PDU de reconversión del entorno urbano del eje viario de la C-17.
- PDU de la plana agroforestal del Vallès, con la finalidad de dar un tratamiento urbanístico homogéneo y coordinado a los diversos espacios que constituyen el sistema de espacios abiertos de la plana.
- Estudios de corredores de infraestructuras en las comarcas del Vallès: eje de la B-30, eje central de la plana del Vallès, eje del Congost entre la Garriga y la comarca de Osona.

3. Notas finales

Las determinaciones que se recogen en la documentación del Plan no agotan todas las problemáticas que tienen incidencia sobre el territorio de la región, lo cual resultaría de concreción muy difícil, por su variedad y por la propia naturaleza competitiva de un plan territorial parcial. Pero sí que configuran el cañamazo estructural básico y necesario para ordenar este ámbito territorial: por una parte, la misma forma y la funcionalidad del territorio de apoyo representada de forma sistémica por los mismos espacios abiertos, natu-

rales y agrarios, y por los asentamientos que configuran el sistema urbano; por otra parte, las redes de movilidad que posibilitan las relaciones entre diferentes realidades urbanas, pero también la red de conectividad ecológica, que establece vínculos funcionales entre la variedad de hábitats que configuran este territorio, siempre buscando la coexistencia y la compatibilidad entre los distintos elementos del sistema metropolitano entendido como un todo.

En este sentido el Plan tiene que dotar a la región metropolitana de una serie de reglas que permitan su desarrollo sostenible y eficaz. Y ello implica corregir determinadas tendencias, aún hoy presentes en el territorio, como el desproporcionado consumo del suelo, la dispersión suburbana de los tejidos segregados funcionalmente y socialmente y las bajas densidades que multiplican las necesidades de movilidad con medios de transporte privado, tendencias todas ellas con evidentes repercusiones ambientales, sociales y económicas, cómo pueden ser la pérdida y simplificación de los ecosistemas naturales, el alto consumo energético y, en definitiva, la crisis de los valores sociales de la ciudad.

No obstante, estas reglas tienen que servir, también, para fomentar y profundizar en la aplicación de aquellas estrategias territoriales que van en la línea de favorecer las concentraciones urbanas con densidades razonablemente altas, la buena estructuración de los usos del suelo con mixticidad y contigüidad y la utilización de los medios de transporte públicos más eficientes.

Estas reglas van encaminadas a hacer cada vez más posible y efectiva la cohesión social en un marco de eficiencia económica que facilite la implantación de las nuevas tecnologías ligadas al conocimiento, minimice el consumo energético, permita la preservación y la recuperación de los ecosistemas naturales y, en definitiva, favorezca el desarrollo de los valores propios de la "urbanidad".

Se trata, pues, de corregir unas tendencias y de fomentar otras, con el fin de poder continuar aprovechando las ventajas propias de la "ciudad metropolitana", como son la gran variedad de opciones y oportunidades residenciales, laborales y de servicios para sus ciudadanos y para el resto del país, que en esta "ciudad metropolitana" tienen cabida, en un marco territorial que se debe preservar y mejorar.

El Plan debe ser, por lo tanto, un instrumento que se tiene que desplegar sobre este territorio rico y variado en cuanto a paisajes naturales y culturales, en el cual se asienta un sistema urbano de origen "plurinuclear", que cada vez resulta ser más "policéntrico" y que con el Plan se quiere contribuir a que evolucione hacia un auténtico sistema "multinodal", donde cada parte del territorio mantenga su propia identidad dentro de una red metropolitana global y estructurada.

1. *Plan Territorial Metropolitano de Barcelona* (volumen I y II). Generalitat de Catalunya, Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Barcelona, octubre 2010 (1ª edición).

EL ALCANCE AMBIENTAL DEL PTMB

Antoni Alarcón Puerto
Carles Castell Puig
Martí Domenech Montagut
Marc Montlleó Balsebre

1. Introducción

El objetivo de este artículo es resaltar las opciones ambientales propias del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona a fin de que puedan entenderse las virtudes y los retos, pero también las carencias y las amenazas que presenta, desde la vertiente ambiental, el modelo territorial propuesto hasta el año 2026. Por lo tanto, no se pretende reproducir sintéticamente el contenido ambiental del Plan, que ya se encuentra expuesto y justificado tanto en el informe de sostenibilidad ambiental como en la memoria ambiental del mismo Plan.

Los objetivos ambientales del Plan

De los quince criterios del Programa de Planeamiento Territorial(1) se derivan los cuatro grandes objetivos ambientales que orientan la propuesta del Plan:

1. Preservar los valores naturales.
2. Racionalizar el modelo de ocupación del suelo.
3. Garantizar una accesibilidad y movilidad sostenibles.
4. Mejorar la eficiencia de los flujos ambientales y energéticos.

Se pretende alcanzar estos objetivos a través de la adecuada articulación de los tres sistemas básicos de la ordenación del Plan –espacios abiertos, asentamientos e infraestructuras de movilidad. La estrategia consiste en plantear el desarrollo como mecanismo que permita enderezar las tendencias ambientales negativas detectadas, como la fragmentación territorial, la dispersión de la ocupación, la excesiva especialización funcional, el consumo energético desproporcionado, la contaminación y los residuos, o la segregación social del territorio, y dar como resultado final un sistema territorial más sostenible y eficiente.

En la propuesta de ordenación del Plan se identifica nitidamente esta estrategia y se remarca la importancia de las opciones ambientales escogidas: el alcance del sistema de espacios abiertos, el modelo nodal de asentamientos y también su relación con la definición del sistema de movilidad.

El enfoque ambiental en la ordenación del territorio

El criterios ambientales en la ordenación propuesta en el Plan son fruto de los objetivos ambientales expuestos anteriormente, pero también del planteamiento derivado del marco normativo de la Ley 9/2009, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

En general, y muy especialmente en el ámbito de la región metropolitana de Barcelona, con unos elevados índices de ocupación del suelo y de densidad poblacional,

la preservación de los espacios naturales y de los servicios ambientales que nos prestan no puede ser garantizada sólo con las clásicas políticas de protección referidas a las redes de espacios –PEIN, Xarxa Natura–, tal y como lo demuestran algunas de las actuales dinámicas territoriales relacionadas con la pérdida de biodiversidad y de calidad paisajística de nuestro territorio. La calidad ambiental depende del hecho de que se garantice la funcionalidad ecológica de su conjunto, y por eso el Plan ha optado por entender el territorio como un sistema, en el que los espacios naturales resultan elementos estructurantes de su ordenación.

Se debe significar que trasladar este criterio a la ordenación territorial comporta en la práctica un gran reto ya que obliga a disponer de una visión interdisciplinaria y común, incluso de un lenguaje compartido entre los distintos técnicos y disciplinas que, a pesar de su carácter sectorial –urbanismo, ecología, infraestructuras, geografía–, tienen que valorar de forma similar y a una determinada escala la estructura y funciones de los elementos del territorio –asentamientos, conectividad territorial, movilidad, etc.

En este sentido el método de trabajo en la formulación del Plan, a través de la Ponencia Técnica, y a partir de un cierto momento con los miembros del órgano ambiental de la evaluación ambiental, ha resultado satisfactorio y pone de manifiesto que, a escala territorial, entender el territorio como un sistema, y no como la suma de visiones sectoriales, resulta un factor clave que facilita la coordinación entre las distintas políticas sectoriales.

2. El tratamiento del suelo no urbanizable

El cambio de paradigma de los espacios naturales

El desafío actual más importante para la conservación en Europa es conseguir que los usos del suelo que se desarrollan sean compatibles con la preservación de la funcionalidad y diversidad de los sistemas naturales. Tradicionalmente, la conservación de los valores naturales ha tenido un enfoque sectorial, separado de la planificación del territorio, y del resto de planes y programas de cariz socioeconómico, y ha dado lugar a soluciones particulares, y necesarias en su momento, como la política de áreas naturales protegidas.

Desde esta aproximación, gran parte de las áreas naturales de mayor relevancia a escala europea se encuentran bajo la protección de las figuras de la Red Natura 2000, que en el caso de Cataluña, se encuentran ampliados y reforzados en el marco del PEIN, y protegen más del 30% del territorio. A pesar de disponer de un sistema de áreas protegidas lo bastante representativo y consistente, que contiene las especies y los hábitats de mayor interés, la pérdida de biodiversidad no se ha detenido, en parte a causa de carencias intrínsecas de la misma Red Natura 2000, pero sobre todo porque prácticamente no hay ninguna protección formal fuera de la red y no se garantiza la funcionalidad del conjunto de los ecosistemas. En consecuencia, las especies muy a menudo no

son capaces de moverse por el territorio a causa de la pérdida y fragmentación de los hábitats, y el aislamiento en los espacios protegidos acaba resultando un factor decisivo que conduce a procesos de extinción.

Más allá de los aspectos estrictamente relacionados con la conservación, la falta de funcionalidad de los sistemas naturales repercute muy directamente en la calidad de vida de las personas. Cada vez se pone más de manifiesto la relevancia de los servicios de los ecosistemas para la vida humana, como el aprovisionamiento de alimentos y otras materias, la regulación del clima, los ciclos hidrológicos y biogeoquímicos, la formación de suelo o los servicios culturales y de ocio. Unos procesos que resultan todavía más relevantes ante el escenario actual de cambio climático, y más genéricamente, de cambio global.

Esta visión integrada de los valores naturales del conjunto del territorio constituye la base del concepto de infraestructura verde, la propuesta política de la Unión Europea post 2010 como respuesta a la pérdida de biodiversidad. El objetivo es conseguir volver a conectar las áreas protegidas existentes y mejorar la calidad ecológica en general a través de un uso más equilibrado del suelo. Y sin duda, una de las formas más efectivas de construir una infraestructura verde es la basada en un enfoque más integrado de gestión del suelo a través de la planificación territorial estratégica.

En el ámbito mediterráneo una aproximación global es todavía más necesaria, dado que el paisaje está constituido por un mosaico de usos intercalados que dan lugar a un territorio extraordinariamente rico, diverso y complejo. En este contexto el conjunto de los espacios libres forma un sistema de vital importancia en el mantenimiento de los procesos ecológicos y territoriales. Por eso, la preservación de los elementos y procesos naturales difícilmente puede abordarse desde la perspectiva de la protección de los espacios, ni siquiera desde las redes de espacios, dado que la mayor parte de las dinámicas naturales dependen intensamente del conjunto de la matriz, que a la vez también contiene buena parte de los principales valores naturales que hay que proteger. Las propuestas de ordenación tienen que partir de la visión del conjunto del territorio como un sistema, en la cual todos los espacios libres tienen un rol y, en consecuencia, tienen que ser planificados y gestionados con estos criterios.

Las bases de la propuesta del sistema de espacios abiertos del PTMB

Tomando como punto de partida el nuevo paradigma de la planificación y la gestión de los espacios naturales expuesto en el punto anterior, la redacción del PTMB constituyó una oportunidad única para avanzar en el establecimiento de un verdadero sistema de espacios naturales, globales y funcionales, una infraestructura verde de la región metropolitana. Una vez establecida esta visión integrada de los espacios naturales el primer reto radica en disponer de información rigurosa y precisa que permita desarrollar un análisis de las características de estos espacios desde

una perspectiva multidisciplinar, que incorpore sus valores naturales, económicos y sociales.

En los últimos años, desde diversas administraciones se han impulsado diversos proyectos de adquisición de información territorial, que han permitido evaluar el estado y las principales dinámicas de los espacios abiertos. Por una parte, Barcelona Regional dispone de un conocimiento esmerado y detallado de numerosos ámbitos de la región, en especial del Área Metropolitana. Por otra, la Diputación de Barcelona ha desarrollado el Sistema de Información Territorial de la Red de Espacios Libres de la provincia de Barcelona (SITxell), que incorpora múltiples coberturas geográficas sobre los atributos ecológicos y socioeconómicos de los suelos no urbanizables de la región metropolitana. En conjunto, esta cartografía ambiental ha sido elaborada conjuntamente con los principales grupos de expertos en cada materia (hidrología, flora y vegetación, hábitats, fauna, ecología del paisaje, usos agrarios), lo cual ha permitido ir más allá de la mera descripción de los espacios y llevar a cabo una verdadera evaluación y valoración del interés que tienen, directamente aplicable en la posterior propuesta de ordenación del PTMB.

Sobre la base de la cartografía temática existente, se llevó a cabo un primer análisis general sobre las principales características y dinámicas de los espacios abiertos de la región metropolitana, a partir esencialmente de los cambios en los usos del suelo y del tratamiento que la protección de los espacios naturales había tenido a lo largo del tiempo. A partir de esta visión global se elaboró una valoración muy detallada del interés de los espacios abiertos, sintetizando la información proveniente de cuatro ámbitos temáticos complementarios: Flora y vegetación: áreas con especies o comunidades endémicas, raras o amenazadas, hábitats de elevado valor intrínseco o corológico, hábitats de especial interés de superficie reducida; Fauna: áreas con especies de vertebrados de elevado valor de conservación (criterios UICN), áreas ecológicamente bien conservadas con presencia de especies de aves bioindicadoras; Conectividad: áreas de interés para la conectividad para los diversos grupos de vertebrados, a partir de modelos territoriales; Fortaleza socioeconómica: áreas de gran dinamismo socioeconómico del sector agrario.

La síntesis de las cuatro aproximaciones valorativas se puede resumir en los siguientes rasgos esenciales de la región:

- La existencia de grandes piezas de espacios abiertos de elevado interés natural y ambiental, especialmente en las cordilleras Litoral y Prelitoral, a lo largo de las cuales se mantiene una buena conectividad ecológica.
- La presencia de zonas con una gran fortaleza agraria (Penedès, Maresme, Baix Llobregat, Vallès), de elevado valor productivo, pero también socioambiental, sometidas a menudo a presiones para transformarlas.
- La existencia de un mosaico agroforestal, sobre todo en la depresión Prelitoral, muy

transformado por los asentamientos y las infraestructuras, pero que mantiene valores naturales y socioeconómicos de gran relevancia.

- El estado de conservación desigual de la red hidrográfica, que en su conjunto juega un papel primordial como elemento estructurador del territorio y conector ecológico clave.

- La tendencia a la formación de un continuo urbano en muchas zonas de costa, y de llano, donde quedan piezas de espacios abiertos que tienen un rol primordial como separadores urbanos.

De esta diagnosis se desprenden los principales objetivos de la propuesta del sistema de espacios abiertos, relacionados con la conservación y mejora de las grandes piezas de espacios naturales y del sistema de espacios fluviales, la potenciación de la continuidad de los espacios naturales y la permeabilización de las áreas más transformadas, y la preservación de las áreas de gran valor agrario y de sus elementos patrimoniales, de los separadores urbanos y de las zonas de mosaico agroforestal de los llanos.

Asimismo, la diagnosis conjunta del sistema de espacios abiertos en relación con los sistemas de asentamientos y de infraestructuras de movilidad, pone de manifiesto la necesidad de adecuar los sistemas existentes y planificar los nuevos de acuerdo con los valores identificados en los espacios abiertos, con especial énfasis en los aspectos relacionados con el mismo modelo de ocupación del territorio, los riesgos naturales o los puntos críticos para la conectividad ecológica.

Principales aspectos de la propuesta

La propuesta del sistema de espacios abiertos ha buscado el paso de un modelo de espacios protegidos aislados a una continuidad física de espacios naturales de protección especial. Es decir, por una parte, preservar los espacios que no disfrutaban de protección, a pesar de contener elevados valores naturales y agrarios; de la otra, evitar la progresiva degradación de áreas estratégicas para la funcionalidad ecológica de la matriz territorial, y establecer las bases para restaurarlas y mejorarlas. Así, en conjunto los espacios de protección especial en la región metropolitana han pasado de las 103.217 a las 227.786 hectáreas (del 31,9% al 70,4%), a las que hay que añadir 14.357 hectáreas (4,4%) de protección preventiva.

Este incremento de la protección asegura la continuidad de las cordilleras litorales, que se ve sólo interrumpidas en puntos concretos como algunos tramos de los valles de los ríos Besòs y Llobregat. Asimismo, se garantiza la protección de un elevado porcentaje de los suelos de interés agrícola, un aspecto que, hasta la aprobación del PTMB, no había tenido un tratamiento global. Además, esta protección agrícola permite preservar la permeabilidad de los espacios de la viña del Penedès y, por lo tanto, la conexión entre las dos cordilleras. En el ámbito del Vallès, y en otras zonas de marcado carácter periurbano, la protección del mosaico

agroforestal va acompañada de medidas de integración de los asentamientos y de permeabilización de las infraestructuras, como única opción para asegurar la pervivencia y la funcionalidad del conjunto del territorio.

De hecho, la visión conjunta de los tres sistemas del plan constituye, más allá de la protección específica de los espacios abiertos, la clave de bóveda de toda la propuesta. El Plan, de forma general, y su evaluación ambiental estratégica, de forma mucho más concreta, analiza las interacciones entre los tres sistemas y plantea propuestas a caballo entre los tres que resultan esenciales en un territorio tan complejo. Es el caso, por ejemplo, del análisis detallado de las zonas donde se prevé que se concentren los nuevos asentamientos y de las directrices que da para llevar a cabo una adecuada integración, o de la identificación de una treintena de puntos críticos para la conectividad ecológica, vinculados a infraestructuras o continuos urbanos, para los cuales se establecen propuestas de protección o de restauración de la conectividad.

En resumidas cuentas, la propuesta del sistema de espacios abiertos busca la preservación y la mejora del conjunto de los espacios naturales, de sus valores ecológicos, socioeconómicos y paisajísticos, y de los bienes y servicios ambientales que aportan, y al mismo tiempo constituye la base estructural que tiene que impedir la expansión incontrolada de las áreas urbanizadas, garantizando la integración de los asentamientos, nuevos y existentes, y la adecuada implantación y permeabilidad de las infraestructuras de movilidad.

Para terminar las reflexiones en torno al sistema de espacios abiertos, hay que apuntar algunos aspectos que van mucho más allá del mismo Plan. Solo mencionaremos dos. Por una parte, la gestión de estos espacios libres. La protección y la mejora de la matriz territorial, tanto de sus valores naturales y culturales como de la funcionalidad del conjunto del sistema, no se pueden limitar a preservar los espacios libres de su incorporación a los procesos de urbanización a medio plazo. Indefectiblemente es necesario poner en valor estos espacios, dotarlos de un proyecto territorial adecuado y desarrollar una gestión adecuada para cada tipo de espacio, como única vía para garantizar la persistencia a largo plazo.

Y eso tiene relación bien directa con el segundo punto, el de los recursos necesarios y los mecanismos de gobernabilidad del territorio. Hay que establecer un modelo de gobernabilidad donde estén presentes las diversas administraciones públicas, el sector privado, y las instituciones sociales interesadas, compartiendo proyecto, y responsabilidad, cada uno de ellos en la medida que le corresponde. Sólo así se puede asegurar la obtención de recursos de diversa procedencia y que se utilicen de forma eficaz, y el establecimiento de un proyecto de gestión común en unos espacios donde confluyen tantos usos e intereses.

3. La evaluación ambiental estratégica

Una de las aportaciones principales del PTMB es la definición de un modelo

nodal para el futuro del territorio de la región metropolitana de Barcelona. Éste configura los elementos que conforman el Plan: los asentamientos, las infraestructuras y los espacios abiertos. Ello, de hecho, es la primera aportación ambiental que hace este instrumento planificador. Llegar a establecer el modelo nodal como base estructurante del Plan es fruto de la diagnosis territorial y del análisis ambiental de las distintas alternativas de los modelos que se tantearon (modelos central, paralela, digital...). Estas alternativas se evaluaron sobre la base de los objetivos ambientales previamente definidos: preservar los valores naturales, racionalizar el consumo de suelo, garantizar la accesibilidad sostenible, mejorar la eficiencia de los flujos ambientales, y que surgían de la diagnosis ambiental, de la recapitulación de los planes y programas que afectan a este territorio y sobre todo de las directrices para la planificación territorial. Matriz modelos territoriales y objetivos de planificación territorial

La evaluación de modelos territoriales

Reflexionar sobre los posibles modelos que podrían desarrollarse en este territorio tiene un cierto carácter abstracto, por el mero hecho de que a la hora de la verdad un territorio no sigue un único modelo.

La complejidad recae en el grado de concreción de las propuestas. Sabemos valorar las implicaciones ambientales de proyectos concretos, de tangibles, en cambio la evaluación ambiental estratégica (EAE) lleva implícito trabajar sobre estrategias, modelos, o con instrumentos de planificación a medio y largo plazo asumiendo que la incertidumbre forma parte de este proceso. Este es un rasgo común en la planificación y más teniendo en cuenta la velocidad con que muchos de los aspectos cotidianos cambian. De hecho el Plan se inició en época de bonanza económica y a lo largo de su redacción este componente cambió radicalmente, lo que comportó una revisión con el fin de incorporar un escenario de crisis económica.

Un año después de ser aprobado se han producido muchos cambios en el ámbito socioeconómico, pero lo importante es que aquellos aspectos que son estructurantes mantengan su validez a lo largo del tiempo. Así el Plan demostrará su robustez si sus propuestas y normas sirven para enderezar ciertas tendencias negativas y para alcanzar los retos que se establecieron, tanto desde las directrices de planeamiento y del mismo Plan como desde los objetivos ambientales establecidos durante el proceso de EAE.

Desde el punto de vista de los vectores ambientales, se trataba de testar si el modelo nodal propuesto y desarrollado en las propuestas de espacios abiertos, asentamientos e infraestructuras alcanzaba las tendencias deseadas que se habían establecido durante la EAE. En la mayoría de casos, la planificación sectorial del agua, la energía y los residuos entre otros no llegaba al horizonte del Plan(2026), y a menudo tenía plazos mucho más inmediatos (2012 o 2016). En otros casos sencillamente se optó por valorar si las actuaciones previstas en la planificación sectorial

garantizaban recursos suficientes y como se comportaban a lo largo del territorio, de esta forma se podían detectar las posibles fricciones con el Plan. Es decir, las zonas donde el Plan proponía crecimiento con el fin de desarrollar el modelo nodal podían generar conflictos por la falta de recursos o de previsión de despliegue de estructuras de servicio que hicieran posible esta transformación.

Además, hay que recordar que el objetivo del Plan no es la calificación del suelo, sino la concreción de determinadas estrategias que, evidentemente, no establecen una diapositiva exacta de cómo será el futuro tejido. Ello incrementa a la vez la complejidad de evaluar el Plan ambientalmente.

El modelo nodal busca el reequilibrio entre puestos de trabajo y de residencia, intentando garantizar la accesibilidad mediante infraestructuras. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar una movilidad sostenible, falta definir los mecanismos de gestión (tarificación, frecuencias, buen funcionamiento, competitividad del transporte colectivo...).

Hay muchas componentes y variables ajenas al Plan, como las mejoras tecnológicas, los cambios económicos o la componente social. Estos son factores muy dinámicos y que pueden fácilmente hacer que algunas de las determinaciones del Plan no sean del todo efectivas. Ningún Plan es omnipotente, tampoco tiene que pretenderlo, no se le puede pedir a un elemento de planificación territorial que arregle todos los desbarajustes de este territorio.

El Plan establece unas bases. Define los límites de los espacios abiertos, protección especial y protección preventiva, establece estrategias para los tejidos urbanos definiendo donde se pueden producir crecimientos y donde no conviene desarrollar más tejido urbano, reconoce las áreas de transformación y claramente apuesta por la transformación de usos obsoletos en la zona central de la región metropolitana de Barcelona, y lo hace dotando al territorio de infraestructuras de transporte que se desarrollarán de forma coordinada con las nuevas zonas de desarrollo. Estos criterios proponen una estrategia medioambiental que configura un mostrador de juego con unas reglas claras, el tiempo y el azar conducirán la partida y darán forma a aquello que el Plan postula. La protección del suelo no urbanizable, las estrategias para los núcleos de población, el reconocimiento de las funciones de los espacios libres no protegidos por el PEIN o la Red Natura 2000, la relevancia de los sistema hidrológicos, establecer zonas donde el suelo tiene valores ambientales intrínsecos (faunísticos, florísticos, valor conectivo...), el desarrollo de las infraestructuras de transporte –que siempre son uno de los elementos más discordantes–, conforman las líneas y estrategias esbozadas por el Plan.

Éstas configurarán un territorio de aquí a 15 años que quizás no coincidirá con la imagen que inicialmente se tenía en mente, pero algunas de estas estrategias, hoy por hoy, ya son lo bastante fuertes y configuran una determinada base del mosaico territorial.

Evaluar la capacidad futura del territorio

Los distintos vectores ambientales tienen escalas de trabajo que a menudo no son coincidentes con la escala de la planificación territorial (residuos, energía, agua, ruido, contaminación atmosférica...), ello ha provocado que la evaluación ambiental estratégica fuera compleja e incluso algunos de los aspectos tratados fueran más allá de la escala temporal de trabajo del Plan. En otros casos como en el de la movilidad, el trabajo realizado venía bastante determinado por la herencia del Plan de infraestructuras del transporte de Cataluña, que derivaba en el PTMB la responsabilidad de definir y profundizar en el sistema infraestructural de su ámbito territorial, por eso se ha trabajado con un grado de análisis y de detalle muy preciso que además refuerza el papel primordial que la movilidad tiene en el territorio metropolitano.

La evaluación de una planificación que establece estrategias y directrices y que tiene un carácter bastante general, fruto de la escala y de lo que le es propio, no tiene que pretender ser determinista en la valoración de los posibles impactos, sino apuntar tendencias y potenciales fricciones que puedan aparecer en el territorio, para intentar emplearlas o bien detectarlas y que el planeamiento sectorial o derivado de mayor detalle trate aquellos aspectos detectados con mayor profundidad.

Acto seguido a modo de ejemplo se explican algunos de los vectores ambientales más relevantes que se trataron en el proceso de EAE.

El agua. El consumo doméstico, el mayor demandante de la RMB

Concentrar la mayor población de Cataluña en el territorio metropolitano propicia que el uso del agua sea eminentemente para el consumo humano. La RMB, por otra parte, es deficitaria en recursos hídricos y depende de la aportación de los embalses, a las partes altas de las cuencas del río Llobregat y del río Ter, de las nuevas tecnologías de desalinización y de las aguas subterráneas de los principales acuíferos.

Las infraestructuras planificadas y el mallaje de la red prevista dibujan las principales arterias del abastecimiento. Evaluar las estrategias de concentración de los nuevos tejidos urbanos siguiendo al modelo nodal ha sido el criterio utilizado para detectar las posibles fricciones respecto de este vector. En este caso se consideraron diversos factores que a través del planeamiento favorecen un menor consumo del recurso, como son la densidad de los tejidos urbanos y el crecimiento en continuidad (no disperso); por otra parte, se consideraron escenarios de ahorro distintos, ya que las tendencias tanto tecnológicas y normativas como la conciencia de la población van encaminadas a hacer un buen uso del recurso y a no desperdiciarlo.

La concienciación de la población la podemos percibir en el último episodio de sequía. La presión de las administraciones mediante el Decreto de Sequía y el hecho de que fuera una noticia con un gran impacto mediático, así como las campañas

constantes hicieron alcanzar los niveles más bajos de consumo por habitante y día del entorno metropolitano.

Eso demuestra que hay recorrido para el ahorro del agua y que en la RMB podemos hacer, aún más, un mejor uso de este recurso.

Los crecimientos previstos por el PTMB son adecuados a las previsiones de abastecimiento de la planificación sectorial elaborada por la Agencia Catalana del Agua, así pues, las nuevas infraestructuras de abastecimiento y las mejoras de la red garantizan que a priori no se tendrían que producir fricciones con respecto a la garantía de suministro.

Compacidad territorial y mejora de la eficiencia energética

En primer lugar, la eficiencia energética depende en gran medida de la concienciación de la población sobre el uso que ésta hace de la energía. En segundo lugar, tiene un componente importante en las mejoras tecnológicas.

La planificación territorial tiene relevancia en el uso que se haga de la energía, ya que la compacidad territorial puede favorecer un consumo energético por habitante menor, tanto desde el punto de vista de consumo doméstico como del consumo a causa de los desplazamientos.

Las propuestas territoriales y estrategias que hace el Plan con el modelo de asentamientos, respecto a la tendencia hacia un sistema urbano más compacto, con mezcla de usos y mayor implementación del transporte público, hace que se establezcan unas bases para minimizar las necesidades de consumo de energía para el desarrollo natural de la sociedad.

Los consumos de energía eléctrica por habitante difieren mucho dependiendo de la densidad residencial del municipio. Se entiende por densidad residencial de un municipio el número de habitantes por unidad de suelo residencial ocupada por las viviendas del municipio. Se observa que los municipios más dispersos tienen unas ratios de consumo por habitante mucho más elevadas.

Con respecto al consumo de gas natural también se observa que aumenta la eficiencia en su uso cuando se incrementa la densidad urbana. Hay que considerar que la red del gas no está tan extendida como la eléctrica y que hay municipios que no tienen al alcance este tipo de combustible. La relación entre consumo por cápita y densidad residencial en el ámbito de la RMB, en los municipios de una densidad superior a los 85 hab/ha de suelo residencial, presenta una tendencia de reducción de consumo por habitante directamente proporcional al aumento de la densidad. Por otra parte, en el caso de municipios con una densidad inferior a los 85 hab/ha residencial, se observan dos trayectorias: aquellos que son grandes consumidores y los que tienen unos bajos consumos por cápita, en parte a causa del menor despliegue de la red de gas en el municipio; por lo tanto, parte de estos deben consumir otras fuentes energéticas

como el GLP, el gasóleo-C o la electricidad para generar calor.

Uno de los aspectos donde la planificación territorial puede incidir más es el consumo energético es el transporte. Determinar los futuros crecimientos, dotar de mayor densidad y establecer unos nodos potentes que tengan dotación de transporte colectivo puede favorecer la reducción del consumo de energía final, a causa de la reducción de combustibles fósiles. Según el Plan de la energía de Cataluña, el sector transporte es el mayor consumidor de energía final –representa el 37,7% del consumo, repartido a partes iguales entre el transporte de mercancías y de pasajeros.

El sector transporte es difícil de determinar, pero estudios realizados por la European Environment Agency, como Urban spatial characteristics and transport, sostienen la tesis de que una mayor densidad residencial ofrece un claro potencial de competitividad del transporte público respecto del transporte privado, y ello se traduce en una mejora de la eficiencia energética de la movilidad.

Ciudades como Barcelona o su entorno metropolitano tienen una distribución modal del transporte muy favorable en el sector de movilidad sostenible, ya sea a pie, con bicicleta o con transporte colectivo, ante la movilidad en vehículo privado. Por lo tanto reducen el consumo de energía final de este entorno con respecto al sector transporte. Un modelo territorial que concentre en nodos los crecimientos de la RMB y que establezca infraestructuras de transporte colectivo para unir este sistema nodal de crecimientos a priori tiene que poder ser más eficiente en el uso de la energía para el transporte de viajeros.

Garantizar una movilidad sostenible

La planificación de las infraestructuras que propone el Plan tiene que garantizar un mejor grado de accesibilidad en el territorio, pero tiene que procurar hacerlo minimizando los posibles impactos que puede comportar el sistema de movilidad. El PTMB hace una serie de propuestas de infraestructuras viarias y ferroviarias. La EAE ha analizado las relaciones que se producen entre ámbitos supramunicipales, este análisis supone cubrir el 95% de los desplazamientos que se producen en este territorio.

A lo largo de la evaluación se han estudiado las mejoras de accesibilidad mediante los tiempos de viaje, se ha estudiado el territorio que quedará cubierto por transporte colectivo estudiando el posicionamiento de las paradas de transporte colectivo propuestas y qué grado de cobertura suponen, se ha evaluado la mejora de trasvase modal que potencia la propuesta de infraestructuras en relación con los flujos de desplazamientos entre ámbitos e interámbitos.

Los crecimientos futuros de la RMB definidos por la propuesta de asentamientos del Plan incidirán en la ocupación urbana y, en consecuencia, en la demanda futura de movilidad.

Para el año 2026, el Plan fija, a partir de las distintas estrategias de crecimiento

y desarrollo propuestas, unos umbrales máximos en términos de población y puestos de trabajo, así como una distribución en el territorio metropolitano coherente con su voluntad explícita de racionalizar el modelo de ocupación del suelo.

En total, y de acuerdo con el escenario socioeconómico previsto para la región metropolitana, se calcula para los próximos 20 años un aumento de 1 millón de habitantes y de 750.000 puestos de trabajo, lo que supone un potencial máximo de incremento del 23% y del 33% respectivamente.

Desde el punto de vista del sistema de movilidad metropolitano el desarrollo urbanístico previsto supondrá un aumento bastante considerable de los viajes generados y atraídos y de su distribución en el territorio.

La evaluación del potencial de trasvase modal asociado a las propuestas del Plan se ha realizado atendiendo a las mejoras del tiempo de viaje que suponen las infraestructuras ferroviarias propuestas por el Plan, las mejoras de la competitividad del transporte ferroviario en tiempo de viaje en comparación con el vehículo privado y el aumento o reducción de la capacidad del sistema viario para los desplazamientos en vehículo privado. En definitiva, se analizó la bondad del Plan en función de su potencial para generar expectativas "razonables" de trasvase modal en el territorio de la RMB.

El PTMB hace una serie de propuestas infraestructurales con el fin de alcanzar el modelo territorial, aunque debe decirse que buena parte de estas son fruto del sumatorio de propuestas pretéritas, que el Plan recoge, junto con otras nuevas.

El volumen de infraestructuras propuesto es considerable y por este motivo en el proceso de EAE se consideró oportuno realizar una priorización ambiental de la retahíla de propuestas infraestructurales. De esta forma lo que se pretendía era establecer una priorización de las propuestas viarias y ferroviarias del Plan de acuerdo con los distintos objetivos establecidos en el proceso de la evaluación ambiental para garantizar una accesibilidad y movilidad sostenibles en la RMB. Por lo tanto, se trata de una priorización, en la que se valoró globalmente la contribución del Plan al cumplimiento de 4 objetivos ambientales, que son: 1) coherencia entre el modelo de ocupación del territorio y las infraestructuras; 2) mejora de la accesibilidad ferroviaria del territorio; 3) incremento del potencial de trasvase modal hacia el transporte público, y 4) optimización y racionalización del transporte por carretera de personas y mercancías.

Esta priorización, si bien no exenta de complejidad, se considera necesaria e imprescindible para racionalizar el despliegue en el tiempo de las actuaciones viarias y ferroviarias propuestas, ya que hay que tener presente que la propuesta viaria y ferroviaria del Plan es muy ambiciosa y requerirá de un esfuerzo inversor muy considerable, que obviamente no será fácil que se produzca.

La propuesta de priorización que se ha hecho a partir de la EAE se ha realizado

con criterios de eficiencia y en este sentido se elaboró según los siguientes criterios: priorizar las actuaciones que responden a cubrir las necesidades y resolver los déficits actuales; priorizar las actuaciones que mejoran la eficiencia y la capacidad de la red actual, y priorizar las actuaciones que pueden captar a un mayor número de usuarios del sistema viario. También se incluyeron como prioritarias las actuaciones del Plan que estaban en ejecución.

Tal y como se ha mencionado antes, sobre el carácter dinámico de la configuración territorial y en función de como evolucione el despliegue del Plan, la propuesta de priorización de las principales actuaciones infraestructurales tendrá que ser objeto de revisiones periódicas con el fin de ajustarla de acuerdo con los ritmos de ocupación del territorio y de la evolución de las pautas de movilidad metropolitanas. Tendrá que ser maleable de acuerdo con las necesidades territoriales del momento bajo el marco del PTMB, el cual define los principales rasgos de los trazados sin precisión proyectual.

La propuesta infraestructural tiene numerosas consecuencias ambientales, desde la misma implantación territorial –y por lo tanto, qué hábitats se afectan o cómo se fragmenta el territorio–, hasta las externalizaciones del mismo sistema infraestructural, que comportarán unas emisiones a la atmósfera o un determinado consumo energético.

La evaluación llevada a cabo se ha centrado en la potencialidad del modelo propuesto para cambiar una tendencia hacia el reparto modal hacia modos más sostenibles y analizando el potencial de trasvase modal de las relaciones de movilidad de los flujos más importantes de la RMB, por lo tanto se evalúa una propuesta que pretende potenciar el cambio de un modelo, pero con la propuesta de infraestructuras no será suficiente y será necesario que esta vaya acompañada de la temporalidad de implantación de infraestructuras y el desarrollo de tejidos urbanos, medidas de gestión, mejoras en la red actual y aumento de la competitividad del transporte colectivo entre otros.

¿Y ahora qué?

El Plan territorial establece en distintos apartados –memoria ambiental, agenda del Plan– aspectos que habrá que tratar, ya que desde la perspectiva del Plan o en su marco temporal no se han podido desarrollar. Algunos de estos aspectos tienen un fuerte carácter interdepartamental, como por ejemplo el transporte de mercancías peligrosas o los aspectos de riesgo asociado a determinadas actividades, otros están en estos momentos en redacción, como sería el caso del Plan Sectorial de Conectividad. La agenda del Plan enumera 10 aspectos que habrá que desarrollar y que servirán para complementar la planificación del territorio. Por otra parte se tendrá que hacer el seguimiento del Plan, que también está definido en diversos documentos entre ellos en el proceso de EAE. Habrá que velar por ver si el Plan alcanza los objetivos establecidos a partir de la diagnosis

ambiental y a partir de los Criterios de Planificación Territorial de Cataluña.

La coordinación entre planes sectoriales en el mismo ámbito territorial y el despliegue del planeamiento derivado serán aspectos que se tendrán que ir produciendo de cara al futuro, los documentos ambientales del Plan pueden ser un buen referente para el análisis de los aspectos ambientales en escalas de mayor detalle y sin duda establecen una serie de recomendaciones y criterios que habrá que ir explorando y profundizando.

En este sentido se podría decir que el Plan establece las reglas del juego a escala 1:100.000, pero no define cómo se gestionan la protección territorial o los conectores ecológicos, o cómo se garantiza que temporalmente el desarrollo de crecimientos urbanos vaya asociado a la inversión de infraestructuras de transporte colectivo. Tampoco se establece una estrategia para transformar en suelo de especial protección los ámbitos con edificaciones fuera de ordenación ubicadas en este tipo de suelo. Sí que se formulan ciertas diagnosis y recomendaciones, pero las vías de solución en todo caso tendrán que irse elaborando y aplicando caso a caso.

A lo largo de la vigencia temporal del Plan se podrán valorar aciertos y errores, así como incorporar en su futura revisión las nuevas situaciones y necesidades que a buen seguro surgirán y que hoy por hoy no se han producido ni podemos prever.

1. Se dividió el territorio de la región metropolitana en 18 ámbitos supramunicipales, principalmente definidos por los corredores de infraestructuras y por las relaciones de flujos de movilidad.

LAS CIUDADES DEL ARCO METROPOLITANO DE BARCELONA Y EL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO... ¡ASÍ SÍ!

Pere Montaña Josa

El Gobierno de la Generalitat de Catalunya ha aprobado definitivamente el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. El ámbito metropolitano, el conjunto de lo que conocemos como la región metropolitana de Barcelona, dispone por lo tanto, y por primera vez después de muchos años, de un instrumento de planificación territorial, de conjunto, con el fin de garantizar los procesos de desarrollo y compleción de la su estructura.

Esto solo ya es un hecho relevante. Para muchos, de una gran importancia, y para algunos, un hecho histórico. Sin embargo, respecto a las Ciudades del Arco Metropolitano de Barcelona, nos queremos fijar y queremos destacar, en primer lugar, que este Plan ha sido fruto de un largo e intenso proceso de concertación y de debate con el territorio y, muy concretamente, con el conjunto de municipios de la segunda corona metropolitana. Nos interesa el fondo, el Plan por sí mismo; pero nos interesa

igualmente la forma, el método para llegar al resultado final en forma de plan territorial.

El hecho de que la formulación del Plan haya sido encomendada, por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, a la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana integrada, de forma paritaria, por representantes del Gobierno de la Generalitat de Catalunya y por representantes de la Administración local ha abierto la puerta a la implicación de los municipios y la ha abierto, no solo para hacer el seguimiento de los trabajos, como se hace habitualmente, sino que también lo ha hecho con el fin de garantizar la participación activa del mundo local en la redacción de estos.

La asunción de este compromiso, el de garantizar la implicación de un grupo de ciudades voluntariamente coordinadas, nos ha obligado a adoptar fórmulas de trabajo conjunto que nos han ayudado a cohesionarnos como grupo. La redacción del Plan nos ha permitido crecer y asumir no sólo la responsabilidad de generar y defender propuestas ciudad a ciudad sino que nos ha obligado a generar propuestas de conjunto y para cada ciudad las propias y las de sus sistemas urbanos.

Y es que las Ciudades del Arco Metropolitano hace tiempo que manifestamos reiteradamente nuestra voluntad de implicación responsable en este proceso, el de la planificación territorial. Y, por lo tanto, hemos querido aprovechar esta oportunidad con el fin de estar presentes y de aportar todo aquello que siempre hemos querido manifestar dentro de la complejidad de la planificación de una realidad metropolitana de las más potentes y calificadas de nuestro continente.

Ahora, una vez aprobado el Plan, llega la hora de valorar los resultados obtenidos y, fundamentalmente, de velar por su desarrollo y aplicabilidad. Sin embargo, alcanzado este punto, queremos valorar el resultado del proceso en sí mismo y debemos hacerlo desde la satisfacción y el reconocimiento.

... Satisfacción en la medida en que nos sentimos plenamente identificados en el fondo y la forma en la que el Plan ha recogido los retos y los objetivos planteados. Las características concretas del marco físico de la región metropolitana, del patrimonio urbano existente y conocido, las actuales dinámicas demográficas y económicas, los procesos de ocupación del territorio y los escenarios de desarrollo para los próximos años, han llevado a la formulación de un modelo y de unas propuestas de actuación que responden a todo lo que hemos estado poniendo sobre la mesa desde nuestra capacidad de análisis conjunto.

El Plan apuesta por la consolidación de un sistema de espacios libres que no solo reconoce el alto valor del espacio libre por sus características, físicas y paisajísticas, sino que le reconoce todo el valor en cuanto a la capacidad estructuradora del sistema metropolitano. El espacio libre como elemento principal del sistema.

Igualmente, el Plan recientemente aprobado se posiciona claramente en la voluntad de dotar las infraestructuras viarias y ferroviarias que permitan superar la actual radialidad del sistema, potenciando así la conexión de las principales ciudades metropolitanas como núcleos nodales y garantizando la capilaridad del sistema. La nueva línea orbital ferroviaria y el reconocimiento explícito de la necesidad de la ronda del Vallés en relación con las principales ciudades del sistema son elementos claves de esta propuesta.

Y asimismo el modelo de desarrollo apuesta por un modelo nodal fundamentado en el reconocimiento del papel estructurador de los sistemas urbanos consolidados y la definición de unas condiciones de consolidación y/o crecimiento coherentes con su forma y condiciones. Un sistema urbano que hace de su complejidad la principal de sus virtudes y que se aleja, esperamos que definitivamente, de los modelos de crecimiento por extensión.

... Y reconocimiento al esfuerzo que se ha hecho, conjuntamente, a fin de que la participación de los representantes municipales no quedara limitada a la aportación de sugerencia o propuestas sino que, trascendiendo este nivel, se situara en el nivel de nuestra demanda de implicación responsable en la formulación del Plan. Más allá de las posibles discrepancias en algunos temas concretos que municipio a municipio se tendrán que ir trabajando, el modelo de Plan ahora aprobado es y tiene que ser así, el Plan de todos con el fin de concertar adecuadamente los intereses locales ante los intereses generales en la siempre difícil coordinación del desarrollo territorial y el desarrollo local.

Por lo tanto, el Plan representa, para las Ciudades del Arco Metropolitano de Barcelona, la consolidación de un modelo de participación e implicación que queremos mantener y, si puede ser, ampliar. Representa, en este sentido, un punto de partida y, en ningún caso, un punto y final. Nos abre la posibilidad de implicarnos en el desarrollo de todos aquellos instrumentos, parciales o sectoriales, en los cuales tenemos depositadas nuestras esperanzas con el fin de asegurar unos crecimientos equilibrados y la consolidación de un sistema que siendo complejo sea competitivo al máximo con el fin de encarar todo aquello a lo que tengamos que hacer frente durante los próximos años.

Ahora mismo esta voluntad de participación e implicación la estamos manteniendo en la puesta en marcha de los procesos de redacción de los planes directores urbanísticos (los previstos por el PTMB) concretada en la redacción de los planes directores de los sistemas urbanos de Martorell/Abrera y del valle del Tenes. Estos planes directores urbanísticos tienen que resolver temas estructurales pero también, y de forma determinante, tienen que resolver la problemática derivada de la supramunicipalidad. Son muchos los espacios casi urbanos que situados entre distintos municipios no acaban de encontrar las claves de su desarrollo y, menos todavía, los mecanismos para garantizar

su planificación y gestión de forma coherente con la planificación territorial.

Esta será la prueba de la capacidad de los instrumentos previstos por el PTMB para profundizar en la ordenación metropolitana y también será la demostración de la capacidad de mantener un alto nivel de implicación territorial y de compatibilidad con el planeamiento local que corresponde y tiene que corresponder a los ayuntamientos. No habría sido una buena decisión plantear la redacción del Plan Territorial alejada de la implicación de los municipios y ahora no sería una buena decisión abandonar el camino que nos ha traído hasta aquí.

Si es así, si estamos ante una nueva oportunidad de participación, la queremos aprovechar con la misma voluntad de implicación con que hemos trabajado a lo largo de todo este proceso.

TRES PLANOS DE HACER MÁS DE VEINTE AÑOS

Andreu Ullied

Cuando Rafael Argelich y yo dejamos de trabajar en el equipo redactor del Plan Territorial Metropolitano, al principio de los años noventa, nos llevamos tres planos plastificados como recuerdo de lo que había sido nuestro primer trabajo profesional, cuando todavía los planos los dibujábamos a mano, con lápiz y rotuladores de colores, y se plastificaban. Hoy los he recuperado, veinte años más tarde, para compararlos con los planos de las propuestas que finalmente han sido aprobados en el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, que hoy pueden descargarse libremente haciendo sólo un clic desde la web del Departamento que ahora se llama de Territorio y Sostenibilidad.

Me adelanto a decir que, para mí, el Plan Territorial Metropolitano aprobado es seguramente el mejor de los posibles, en el contexto tumultuoso de la Cataluña de finales de la primera década del siglo XXI. La definición tan intencionada de los ámbitos para la redacción de planes directores urbanísticos, en particular, puede tener una influencia muy positiva en la ordenación del territorio metropolitano, así me gustaría que fuera, al menos, después de revisar los proyectos que han desarrollado a lo largo del curso 2011 los estudiantes del máster profesional en Estudios Urbanísticos y Territoriales de la Escuela de Administración Pública, dirigidos por Josep Maria Carrera, Santi Juan, Albert Cortina y Lluís Brau (¡no dejar de consultar los materiales desarrollados en la web del máster, sobre cuatro de los planes directores urbanísticos propuestos por el Plan Territorial Metropolitano!).

Pero ahora no puedo resistir la nostalgia de mirar atrás, y revisar aquellos tres viejos planos, ya un poco descoloridos, pero que todavía conservan el aura de los originales antiguos, y que permanecen, para mí, como testimonios de un trabajo que quizás no fue del todo inútil.

¿Un mosaico diverso de espacios libres?

Despliego el mapa de Sistemas de espacios libres; es un mosaico de veintinueve colores, con todos los verdes posibles, que representan espacios naturales, forestales, fluviales y agrícolas, y también los que empezábamos a llamar periurbanos, desde la publicación de *La Périurbanisation en France*, uno de nuestros libros de referencia. También dibujamos los espacios urbanos que queríamos de *regulación complementaria*, y los parques urbanos, pintados del verde más oscuro. Rafael y yo dimos color, una a una, a todas las zonas en las que habíamos dividido previamente el mapa a partir de la zonificación urbanística y los usos del suelo, y lo que resultó fue un mosaico, que llamábamos así a pesar de desconocer las teorías de Richard T.T. Forman, el profesor de Harvard que en 2004 hizo su propia propuesta metropolitana por encargo de Barcelona Regional. Las propuestas de Forman son más selectivas, y estratégicas, más abstractas, que las nuestras; las imaginó sobrevolando en helicóptero y a través de conversaciones con Sito Alarcón y Xavier Mayor. Nuestra propuesta, la de Rafael y mía, quiero decir, tenía la intención de lo que después fueron los estudios de conectividad ecológica, del mismo Xavier, o incluso los catálogos de paisaje que ya hacía Manuel Torres Capell, por encargo de Albert Serratosa, o los de morfología urbana del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona.

Rafael y yo nos resistíamos a la visión de las *islas metropolitanas* que proponía Serratosa, quizás por razones estéticas, o lingüísticas. Las *islas metropolitanas*, del tamaño aproximado de una comarca, eran el negativo del sistema de espacios abiertos o libres, que Serratosa denominaba espacio abierto, en singular, porque tenía que ser uno; los espacios abiertos o libres tenían que ser para Serratosa, sobre todo, *filtros o separadores* entre las *islas*. Para cada una de las *islas* habría que hacer un plan general urbanístico de conjunto que definiera los espacios abiertos o libres interiores. Pero a Rafael y a mí entonces no nos gustaba del todo aquella estética de huecos y llenos, tan esquemática, aquella geometría de filtros y separadores gruesos sobrepuesta al paisaje metropolitano; nosotros preferíamos que el sistema de espacios libres o abiertos fuera el resultado de ir sumando espacios, uno a uno, en la lógica de un mosaico continuo, y multiforme. Rafael y yo estábamos inspirados por *The Last Landscape*, y no digamos por *Making a Middle Landscape*, más que no por el Green Belt de Londres. Quizás todo eran sólo formas de hablar, porque sobre nuestro mapa también dibujábamos *espacios periurbanos estratégicos*, que hacían en la práctica de filtros o separadores de zonas más urbanas.

La propuesta del Plan aprobado veinte años más tarde define espacios de protección supramunicipal, especial y preventiva, y delimita los espacios para redactar planes directores urbanísticos

a partir de los problemas y las oportunidades que se tienen que resolver en cada ámbito territorial, más que límites administrativos.

¿Una red viaria de carácter cívico, a escala intermedia?

El plano de carreteras que dibujamos tiene apenas tres colores: azul para las vías segregadas, es decir, para las autopistas de dos o tres carriles por sentido; naranja para las vías integradas o cívicas, es decir, para vías con intersecciones a nivel, de carácter urbano cuando atraviesan áreas urbanizadas; y marrón para las vías que denominábamos, equivocadamente *paisajísticas*, porque no eran más que un tipo particular de vía cívica, como los paseos marítimos, o las carreteras panorámicas de montaña. El plano que dibujamos Rafael y yo muestra que, con relación a la red viaria, estábamos de acuerdo con Serratosa, y compartíamos su concepto de red. No en vano habíamos leído con atención *El Urbanismo desde Réseaux*, de Gabriel Dupuy, el profesor de la École des Ponts et Chaussées de París. La red viaria propuesta distingue claramente entre vías segregadas, o autopistas, y vías cívicas, o integradas con el paisaje y los usos adyacentes; las vías integradas tenían que ser capaces de canalizar también las infraestructuras de servicios, líneas eléctricas, telefónicas, gasoductos, de abastecimiento, colectores. Y Serratosa había imaginado una serie de modificaciones legales para hacerlo posible. Así, como nos resistíamos a imaginar una geometría ideal para la totalidad de los espacios libres o abiertos y a imponerla en el paisaje, y más bien lo que queríamos era reconocer la diversidad de cada lugar, en relación con las infraestructuras, lo que nos resultaba lógico era pensar la red en su totalidad, y no tramo a tramo. La forma de la red tenía que ser regular, aproximadamente ortogonal, defendía Serratosa, porque así es más funcional, y también porque también lo determinan así las sierras litorales y prelitorales paralelas a la costa, y los ríos y las ramblas, y los antecedentes de planeamiento viario y las reservas de suelo entonces existentes. Incluso no nos molestaban en absoluto los tres túneles de Collserola, entonces vigentes en el PGM, ni el cuarto Cinturón, tal y como lo dibujaba en la red arterial Luis Lago, el ingeniero que había sido también redactor del Plan de Carreteras de Cataluña, en 1985. Estos proyectos viarios no se habían convertido en los tabúes que después fueron, y a nosotros nos parecía que todo lo que necesitaban era un buen proyecto, como el túnel de Vallvidrera, y una explotación que priorizara los autobuses. Pero no hicimos ningún estudio de demanda de movilidad y tráfico para evaluar la red de acuerdo con distintos modelos de explotación, y estábamos muy lejos de pensar en el impacto de los vehículos, por ejemplo, en las emisiones de dióxido de carbono, incluso el concepto de sostenibilidad era muy nuevo para nosotros: había sido acuñado oficialmente en el Informe Brundtland, en 1987, la época en que dibujamos estos tres planos.

Echo de menos en el plano más detalle en lo que ahora llaman *vías intermedias*, o *calles metropolitanas*, según Carles

Llop; vías entre las calles y las autopistas, que no son ni una cosa ni la otra. Serratosa nos había hecho dibujar secciones diferentes para toda la diversidad de vías intermedias que él preveía, de las interpolares norte y sur, casi autopistas, al paseo marítimo. Rafael y yo no teníamos suficiente información, ni conocimiento, para poder detallar directrices concretas para los proyectos de vías intermedias. El Libro Blanco de la Vialidad Local la Diputación de Barcelona avanzó mucho en esta dirección, y ahora, en el Anteproyecto del Plan Zonal de Carreteras la Diputación de Tarragona ha hecho una propuesta específica para actualizar y precisar la legislación de carreteras en este sentido.

En el Plano recientemente aprobado figuran tres tipos de vías: estructurantes primarias y estructurantes secundarias, que corresponden al vial básico y comarcal, y vías integradas que, aproximadamente, corresponden al vial local. Dejando a un lado esta nomenclatura tan enredada, creada para referir en los planes territoriales las propuestas viarias de una forma que no contradiga los planes sectoriales de infraestructuras, el Plan Territorial Metropolitano define una red de vías integradas relativamente densa, más densa que la que dibujamos con Rafael. Queda por realizar el Plan Zonal de Carreteras de Barcelona, que defina con mayor precisión las características de estas vías, los tramos interurbanos, las travesías, las circunvalaciones, o las intersecciones. El Plan Territorial Metropolitano, quizás, habría podido avanzar más en los criterios tipológicos para este tipo de vías, ya que en relación con las grandes infraestructuras, las viarias y más aún las ferroviarias, portuarias y aeroportuarias –la mayoría de ellas competencia del Estado–, la planificación sectorial es determinante. Ésta es una de las grandes paradojas: el Estado no tiene competencias sobre planificación territorial, que son autonómicas, ni las necesita tampoco. La integración entre la planificación territorial y urbanística, y la planificación de infraestructuras, de transportes y también de comunicación, de energía, o de abastecimiento, es uno de los aspectos que todavía continúa pendiente.

¿Nuevas centralidades conectadas al transporte público?

Era un plano de intenciones, y más que lo que dibujamos, lo interesante es lo que dejamos pendiente de dibujar, pero que ya apuntábamos. En torno a unos nodos de color negro, grandes intercambiadores de transporte público, dibujamos el vial urbano principal y las vías segregadas y cívicas que pasaban cerca, y también las zonas residenciales e industriales, o de equipamientos, urbanizables, según el planeamiento urbanístico municipal. Del plano se desprendía la necesidad de dibujar a una escala de mayor precisión, a escala 25.000 o incluso 10.000, las conexiones pendientes entre las redes de movilidad, allí donde se podían concretar las oportunidades de crecimiento urbano, que imaginábamos de tipo mixto, residencial y terciario.

Todavía no había llegado la época del frenesí ferroviario; la época en que, a Cataluña, y a España, nos pareció que todo

el ferrocarril era poco, que los fondos de cohesión y estructurales nunca nos los terminaríamos y que la liquidez de los mercados financieros internacionales era tan inmensa que nos podíamos endeudar indefinidamente. Nosotros, es curioso notar, no dibujamos ningún trazado ferroviario: no propusimos líneas, sino nuevas estaciones, o terminales de autobuses metropolitanos, de los que circularían prioritariamente por las vías cívicas y por las nuevas vías segregadas de conexión transversal y con el centro de Barcelona. Las operaciones de nueva centralidad las pensábamos en las grandes ciudades metropolitanas: en Mataró, en Granollers, en Mollet-Santa Perpètua, en Sabadell y Terrassa, en Martorell-Abreña, en el Prat-Aeropuerto, en Vilanova y en Vilafranca, o en Sant Cugat-Cerdanyola. Con Andreu Esquius, trabajamos bastante el análisis y la propuesta ferroviaria durante los meses siguientes, y publicamos una monografía sobre ferrocarriles, que también tengo sobre la mesa, donde presentábamos buenas ideas, y algunas exageraciones orbitales, también; aquel era, en todo caso, uno de los primeros trabajos de planificación sobre necesidades de inversión para ampliar y reformar la red ferroviaria metropolitana. Mercè Sala, presidenta de Renfe, había defendido pocos años atrás la importancia de las cercanías, por encima del metro o de la alta velocidad, y tenía razón, toda la razón: era mejor pagar el taxi, o el avión, a todos los viajeros que quieren ir de Madrid a Sevilla, antes de construir una nueva línea de ferrocarril. ¡Veinte años después, tenemos en España la segunda red ferroviaria más extensa del mundo, después de la China!

A las nuevas centralidades las acabaron denominando *áreas dinamizadoras*, un nombre que a nosotros no nos gustaba mucho. Rafael realizó un modelo de previsión de necesidades de vivienda, de la cual extrajo la demanda de vivienda y de suelo residencial, para las áreas de centralidad, o dinamizadoras, que se acabaron de precisar años más tarde, cuando yo había dejado de trabajar en la oficina del Plan.

En este aspecto –la definición de escenarios de futuro y la modelización rigurosa de tendencias socioeconómicas y demandas de suelo–, el Plan Territorial Metropolitano también ha hecho una gran aportación, desarrollando sistemas de información y de previsión que tendrían que servir de base para monitorizar la evolución a lo largo del tiempo. Las directrices que da el Plan Territorial Metropolitano, indicando con una serie de símbolos sencillos –círculos llenos y vacíos, y estrellas– las oportunidades o los límites de crecimiento, resultan eficientes, pienso, complementarias a las directrices sobre infraestructuras y espacios abiertos, en el marco de los ámbitos de los planes directores urbanísticos, la figura de planeamiento territorial que será decisiva en los próximos años, quiero pensar. En cualquier caso, deben visitarse los estudios que para algunos de estos planes han hecho los estudiantes del máster de la Escuela de Administración Pública. En el caso de la riera de Caldes, los arquitectos y técnicos de los

municipios implicados los tomarán como punto de partida para sus propios trabajos, impulsados desde el Plan Estratégico de Santa Perpètua de Mogoda.

EL PTMB, TABLERO DE AJEDREZ DE PARTIDAS FUTURAS (LA BARCELONA QUE NO SABE CAMBIAR DE ESCALA)

Manel Larrosa

El gran mérito del PTMB es económico. Redactado en plena burbuja inmobiliaria, no solo no cayó en ella, sino que la contradujo y denunció. Los crecimientos y las previsiones de nuevo suelo urbanizable son moderados y permitirán una defensa de los espacios libres, que es una novedad importante del Plan. Ésta es la opción de zonificación básica, con un carácter parecido a cómo, en el Plan General Metropolitano de Barcelona (1976), el encasillamiento de zonas ha permitido a lo largo de los años el despliegue de todas las jugadas y de las múltiples partidas urbanísticas que ha habido. Este carácter básico es el que hará sobrevivir el Plan.

También, de forma parecida al PGM (1976) de la “comarca de Barcelona”, el PTMB pide cliente. No serán los despliegues previstos, ni la jerarquía del planeamiento derivado los que harán útil el Plan. A los primeros ayuntamientos democráticos y a la Barcelona olímpica el Plan les sirvió de marco de operaciones que trascendían el mismo Plan. Y así, solo un cliente podrá desarrollar el PTMB y hacerlo con plenitud. Quizás un plan no es más que eso, un tablero de juego, y no estrategia detallada.

Dicho esto, el balance de los elementos positivos del Plan ha concluido. Podemos ahora, sin embargo, afilar la crítica.

De las carencias y debilidades del Plan, la primera a señalar es la falta de visión de lo que hoy es la Barcelona real. El Área Metropolitana real abarca de Martorell a Granollers y del delta del Llobregat a Mataró. Éste es el ámbito denso de relaciones en el exterior del cual existen los sistemas lineales de la costa y del valle prelitoral, que sí, son región, pero no sistema central. La falta de reconocimiento de este hecho es grave y alarga la crisis del modelo barcelonés, que lleva desde 1992 sin nuevo horizonte. El PTMB no es el gran proyecto de hacer la Barcelona del futuro, al menos con el mismo empuje con que lo ha hecho Madrid en los últimos años. Y Madrid lo ha hecho no sobre los papeles, sino en la plena construcción regional material.

El PTMB no reconoce la Barcelona real y se esconde en una ficción que es de coronas. ¡A una ciudad central compacta que llegaría hasta la B-30 (!) se le reconoce por fuera un sistema de ciudades, el denominado “Arco Metropolitano”, que son (o mejor, eran) más una secuencia

de barones políticos –casi todos alcaldes del PSC– que un esquema territorial. El PTMB somete el Vallès a una marea gravitatoria que lo deshace sin reconocer las nuevas polaridades: Sant Cugat - Rubí, Cerdanyola - Barberà y Mollet – Parets. Reconocer estas polaridades habría significado admitir el corredor prelitoral con todo su esplendor estructurando Cataluña y tener que admitir la complejidad del modelo de país, sobre todo en la relación entre capital y corredor. Se ha preferido una Cataluña nodal hecha de órbitas entorno al astro solar capital, antes que identificar un modelo orgánico en el cual Barcelona es el corazón y la cabeza de Cataluña, pero no su espina vertebral. Un sistema orbital puede reconocer núcleos principales, pero no del todo las líneas de continuidad de los sistemas urbanos y de los corredores en la escala catalana, ni la complejidad del valle interior. El resultado es que Barcelona no sabe jugar a la escala 5 millones (Madrid sí), ya que solo está realmente interesada en la escala 3 millones que la iguala al término municipal de Madrid.

Y así, los esquemas territoriales del PTMB han quedado demasiado supeditados a la política de la simple recuperación de la Corporación Metropolitana (AMB) para entender que hay un problema y una oportunidad de periferia que se tiene que resolver. Problema integrado, sobre todo, por el ámbito ya referido y que va de Martorell a Granollers y del delta a Mataró.

Existen, sin embargo, normativos dentro del PTMB con el fin de desarrollar proyectos en el eje prelitoral, migajas de pan dejadas por sus redactores mientras guían el ojo a los periféricos, sin embargo, a pesar de las migajas, la dosis de planificación de nuevos nodos como los del valle del Tenes o de la rambla de Caldes (sin Mollet, sin embargo) no dejan de ser magníficas elaboraciones estructurales de un plan que está estratégicamente limitado y descompensado en otros campos. Cierto es que las Ciudades del Arco Metropolitano son un esquema útil, pero esta opción no debería haber sido tan excluyente para otras.

El PTMB ha resuelto con racionalidad los frustrados intentos ilusorios anteriores (Serratosa), pero el realismo de haber conseguido la aprobación no ha resuelto las insuficiencias territoriales de los dos gobiernos del tripartito, siete años, que han situado el debate territorial no mucho más allá de donde estaba situado en el momento del cambio político en 2003 y en las últimas formulaciones de la Barcelona olímpica de hacía ya diez años.

En el orden académico, el Plan ha sido tramitado desde la política, con una muy débil auscultación de la sociedad; los que hemos hecho largas alegaciones hemos sido escuchados, hemos tenido audiencia, cierto, pero nunca ha habido un diálogo académico satisfactorio, que es lo que correspondía. El miedo de los responsables políticos lo ha impedido.

El Vallès es la prueba de carga del PTMB, el lugar donde había el mayor margen de opciones y las más necesari-

rias. Estos 1,2 millones de habitantes han sido poco bien tratados, cuando al territorio definido no se le otorga ninguna estructura, y es, como hemos dicho, campo de fuerzas de mareas y un espacio dividido. Pero es básicamente el Vallès el que permite el cambio de escala de los 3 millones a los 5 y de estos, el salto a los 7 de Cataluña. Y este umbral ha sido muy insuficientemente tratado. Por no merecer nada, no tendrá ni un estudio específico de su ámbito. Podremos haber reconocido el Penedès, el Empordà y cada una de las veguerías, pero no el corredor prelitoral en el espacio del Vallès, con Martorell o sin él. Y éste es claramente un déficit de país.

Más cosas: ¿Qué habría costado definir algunas polaridades verdes de primer nivel en el llano y con la magnitud de Gallecs? Nos hemos quedado como antes del Plan.

¿Qué habría costado ser más conscientes de los efectos y de las alternativas al crecimiento en fachada del futuro cuarto cinturón? El miedo y la falta de diálogo lo han impedido.

¿Qué habría costado no quedar tan supeditados por la opción de la línea ferroviaria orbital y admitir con más plenitud el alargamiento de los FGC en el llano hacia el Vallès Oriental, solo salvada *in extremis* y de manera ambigua?

¿Qué habría costado reconocer el peso estructural del corredor prelitoral y sugerir y admitir modelos territoriales y de posible gestión futura del ámbito metropolitano real y que estructuraran el valle prelitoral, en vez de ignorarlo?

En síntesis, la gran opción del área de la Barcelona futura queda del todo pendiente. Se podrá jugar a partir de este plan pero el Plan indica poco. Tampoco la responsabilidad plena era del Plan, pero el documento representa muy bien las limitaciones de una época, las carencias teóricas de todo el sector profesional y la ausencia de criterios políticos como es debido para la partida territorial pendiente.

Todo ello no es nuevo. Pasaron décadas antes de que el Plan Cerdà fuera plenamente admitido. Ahora silenciamos el profundo desacuerdo de la ciudad con un plan impuestado que la cambiaba de escala y que contenía una positiva visión que comprendía desde el Besòs al Llobregat. Ahora, bajo la aparente magnitud y grandeza regional, se esconde el miedo a la Barcelona real. Y éste es un problema catalán de primera importancia, que bloquea la correcta relación entre capital y país y la definición de una idea motora no dualista.

Nos faltan ideas de futuro de país y en un ámbito productivo como es el Vallès ya hace tiempo que habría que formularlas con la importancia debida, cuándo sabemos, también desde hace tiempo, que el hecho productivo será nuevamente primordial.

EL TERRITORIO HA PRECEDIDO Y PRESIDE EL PLAN EN LA METRÓPOLI DE BARCELONA POR UN PLAN ABIERTO Y EVOLUTIVO EN SU GESTIÓN

Carles Llop

La noticia de la aprobación definitiva del Plan aportó una renovada confianza en el proyecto del territorio metropolitano y la culminación, necesaria, del proyecto amplio de planeamiento del territorio catalán. Los que nos formamos, académicamente y profesionalmente, en los episodios de la formulación y finalización del Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM) vemos en la aprobación del nuevo plan un sentido de normalidad democrática y un avance en la cultura del planeamiento. La sacralización del PGM, un plan anhelado y resultado de la restricción del hecho metropolitano a 27 municipios del corazón central de la región urbana, ha sido un referente en la cultura del planeamiento y al mismo tiempo un documento acondicionador en exceso, que ha marcado la falta de innovación en la generación y estructuración de nuevos conocimientos, conceptuales, proyectuales y procedimentales en la escala metropolitana. Demasiados años de retraso en su reformulación y en el pacto institucional para renovarlo. Sin embargo, aún gracias al coraje de los que lo han hecho posible.

Un plan empieza a serlo cuando se aprueba

En efecto, que el Plan esté aprobado es, según mi entender, el principal valor de este. Es un plan que ha sido elaborado de forma interesante, por la coparticipación de los agentes realmente metropolitanos –superando la capitalidad y el corazón central de los históricos límites de los 27 municipios–, ha incorporado las ciudades maduras del Área Metropolitana (las Ciudades del Arco Metropolitano) y ha sido adoptado por la comunidad política. La definición del ámbito del PTMB, que abarca el Barcelonès, el Baix Llobregat, el Garraf, el Alt Penedès, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental y el Maresme, con una superficie de 3.236 km² repartidos entre 164 municipios, representa la superación del planeamiento del Plan General Metropolitano (PGM) de 1976 y legitima la aspiración del viejo plan de los años sesenta del siglo pasado que iniciaba una trayectoria de un planeamiento regional (entonces muy necesario) y que hasta ahora no ha hallado su culminación (muy pertinente). El IET ha sido la institución responsable de concretar y materializar las propuestas formuladas por la Ponencia Técnica de la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona; una conjugación de la coordinación técnica y del esfuerzo de la concertación de los agentes sociales.

Más allá de la complejidad administrativa, la fuerza del territorio como patrón del Plan

El otro componente fundamental del reciente Plan, una novedad, es la definitiva presencia del territorio como factor definitorio de la estructura de éste. La definición del suelo rural y del sistema de espacios abiertos, como espacios definitivamente protegidos de la acción urbanizadora, se plantea como uno de los rasgos fundamentales para la gestión de los valores ambientales de la gran ciudad metropolitana. En efecto, el sistema de espacios abiertos recoge y legitima un conjunto vasto de aportaciones analíticas y de acciones para gestionar la gran y rica matriz biofísica y ambiental del territorio, incorporando una visión territorial de mayor alcance que en algunas cuestiones llega a cubrir el territorio del país, vista la coordinación del Plan con los otros planes territoriales desarrollados.

La estructuración de las propuestas de ordenación del Plan en el sistema de espacios abiertos, el sistema urbano –los asentamientos–, y las infraestructuras de movilidad –la red ferroviaria y la red viaria–, se fundamenta en una comprensión, cada vez más esmerada, de los condicionantes y potenciales de la topología del territorio para convertirse en un *cañamazo territorial básico*. Los espacios abiertos son una parte estructurante fundamental del territorio metropolitano, y dobla (pasando de 103.000 ha a 242.000 ha) la parte de superficie de espacio protegido, *para garantizar la diversidad territorial, preservar la matriz biofísica, proteger los espacios naturales, agrarios, preservar el paisaje como valor social y activo económico del territorio y moderar el consumo de suelo*. Esta decisión potente define un modelo de constelación urbana que combina los territorios urbanizados existentes con todo un sistema urbano de densificación y compacidad urbana, orientando los nuevos crecimientos en polos nodales y las áreas de reforzamiento nodal metropolitano. Me resulta especialmente sugerente la definición de tres grandes tipos de ciudad metropolitana (o se entra a detallarla mucho y casi se baja al nivel de barrio, o se opta por la definición de grandes áreas homogéneas): el área metropolitana central, las Ciudades del Arco Metropolitano, y los núcleos y las áreas especializadas. Y tendría que resultar especialmente útil la atribución de unidades potenciales de vivienda en función de los puestos de trabajo potenciales con el fin de determinar la capacidad máxima de los desarrollos. Pero la propuesta más contundente del Plan se basa en las infraestructuras, un nuevo cañamazo urdido del territorio funcional. Modernizar la red de movilidad, un derecho y no una obligación, como dice el Plan, es situar el territorio capital de Cataluña (y por lo tanto Cataluña) en el sistema de redes urbanas y de transporte europeas (internacionales, habría que decir en la memoria del Plan).

El reto recurrente: actuaciones supramunicipales y gobernanza interterritorial

Un plan, lo es cuando se gestiona y se utiliza

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

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

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

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

EL DRAMA DEL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO

Joan Antoni Solans Huguet

Un planeamiento territorial con una distorsión de origen

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

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

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

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

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

La sombra de la gran área metropolitana

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

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

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

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

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

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

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

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

Planes directores de coordinación y sistemas urbanos

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

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

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

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

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

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

LAS CIUDADES INVISIBLES

Ricard Pié Ninot

—Señor, ahora ya te he hablado de todas las ciudades que conozco.
—Queda una de la que no hablas nunca. Marco Polo inclinó la cabeza.
—Venecia —dijo el Kan.
Marco sonrió.
— ¿Y de qué pensabas que te hablaba? El emperador no parpadeó.
—Nunca he oído que pronunciaras su nombre. Y Polo:
—Cada vez que describo una ciudad digo algo sobre Venecia.
—Cuando te pregunto por otras ciudades, quiero oírte hablar de ellas. Y de Venecia cuando te pregunto por Venecia.
—Para distinguir las cualidades de las otras, tengo que partir de una primera ciudad que queda implícita. Para mí es Venecia.
—Entonces deberías empezar cada relato de tus viajes por la partida, describiendo Venecia tal y como es, toda entera, sin omitir nada de lo que recuerdes.
El agua del lago estaba un poco encrespada; el reflejo de cobre del antiguo palacio de los Sung se desmenuzaba en reverberaciones chispeantes como si fueran hojas que flotan.

Calvino, Italo. *Las ciudades invisibles*. Barcelona: Empúries, 1993.

Seguramente la respuesta que da Marco Polo al gran kan no es muy distinta de lo que se podría decir sobre los planes territoriales que se han desarrollado en el Programa de Planeamiento Territorial (PPT) y el Plan Territorial Parcial de la región metropolitana de Barcelona (PTPRMB). Igual que el gran kan, también nos gustaría que cuando preguntamos por la región metropolitana de Barcelona, en este caso, no hubiera tantos silencios.

Más allá de la literatura evocadora de Italo Calvino, podemos decir que el PTPRMB es un planeamiento que sólo se hará presente cuando las ciudades invisibles –los proyectos de consolidación y refuerzo de los nodos– se hagan reales. La ordenación de la región metropolitana se ha realizado de fuera adentro, a partir de los sucesivos planeamientos parciales que se han ido cerrando sobre la región central de Cataluña. Si se quería construir un proyecto de ciudades, la «ciudad de ciudades» en palabras de Oriol Nel-lo, había que empezar por dar futuro a esta red y definir la región metropolitana como la rótula central.

El PTGMB es una pieza más de aquel programa (PPT), su punto final. Por ello hay que valorarlo desde las reglas y enunciados de su discurso. El PPT está organizado en torno a dos propuestas: un estudio de escenarios de futuro y unos criterios de redacción del planeamiento. Dejando a un lado las previsiones hechas en el Plan Territorial General de Cataluña de 1995, elaboradas sobre la hipótesis de un cambio repentino de las tasas de fecundidad –que no dejan de ser sorprendentes–, el estudio elaborado por el PPT constituye un análisis de un alto valor propositivo.

Este estudio es un intento de adelantarse a los acontecimientos y evitar un desastre urbanístico como el que se produjo en

la región metropolitana entre las décadas de los cincuenta y los setenta. A partir de unas hipótesis demográficas y unas simulaciones más o menos afortunadas, concluye que si se quiere mantener unos índices mínimos de crecimiento económico, Cataluña necesita la mano de obra de la inmigración y la construcción de 600.000 viviendas desde ahora hasta 2026. Sin embargo, solo la mitad de estas viviendas nuevas se podrán edificar en el Área Metropolitana de Barcelona. La tarea del planeamiento territorial es dar cobijo a esta demanda entre las ciudades con capacidad de acogida, que se convertirán en nodos de un sistema que atraiga actividades y residencia y ofrezca servicios y equipamientos.

Dejando a un lado las dudas que plantea esta formulación –no tiene en cuenta los parques de segunda residencia, el turismo o la capacidad de absorción de los tejidos existentes–, lo que preocupa es como se definen las magnitudes de las reservas y como se incorpora la red de ciudades medias del país a la ordenación territorial. Lo más importante del PTGC de 1995 fue la consideración de las áreas urbanas funcionales como unidades de planeamiento, en contraposición al sistema de comarcas. El estudio de escenarios de futuro da un paso más y llena de contenido esta primera lectura, porque cede a las ciudades nodales un protagonismo que hasta ahora no habían tenido.

El énfasis en las condiciones que tienen que cumplir estas ciudades para poder participar en estos crecimientos convierte «implícitamente» el estudio de escenarios de futuro en el plan territorial del país. Estas condiciones son el despliegue de un modelo de urbanización compacta, compleja y cohesiva; la consideración de la inmigración como el motor necesario para mantener la actividad y el bienestar; la toma de valor de la pieza central con una capacidad limitada de crecer, y la reivindicación de la necesidad de un planeamiento que haga algo más que poner bien las cosas.

La translación física de estas previsiones se ha hecho desde los criterios de planeamiento que se definieron en el PPT. Una propuesta extremadamente cuidadosa con las competencias municipales, que se circunscribe a tres sistemas espaciales: espacios abiertos, asentamientos e infraestructuras de la movilidad. Una propuesta que reduce las determinaciones a aquellas que ocupan espacio.

En primer lugar se plantea la necesidad de definir la matriz biofísica como la fórmula para proteger los espacios no urbanizados y el paisaje y moderar el consumo de suelo. En segundo lugar, se propone emprender un modelo de ciudad compacta, compleja y cohesionada, utilizando el crecimiento para reforzar la estructura nodal del territorio y ordenar el desarrollo urbano para favorecer la cohesión social, evitar la segregación y crecer de forma continua. En cuanto a la movilidad, se marca un criterio: la movilidad es un derecho pero no una obligación; se apuntan dos reflexiones que afectan a la ordenación de los asentamientos: para

hacer más eficiente el transporte público y para valorar el carácter articulador territorial de las vías, y finalmente, se señala una preocupación: la necesidad de integrar en la matriz territorial los espacios del transporte y la logística.

Si Barcelona está omnipresente en el estudio de los escenarios de futuro, la gran ausente en los criterios de redacción de los planes territoriales es la región metropolitana. Un análisis detallado de las propuestas del PTGMB demuestra que éste es básicamente el plan de las Ciudades del Arco Metropolitano –de la corona más inmediata del Área Metropolitana–, de las siete ciudades que en los últimos años han trabajado para integrarse en una red que rompa el monopolio del centro a favor de un sistema más abierto y cooperativo.

De hecho, los silencios del PTGMB se concentran en el Área Metropolitana de Barcelona, seguramente como el final de una forma de hacer que ha sido muy útil para el planeamiento de la extensión, pero insuficiente para la reutilización de la ciudad existente. El Plan general metropolitano de Barcelona (PGM) de 1976 ya sufría del mismo mal. Originariamente, este plan no tenía una forma comprensiva, sino unas reglas de juego, un sistema de propuestas abiertas y procesuales que tenían que construir su forma. El PGM estableció unos criterios de valor, de intensidad de aprovechamiento, que con más o menos acierto han servido de base para el despliegue urbanístico de estos años.

El PGM empezó a tomar forma cuando el alcalde Sociás compró los terrenos industriales abandonados; cuando los planes especiales de reforma interior (PERI) dieron forma a los barrios; cuando se repensaron y redujeron las previsiones viarias que había impuesto el MOPU; cuando se aprovecharon las oportunidades y se pasó de la idea de centro direccional a nodo cívico en las áreas de nueva centralidad; cuando las grandes infraestructuras se hicieron urbanas, o cuando los espacios no urbanizados se convirtieron en parques.

El proyecto de la ciudad *durable* –la traducción francesa de la palabra «sostenible», mucho más entendedora desde el punto de vista urbanístico– es una narración continua, que hace y rehace el proyecto desde las oportunidades que encuentra o inventa; que ante los discursos de los «aprovechamientos especulativos» pone el énfasis en la gestión transparente de unas reglas y una lectura transversal de la ciudad.

Quizás aquí se encuentra uno de los porqués de los silencios del PTPRMB: las dudas y las dificultades por establecer unas reglas nuevas de gestión que pongan en cuestión los «aprovechamientos» que determinó el PGM. La crisis económica de los años setenta y la inestabilidad política de la transición hicieron posible que se aprobara un plan como el PGM, que reducía un 30% el potencial de techo del conjunto y hacía una distribución más homogénea de las intensidades. Sólo una crisis continuada

o una caída en picado del sector inmobiliario harían posible o necesario modificar aquellas reglas. Seguramente, lo que ahora toca es volver a ponerlas en limpio y hacer más transparente y transversal la gestión de la ciudad.

Si en los años setenta se pudo convertir un plan tecnocrático como el PGM en la bandera reivindicativa del derecho a la ciudad, ahora, en democracia, tendría que ser más fácil que la construcción de la ciudad fuera un proyecto colectivo basado en unas reglas de juego con las que todo el mundo se sienta invitado. Sin embargo, para sacar eso adelante se necesitan otros cambios: que se enfríe la economía del ladrillo, se descargue al urbanismo de las tareas de redistribución y recuperación de las plusvalías generadas con la modificación de la fiscalidad urbana o que el planeamiento vuelva a ser un debate próximo a la población. En cualquier caso, mientras nos afanamos por estos cambios, sean bienvenidos el Programa de Planeamiento Territorial y el Plan de las Ciudades del Arco Metropolitano, como base para avanzar en la ordenación futura de la región metropolitana de Barcelona.

UNA OPORTUNIDAD PARA LA REVISIÓN

Ramon Roger Casamada

De forma sintomática, el urbanismo y la atención de los poderes hacia el territorio coinciden en desplegarse en los momentos de reconstrucción política y social de un país. Ha sucedido en Cataluña con la restauración del autogobierno, como pasó con los ilustrados de final del XVIII, o en parte de la segunda mitad del siglo XIX. Estos movimientos intelectuales y políticos han ejercido, pues, y en determinados periodos, el papel de abanderados en lo público, asegurando la legitimidad de sus proyectos, incluida, como es el caso de los planes territoriales y sectoriales aprobados en Cataluña, la salvaguardia de determinados espacios geográficos del proceso de urbanización.

Pero así como la defensa de los valores del territorio, percibida como objetivo a medio-largo plazo, no atiza conflicto entre las mayorías ni, por regla general, tiene que afrontar situaciones de contestación generalizada, la planificación territorial, caracterizada como un vehículo esencialmente regulador y ligado al interés colectivo, se adentra en la relación de intereses y situaciones de naturaleza social y económica que, como realidad viva, forman parte de la actividad y organización de una comunidad. Una actividad y organización que, en el otro extremo, tiene que convivir con la acción de corrientes multipolares y globales que actúan indiscriminadamente y llegan a condicionar el futuro de un territorio o de un país, al incidir con fuerza y de forma relativamente insospechada en la evolución de los ciclos económicos.

Pero aunque todo ello hace difícil el ejercicio de la predicción, sobre todo si el

futuro del territorio nos viene condicionado por la econometría y los movimientos demográficos, el tiempo vivido y la experiencia acumulada nos demuestran que los desajustes en ningún caso hacen decaer el contenido general de un buen proyecto y menos todavía desvirtúan las propuestas no compulsivas y de mayor calado político allí representadas. Así sucedió con el Plan General Metropolitano que, preparado para acoger una población superior a los cuatro millones de personas, desde el año 1976 y hasta bien entrados los años noventa, ha convivido con un estancamiento real de la población y, no obstante, en los casi treinta años que ha durado el periodo, se ha prácticamente agotado el programa de suelo y, en conjunto, el Plan ha alcanzado buena parte de sus objetivos.

También, pero en sentido opuesto, la elaboración del Plan Territorial de la región metropolitana de Barcelona ha sido protagonista involuntario de este tipo de acontecimientos, básicamente por la repentina variación en los escenarios relativos a la demografía, desde que se inició la etapa final de formulación y hasta el momento de la aprobación definitiva en el mes mayo de 2010. El incremento notable y relativamente repentino de la población no hará tambalearse las aportaciones básicas de Plan, pero nos aporta las claves para un debate que nos ayudará a posicionarnos con vista al futuro. Los datos correspondientes al padrón del año 2010 para la región metropolitana sitúan las cifras por encima de los cinco millones de personas, en una Cataluña que cuenta con más de siete millones y medio de habitantes, y ello sin contar que la población no censada que convive con nosotros, una realidad que eleva la media hasta cifras de entre 8 y 9 millones residentes.

La convicción con la que este PTMB fija objetivos relacionados con el modelo de concentración urbana, la voluntad sistemática y también normativa de proteger los espacios no cualificados urbanísticamente como suelos aptos para urbanizar y la reconducción del sistema global de movilidad en busca de un mayor equilibrio entre el vehículo privado y el transporte público, son los cimientos sobre los cuales el proyecto ensaya establecer, precisamente, el modelo físico y político de reconstrucción que le da carta de naturaleza, dirigiendo a los responsables de todos los niveles de gobierno, la responsabilidad de implementar el conjunto de sus propuestas y el respeto normativo de esta importante herramienta.

El Plan Territorial ha optado por fortalecer las bases de un sistema nodal de asentamientos sintonizando con la visión de un país que, desde Pau Vilà, tiene la ambición de integrar territorio y ciudad, buscando un equilibrio en la distribución de los recursos y la prosperidad a lo largo y ancho de nuestra geografía y actuando para que se optimicen los vectores de progreso que aporta el hecho urbano, echando la dispersión de los asentamientos huérfanos de una plena articulación.

A pesar de la claridad del planteamiento, no es menos cierto que existe un

territorio metropolitano consolidado por la urbanización que ocupa tan solo el 2% de su superficie pero tiene una contribución esencial al PIB del país y, de rebote, a la sostenibilidad del sistema en su conjunto. En este territorio, tampoco se puede despreciar la historia reciente de adaptación de los planes municipales entre los años 1980 y 2000, que eliminaron de la futura oferta más de 9.000 ha de suelo urbanizable, movidos principalmente por la situación de estancamiento de la población en Cataluña a lo largo de aquellos decenios, contribuyendo así a restringir la capacidad de crecimiento y nueva urbanización. Con todo, el PTMB encaja numéricamente los escenarios de población actual y futura con la del contenido de los actuales planes municipales y sobre la base de sus capacidades de acogida.

Si bien entre 2006 y 2010 –los años que separan el cierre de los datos socioeconómicos del Plan y la aprobación definitiva de este– el aumento de la población y la crisis económica igualmente creciente no han provocado situaciones generalizadas de infravivienda, no es menos cierto que en este periodo han aparecido cambios en la oferta de alquiler y mayores dificultades para el acceso a la propiedad, ligadas a la disminución de la actividad económica y, sobre todo, a causa de la bajada relativa de los salarios y la precariedad del trabajo entre la gente joven. La edad de la emancipación y el retraso acumulado en la formación de nuevos hogares son indicadores que habrá que tener muy en cuenta a la hora de definir las estrategias para hacer realidad las políticas de suelo y vivienda definidas en el Plan y alcanzar, de alguna forma, las expectativas de bienestar y actividad económica establecidas de aquí a quince años.

Ello pasará necesariamente por alcanzar un grado de competitividad que no tiene nuestro sistema y que requiere, entre otras medidas, priorizar la disminución sustancial del coste de los terrenos edificables para cualquier uso urbanístico previsto, fomentando una cultura de hacer nueva ciudad que ponga en cuestión las metodologías dominantes de los últimos quince años, tan opuestas a la manera de hacer de los países centroeuropeos y que han provocado el ictus irreversible actual.

Conscientes cómo somos de la situación heredada, de la forma particular como se han proyectado los ensanches en nuestras villas en el último cuarto de siglo, del tipo y tamaño de las promociones de suelo y las exigencias *ex legis* que han impuesto a los gestores municipales, sospechamos que habrá que revisar determinados principios y actitudes que hasta ahora parecían acertados. El futuro demandante de suelo para construir vivienda o generar actividad económica difícilmente será competitivo si continúa teniendo como interlocutores a los aspirantes a reproducir ciclos anteriores, sabiendo además que no habrá, en un futuro próximo, grandes entradas de nuevos inmigrantes y que la población envejece con una esperanza de vida creciente.

Para afrontarlo, ha llegado la hora de avanzar hacia una revisión general de los objetivos y contenidos de los planes de ordenación urbanística municipal que, mediante los mecanismos normativos establecidos en el PTMB, tutelan los organismos de la Generalitat. Es una gran oportunidad para la colaboración institucional, que da pie a insistir en la idea de mantener y completar en cada caso, el proyecto global de ciudad o recrearlo si fuera necesario. Tenemos en frente un contexto de reducción de la superficie efectiva de las promociones inmobiliarias y una dificultad creciente de costear los programas de renovación urbana, desaparecidos los costes de oportunidad, a pesar de la disminución relativa del valor de los terrenos. También sabemos que los operadores urbanísticos tendrán que trabajar sin financiar las operaciones de suelo y, por lo tanto, habrá que actuar prioritariamente sobre el factor tiempo con capital humano y esfuerzo legislativo.

Se abre también un interesante y no menos necesario proceso de revisión del PGM, documento obsoleto que pese a ello es, actualmente, el responsable del futuro del territorio más esencial del país. La aplicación de la nueva Ley del Área Metropolitana de Barcelona tendría que permitir a la capital de Cataluña redimensionar los puentes de cooperación con el resto de los municipios vecinos y, al mismo tiempo, dar impulso a la escala territorial mayor mediante un documento urbanístico de renovada ambición intelectual, transparente y fácil de aplicar, que aporte la seguridad jurídica y la claridad conceptual necesarias para volver a captar el interés de la ciudadanía y la atención de los emprendedores, reanudando el papel de motor de un territorio vital para el futuro de Cataluña, y así, al servicio de los ciudadanos, participar activamente en la normalización de la práctica del urbanismo que tantos efectos tiene sobre el mercado de la vivienda y de la manufactura, de los sectores comercial, terciario y quinario y también en la mejora de la situación de los equipamientos y las infraestructuras.

Ahora bien, los apremios que se han añadido al planeamiento y a la gestión del urbanismo en los últimos años no pueden romper definitivamente los valores que han sido esenciales en el ejercicio de la construcción de la ciudad. Volvemos, pues, a hablar del trazado, de las relaciones físicas de contacto y proporción entre las construcciones y espacio público, del fortalecimiento de la geometría como experiencia que tendría que permitir aplicar una buena cantidad de reglas de composición, que, inocentes, imaginábamos asimiladas a nuestra forma de proyectar, sin tampoco olvidar el análisis de los componentes no estrictamente físicos, pero que pueden jugar a favor del hecho urbano, entendido éste como base de convivencia y como apoyo territorial de un equilibrio, siempre imperfecto, entre la oferta y demanda. Sólo injertados de esta dinámica podremos contrastar la calidad del afán del PTMB para concentrar una parte sustancial de la nueva gestión urbanística en la reforma y transformación de determinados tejidos urbanos, de los cuales el Plan confía ob-

tener no menos de un tercio de los recursos para hacer frente a las necesidades de construcción de nuevas viviendas.

Es probable que en el periodo de vigencia del PTMB la mejora de los ratios de espacio disponible por habitante, que ha hinchado de manera tan importante nuestras ciudades entre 1970 y 2000, no continúe su escalada. Menos seguro, sin embargo, es que un escenario de recuperación económica en nuestro entorno sea impermeable a nuevas oleadas de inmigración, desbordando las previsiones más optimistas de los cálculos demográficos de aquí al 2026.

Sean o no plausibles estas u otras predicciones, de lo que parece que no hay duda es que Europa ha entrado a competir directamente con otros territorios líderes en revolución económica y demográfica. Desestimada la posibilidad de continuar, sin más, la acumulación de bienestar, porque nuestros excedentes son producto de unas circunstancias políticas que forman parte del pasado, tanto la planificación del territorio como el urbanismo y las actividades en las cuales su aplicación da acogida, tienen por delante un camino de revisión apasionante si quieren, como ciencia y conocimiento, sobrevivir y hacer justicia a la tradición del país y su capacidad de prosperar.

EL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA, UN PLATO QUE NECESITA MÁS COCCIÓN

Agustí Jover
Miquel Morell

Abordar una reflexión económica sobre el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (en adelante PTMB) en no más de 8.000 caracteres resulta un reto, cuando menos, estimulante. Tal y como nos anunciaba el escritor de Calatayud, Baltasar Gracián, intentaremos hacerlo lo más breve posible, sin que podamos asegurar que alcanzaremos ni los mínimos de calidad de su máxima.

Abordaremos el protagonismo que la economía ha tenido en los contenidos de análisis y propositivos del Plan, y también apuntaremos algunas reflexiones en torno al encaje en el espacio y el tiempo que presenta el PTMB y, por analogía, también el resto de planes territoriales parciales que han sido aprobados en los últimos años.

Vaya de antemano la celebración por la apuesta efectuada por la redacción y la puesta en marcha de los planes territoriales parciales en nuestro país, planeamiento de valía incuestionable y necesario para un desarrollo más equilibrado de nuestro territorio.

Entrando en materia, creemos que el análisis de la estructura económica debería tener un papel primordial en la fase de diagnóstico y propositiva del Plan, participando de forma más esmerada en el

análisis del sistema de asentamientos urbanos y del sistema de infraestructuras, con la finalidad de definir con claridad, entre otros: las ventajas competitivas del ámbito del Plan y su capacidad para atraer nuevas actividades económicas, los retos de futuro del sistema productivo que aborda el Plan con el fin de definir unas propuestas que den respuesta y mejoren su consecución, etc.

Si bien es cierto que el PTMB analiza la evolución de los sectores productivos, las conclusiones de este análisis parecen más un complemento que un motivo para formular determinadas propuestas que sí se explican en clave medioambiental, de geografía urbana o urbanística. El PTMB también incorpora un capítulo de evaluación económica en que, a partir de las hipótesis de crecimiento económico del territorio, se contrasta si las actuaciones prioritarias tienen cabida y dan respuesta a un determinado crecimiento estimado.

Ahora bien, la puesta en marcha de las actuaciones prioritarias que define el Plan y, fundamentalmente, las relativas a infraestructuras y a actividades económicas, generarán per se unas potencialidades que, si se obtienen los resultados esperados, permitirán catapultar este crecimiento económico previsto (incrementando el mercado de trabajo mediante los puestos de trabajo directos, indirectos e inducidos; incrementando la productividad; incrementando los beneficios sociales y disminuyendo los costes medioambientales, etc.). Introducir el impacto económico potencial de las actuaciones en el crecimiento previsto inicialmente como escenario *hands-off* nos permite evaluar el grado de incidencia que las actuaciones tienen en el crecimiento económico del territorio, modificándolo y alterándolo con el fin de proporcionar un salto cuantitativo y cualitativo en el desarrollo económico del territorio donde se implantan.

El economista británico Lionel Charles Robbins manifestó en el año 1932, en plena resaca del *crack* del 29, que la economía es la ciencia que relaciona unos recursos escasos con unas necesidades ilimitadas. Hayamos superado o no el tsunami y/o la resaca de la crisis económica de nuestro país, lo que es evidente hoy es la escasez de recursos a la que nos enfrentamos, y la obligación de tener criterio para priorizar las inversiones estratégicas de carácter territorial.

Instrumentos generalmente aceptados y en algunos casos de obligado cumplimiento en países de nuestro entorno, como el análisis de viabilidad económico y financiero, el análisis coste-beneficio, el análisis input-output, etc., ayudan a optimizar la toma de decisiones. Y ya va siendo hora de que, en este ámbito, este país trabaje como lo hacen los países de economías adelantadas.

Aparte de las reflexiones anteriores, de cariz metodológico y doctrinal, entendemos que hoy también hay que desplegar unas reflexiones sobre los encajes del PTMB en el tiempo y en el espacio.

El PTMB, no podemos olvidarlo, fue concebido y redactado en un contexto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SOBRE EL PLAN METROPOLITANO

Manuel de Torres Capell

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

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

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

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

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

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

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

daría con relación a nuevos temas de método.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Antonio Font

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Determinaciones generales y objetivos del PTMB 2010 para el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona

Sintéticamente, la memoria del Plan Territorial describe las determinaciones generales sobre el territorio del AMB, ahora integrada por los 36 municipios del espacio central metropolitano:

- En relación con los *espacios abiertos*, además de los ya protegidos por el planeamiento vigente, como pueden ser Collserola o el delta del Llobregat, el Plan los amplía y conecta con los otros espacios con protección administrativa (PEIN, Red Natura) para su articulación como sistema: Garraf, l'Ordal, parte baja del valle del Llobregat y sierra de Marina, como espacio continuo que recorre la cordillera Litoral.

- Con respecto a los *asentamientos*, en un ámbito tan intensamente ocupado no se plantean nuevas operaciones de extensión urbana ni otras que no sean las piezas restantes del actual suelo urbanizable. En cambio, se reconocen nuevas oportunidades sobre las áreas urbanas en transformación, algunas de ellas de carácter estratégico para la región metropolitana en su conjunto(5).

- Con referencia a las *infraestructuras de la movilidad y el transporte público*, actuaciones sobre la red ferroviaria, para la mejora de la comunicación interna, de las conexiones con el resto de la RMB y de la conexión entre la red de cercanías y el metro.

Igualmente, sobre el sistema viario, destinadas a mejorar la conectividad global de la red, la creación de vías exclusivas para mercancías o para el transporte público expreso, y las destinadas a sacar el tráfico viario de paso en las zonas urbanas. En cuanto a los objetivos fijados por el PTMB 2010 para el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana, cuya consideración nos permitirá discutir las alternativas de planeamiento más adecuadas al despliegue de aquel, podemos resumirlos así:

a) La consideración de las oportunidades de intervención sobre las áreas urbanas en transformación.

b) La definición y regulación de los espacios de transición entre los suelos urbanos y los espacios abiertos, de los espacios de valor conector, y la gestión de estos espacios.

c) El desarrollo de las centralidades urbanas.

d) La definición de los umbrales de densidades, intensidades y estándares para cada parte del territorio.

e) La concreción y el desarrollo de las estrategias en las áreas especializadas industriales que es necesario transformar o consolidar y equipar.

f) El establecimiento de áreas de contenido terciario sobre las operaciones de renovación y/o extensión urbana, en

relación con el transporte público de alta capacidad.

g) El mantenimiento y la mejora de la relación entre la población ocupada residente y los puestos de trabajo localizados, globalmente o por subámbitos.

h) El desarrollo de las estrategias para las áreas especializadas residenciales que se tienen que reestructurar, especialmente en las vertientes de la sierra del Ordal.

i) La definición y regulación del desarrollo de las vías metropolitanas con continuidad en el territorio, de escala más local.

j) La localización de las áreas funcionales estratégicas existentes y de nuevas reservas para su ampliación, regulando los usos existentes o los nuevos usos.

k) En su caso, la fijación de determinaciones urbanísticas directamente aplicables, de acuerdo con el artículo 63.2 del vigente Reglamento de Urbanismo.

El Plan Director tendrá que establecer sus determinaciones sobre los tres sistemas objeto del PTMB 2010 sobre el ámbito territorial previsto.

Además de las regulaciones normativas y ordenaciones físicas, el PDU tendrá que establecer las condiciones de programación [sic], de las actuaciones planteadas en orden a un desarrollo sostenible de su territorio.

Se trata, por lo tanto, de establecer el marco de adaptación del planeamiento general metropolitano, con la formulación de un texto único [sic] para este ámbito, con el fin de homogeneizar y de armonizar [sic] el contenido.

En caso de que se tramite un POUM (plan de ordenación urbana municipal) plurimunicipal que incorpore los criterios de delimitación territorial y los propósitos del PDU, no sería necesario formular éste último (art. 5.2 de las NN.UU. del PTMB 2010).

4. El despliegue del PTMB 2010 en el Área Metropolitana de Barcelona: las alternativas instrumentales de planeamiento

A la vista de la diversidad (funcional, social, morfológica, paisajística...) de los territorios metropolitanos que integran el ámbito del Área Metropolitana, y por lo tanto, de su problemática urbanística diferencial, cabe cuestionarse si las previsiones sobre los instrumentos urbanísticos para el despliegue del PTMB 2010 sobre este territorio son las más adecuadas y posibles.

Como ya hemos apuntado en la presentación de este trabajo, el Plan Territorial plantea normativamente la alternativa entre la elaboración de un plan director urbanístico –sobre el ámbito territorial de los 36 municipios y con las determinaciones generales y objetivos anteriormente resumidos– y la posterior concreción en las revisiones/adaptaciones de los correspondientes POUM municipales, o bien la directa tramitación de un único POUM

plurimunicipal que incorpore tanto los criterios de delimitación territorial como los propósitos señalados por el PDU (art. 5.2 de las NN.UU.)(6)

Por otra parte, según la Ley 31/2010, la aprobación del PDU del AMB tiene que dar paso a la elaboración de un único POUM que tendrá que sustituir al todavía vigente PGM-76, determinación por lo tanto no coincidente con la alternativa anterior.

A las eventuales ventajas de poder contar con una ordenación urbana del conjunto del ámbito, con una previsible mayor atención a los elementos de carácter supramunicipal e intermunicipal y con una institución (el AMB) con personalidad propia para ejercer el control y la gestión, se contraponen, además de las dificultades (más de 635 km² de extensión, 4 millones de habitantes) e incertidumbres (¿tiene que ser como el PGM-76 al cual se pretende sustituir?) en su elaboración técnica, la casi imposibilidad de su aprobación política, por su contenido de mucho más detalle y de repercusiones inmobiliarias que el ya vigente PTMB-2010.

Ante estas dificultades, la segunda alternativa –la posterior concreción del PDU a través de las revisiones/adaptaciones individuales de los correspondientes POUM municipales– ha sido la defendida sobre todo desde el ámbito municipalista como la oportunidad de una mayor aproximación a las especificidades (problemas y oportunidades) de cada municipio, de una mayor autonomía municipal en la toma de decisiones sobre la ordenación urbana de su territorio, y de una mayor facilidad con respecto a la aprobación y tramitación administrativa.

Por el contrario, los inconvenientes podrían ser, además de la ruptura con la ordenación urbanística de conjunto (todavía hoy existente, para el conjunto de los 27 municipios del PGM-76), previsibles conflictos en las delimitaciones territoriales de las determinaciones espaciales del PDU, y una menor atención y mayor dificultad para la gestión de los elementos de carácter supramunicipal o intermunicipal.

Seguramente, las dificultades de las alternativas anteriores son la expresión, entre otros, de la existencia de distintos territorios metropolitanos y de diversos grados de metropolitanización dentro de la misma nueva Área Metropolitana, y sugieren la posibilidad de apuntar una tercera vía, con el objetivo de acercar el instrumental urbanístico disponible a la naturaleza de los problemas y de las oportunidades existentes.

Así, a partir de la redacción del obligado PDU, sobre el ámbito territorial y los objetivos y determinaciones fijadas por el PTMB 2010 para el Área Metropolitana, parecen posibles los instrumentos urbanísticos siguientes para desplegarlo:

a) Unos “planes de ordenación urbana” intermunicipales o supramunicipales sobre aquellos territorios metropolitanos de ciudad continua en que las divisiones municipales son irrelevantes, con el fin de hacer una ordenación conjunta, con especial atención a los elementos de

carácter intermunicipal o supramunicipal. Para la mayoría de los territorios individualizados anteriormente sería una opción adecuada.

b) Unos "planes especiales" para la ordenación de las actuaciones sobre las áreas especializadas espacialmente discontinuas, con estrategias de intervención y proyectos de obra (reequipamiento, densificación, etc., y reurbanización, saneamiento, servicios), o de protección de espacios abiertos (parques metropolitanos, corredores ambientales, etc.).

c) Unos "proyectos urbanos" para las actuaciones con determinaciones urbanísticas directamente aplicables (equipamientos, espacios urbanos, infraestructuras), posibles según la legislación vigente.

Esta hipotética tercera vía, planteada a la vista tanto del nuevo marco institucional, con competencias y responsabilidades propias, como de posibles agrupaciones o mancomunidades municipales, pone el énfasis en los principales retos de la ordenación urbanística actual:

- La especificidad y complementariedad entre el planeamiento territorial y la ordenación urbana en la condición transescalar de las operaciones de la ordenación espacial, para tratar los problemas y abordar las oportunidades para su resolución.

- La conveniencia de un enfoque del planeamiento físico de carácter a la vez estratégico (pocas cosas pero las importantes) y operativo (en relación con las posibilidades en cada momento concreto). La introducción del factor tiempo en el desarrollo de las operaciones previstas y el reparto de cargas y beneficios en unidades territoriales menores.

- La máxima aproximación posible a las características diferenciales de los distintos territorios metropolitanos, a sus problemas y oportunidades, a sus usuarios, y a sus órganos de gobierno y de gestión.

Por lo tanto, un planeamiento urbanístico que se tiene que construir más desde la diversidad de tipo de problemas y situaciones metropolitanas que desde una tranquilizadora unitariedad y homogeneidad, siempre contestada por una tozuda realidad territorial.

(1) El ámbito metropolitano territorial del AMB tendría que incluir, como mínimo, los términos de los municipios de las entidades metropolitanas creadas en la Ley 7/1987, de 4 de abril, y de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (artículo 5.2 de las NN.UU. del PTMB 2010).

(2) A partir del Plan Territorial General de Cataluña de 1995, se redactó un temprano Plan territorial parcial de les Terres de l'Ebre, del mismo año, al que seguirán los de Pirineu-Aran (2006), Terres de Ponent (2007), Comarques Centrals (2008), Camp de Tarragona (2010), Metropolità de Barcelona (2010), Terres de l'Ebre, de nuevo (2010) y Comarques Gironines, el último, de septiembre del mismo año.

(3) Los planes directores urbanísticos están regulados por la Ley 1/2005, de Urbanismo, y su Reglamento (Decreto 305/2006).

(4) La posterior y vigente Ley 31/2010, metropolitana de Barcelona, consolida el ámbito territorial.

(5) En relación con las determinaciones sobre los asentamientos, el PTMB 2010 formula su propuesta como articulación entre los elementos siguientes:

- *Tipologías de tejidos*: núcleos urbanos y extensiones, áreas especializadas residenciales; industriales; terciarias; de infraestructuras; de equipamientos, parques y otros sistemas; de equipamientos extensivos y de uso mixto.

- *Modelo territorial*: centros de continuos urbanos, por tamaño de población; centralidades, según su papel metropolitano, comarcal, municipal, pequeño núcleo urbano o rural.

- *Estrategias urbanas*, para continuos urbanos intermunicipales (centros urbanos, áreas de transformación, o de extensión de interés metropolitano, nuevas centralidades urbanas, áreas especializadas residenciales que hay que reestructurar, idem industriales que hay que transformar o consolidar y equipar) ámbito de reforzamiento nodal metropolitano (áreas y ejes de desarrollo nodal y áreas de polarización) y estrategias para núcleos urbanos (crecimiento medio, moderado, mejora y compleción, rural) o por áreas especializadas (reducción/extensión; y localización de equipamientos).

(6) También, la previsión en el mismo artículo, que en caso de que el Parlamento de Cataluña aprobara la creación de una entidad metropolitana de Barcelona, el ámbito territorial del PDU tendría que coincidir con el ámbito de esta.

LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y DE SERVICIOS TÉCNICOS EN EL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA (PTMB)

Robert Vergés Fernández

1. Introducción

El objetivo del PTMB *es ordenar el territorio con el fin de aprovechar las oportunidades y hacer frente a los riesgos que se derivan del proceso de metropolitanaización, impulsando la compacidad física de los asentamientos, su complejidad funcional y su cohesión social.*

La consideración de que habrá un proceso de metropolitanaización implica que en el futuro habrá crecimiento demográfico y económico. Claro está que hay gente que considera que este crecimiento no es deseable y que sería preferible que se detuviera o incluso que se produjera un proceso de decrecimiento. Esta posición condiciona cómo se tiene que planificar e incluso si hay que planificar. No obstante, considero que los planificadores tienen que dejar a un lado sus deseos sobre lo que querían que pasara e intentar prever qué pasará realmente en el futuro.

Del hecho de que en el futuro continúe el crecimiento demográfico y económico, se derivan consecuencias que condicionan la necesidad de planificar nuevas infraestructuras, ya que hay bastantes aspectos que dependen fundamentalmente del número de habitantes y de la actividad económica como son: el número de viviendas, la movilidad, el consumo de energía y de agua, etc. Es decir, tenemos que planificar previendo que en el futuro necesitaremos más viviendas, se harán más viajes en transporte público, en transporte privado, en avión, etc., habrá más transporte de

mercancías, se consumirá más agua y energía, etc.

Alguien puede creer que la crisis actual comportará un cambio de tendencia, y puede ser también que lo acierte. Desde que Thomas R. Malthus publicó en el año 1798 su famoso *Essay on the Principle of Population*, donde expuso que la población humana estaba destinada a corto plazo a la pobreza y la extinción, hasta ahora todos los que han predicho que el crecimiento es insostenible se han equivocado. Ello, sin embargo, no demuestra nada, y evidentemente está la posibilidad de que la especie humana esté destinada a corto plazo a la pobreza y la extinción. En este caso esta reflexión sobre el PTMB es totalmente superflua.

No obstante, el autor de este artículo está convencido de que la población mundial, de Cataluña y del Área Metropolitana de Barcelona continuarán aumentando y que en pocos años el crecimiento económico se volverá a reanudar. Las reflexiones que se exponen a continuación se basan en la necesidad de ordenar este crecimiento.

2. Contenido del PTMB

El PTMB hace propuestas sobre tres temas:

Sistema de espacios abiertos. En esta categoría se incluye todo el suelo no urbanizable que representa el 74,8% del ámbito, con el objetivo de conseguir una red de espacios naturales conectados los unos con los otros. Un 31,9% del suelo no urbanizable gozaba de una protección especial como consecuencia de la aprobación del Plan de Espacios de Interés Natural y de la Red Naturaleza 2000, y el PTMB establece una protección especial para un 38,5% adicional.

Sistema de asentamientos. La aprobación del PTMB no afecta al planeamiento urbanístico vigente, excepto con respecto a las determinaciones en el ámbito del suelo no urbanizable. Las propuestas que realiza el PTMB deberán tenerse en cuenta en la redacción de las revisiones de los planes de ordenación urbanística municipal.

Sistema de infraestructuras de movilidad. Las propuestas se refieren a la red viaria y a la red ferroviaria.

3. Consideraciones

3.1 El TMB no considera el sistema de infraestructuras de servicios técnicos

El PTMB, a pesar de ser un plan de ordenación física que establece un modelo de ocupación del espacio, no aborda suficientemente la coexistencia del sistema de espacios abiertos con el sistema de servicios técnicos, que incluye las redes de agua (abastecimiento y saneamiento), de energía (eléctrica, gas, oleoductos) y de comunicaciones (telefonía, fibra óptica, etc.), que actualmente ya pasan, en gran medida, por el sistema de espacios abiertos, y que en el futuro tendrán que continuar desarrollándose, y, por lo tanto, tendrán que coexistir con espacios con una protección especial.

Cómo ya se ha comentado, más del 70% del territorio metropolitano tiene protección especial, por lo que es muy probable que cualquier proyecto de colector de agua residual, depósito de agua potable, cañería de agua, línea eléctrica, etc., entre en conflicto con los objetivos de protección. Cuando se redacten los proyectos, cada Administración y cada compañía de servicios aplicará su lógica que normalmente es contraria al criterio de concentración de servicios en corredores. En consecuencia se mantendrá la situación actual de sálvese quien pueda, en qué cada servicio técnico resuelve su problema como puede.

En la normativa del PTMB se establece que el análisis y la valoración de la inserción de las infraestructuras en el entorno territorial tiene que demostrar que no se afectan sustancialmente los valores del área de espacios de protección especial donde se ubicarían. Demostrar eso de manera irrefutable es prácticamente imposible, ya que la construcción de una infraestructura del tipo que sea en un espacio protegido siempre afectará en mayor o menor medida a los valores del espacio, y por lo tanto tendrá que ser un órgano administrativo quien valore, discrecionalmente, la demostración. Si los espacios con protección especial ocuparan una pequeña porción del territorio se podría pensar en no realizar nuevas infraestructuras, pero dado que ocupan el 70% del territorio consideramos que tendría que haberse afrontado de forma distinta a como lo ha hecho el PTMB. Entendemos que el PTMB tendría que haber previsto una red de corredores de servicios técnicos por donde ubicar preferentemente las redes de agua, de energía y de comunicaciones. En bastantes casos las redes viaria y ferroviaria podrían ser el apoyo de estos corredores de servicios.

3.2 La propuesta de sistema de infraestructuras ferroviarias es ambiciosa

En el PTMB se distinguen seis tipos de redes ferroviarias con el objetivo de que el transporte de viajeros y de mercancías por ferrocarril tenga un papel más relevante en la movilidad de la región metropolitana.

Entendemos que la propuesta es coherente con el objetivo que se quiere alcanzar y de acuerdo con el mismo Plan, una vez se ejecuten las diferentes infraestructuras ferroviarias previstas, la cobertura territorial por ferrocarril aumentará un 30% respecto de la situación actual, pasando del 54% al 84%.

No hay duda de que el coste económico de las diferentes propuestas es muy elevado y lógicamente el contexto económico actual obligará a reprogramar muchas de las actuaciones previstas. No obstante, entendemos que la propuesta de infraestructuras ferroviarias constituye un esqueleto sólido para el transporte público de infraestructura fija que se puede desarrollar en las próximas décadas. El planeamiento tiene que tener una visión de modelo final y entendemos que lo alcanza ya que permitirá consolidar unas reservas urbanísticas.

3.3 La propuesta de sistema de infraestructuras viarias es insuficiente

La propuesta de infraestructuras viarias es decepcionante, ya que básicamente

consiste en recoger las actuaciones que ya están en ejecución y eliminar muchas de las reservas definidas en el Plan director del Área Metropolitana del año 1968 y que se habían ido recogiendo en el planeamiento urbanístico vigente. Prácticamente no hay ninguna propuesta nueva en materia de red viaria.

Aunque no se dice explícitamente, el PTMB rezuma una prevención en contra de la red viaria y contrasta claramente con la contundencia y ambición de la red ferroviaria.

Un primer aspecto que muestra que la red viaria no se enfoca adecuadamente es el tratamiento del tráfico de paso. El PTMB considera que el desdoblamiento del eje transversal y la construcción del eje diagonal (Manresa - Igualada - Vilafranca) permitirán absorber una parte considerable del tráfico de largo recorrido a lo largo del corredor mediterráneo que no tienen su origen o destino en la región.

La conversión del eje transversal en una autovía permitirá derivar una parte importante del tráfico de paso entre la frontera y el centro de la península, pero con respecto al corredor mediterráneo, el planteamiento que hace el PTMB es voluntarista y poco creíble ya que el recorrido entre Girona y Tarragona pasando por el eje transversal y el eje diagonal es mucho más largo (42 km de más), las vías tienen características peores y los desniveles son mucho mayores, y por lo tanto el tiempo de viaje, el consumo de combustible y la contaminación serán mucho más elevados.

El desplazamiento del tráfico de paso fuera de la región metropolitana permite obviar los inconvenientes que se derivan de su paso por el interior de la región, pero creemos que se trata de una solución virtual y que el tráfico de paso a lo largo del corredor mediterráneo continuará pasando por el interior de la región metropolitana.

El PTMB tiende a asociar la red viaria con el transporte privado estableciendo una connotación negativa. La Encuesta de Movilidad Cotidiana de Cataluña de 2006 muestra que de los 101,2 millones de desplazamientos semanales que se hacen en la región metropolitana, el 45,9% de los viajes se hacen a pie o en bicicleta, el 35,6% en vehículo privado y el 18,5% en transporte público, de los cuales únicamente un 57,5% se hacen con un medio ferroviario y el resto con medios que utilizan la red viaria, fundamentalmente el autobús. Por lo tanto, la red viaria prácticamente contribuye en la misma medida que la red ferroviaria al transporte público. Además, la red viaria constituye el apoyo del transporte privado, tanto de viajeros como de mercancías, y también de la mayor parte de los desplazamientos en medios no motorizados. Es por ello que olvidar el sistema viario es un grave error ya que soporta el 90% de todos los desplazamientos.

El PTMB muestra también prejuicios contra las vías de alta capacidad. Recoge, como muestra de realismo, las autopistas y autovías existentes pero no hace una apuesta para construir nuevas.

Desde el punto de vista técnico las autopistas y autovías son carreteras que cumplen tres características que son: dos calzadas, una para cada sentido de circulación, separadas por una mediana; ausencia de cruces a nivel; ausencia de accesos a las propiedades colindantes. Es decir, no tienen por qué estar diseñadas para dar específicamente fluidez al tráfico de largo recorrido y no tienen por qué tener un número de accesos muy limitado.

Es importante destacar que las actuaciones viarias con un éxito más importante desde todos los puntos de vista (social, urbano, de seguridad vial, etcétera) que se han construido en los últimos 25 años, son precisamente vías con características de autopista (rondas de Barcelona, eje de los túneles de Vallvidrera, Mataró - Granollers, autovía del Baix Llobregat, etc.). Por contra las carreteras que no se han ejecutado con estas características no han funcionado adecuadamente (desdoblamiento de la C-17 entre Montmeló y Centelles, variante de la C-59 de Palau-Solità y Plegamans, variantes de Cardedeu y Llinars del Vallès de la C-35, eje transversal, etc.).

Vista la elevada utilización de la red viaria en la región metropolitana, y teniendo en cuenta la experiencia de los últimos años, entendemos que sería razonable que el PTMB impulsara que todas las nuevas vías estructurantes primarias que se construyan en la región tengan que tener necesariamente las características de autovía o de autopista.

La propuesta de red viaria del PTMB es poco coherente ya que para una misma tipología de vías, como por ejemplo las vías estructurantes primarias, admite características de sección y de enlaces muy distintas. Uno de los aspectos básicos para la comprensión y para la seguridad de una red viaria es precisamente la coherencia de las vías, respetando el principio de continuidad de los itinerarios.

LA RÓTULA MARTORELL - ABRERA. LA RESILIENCIA TERRITORIAL Y EL GATO DE SCHÖDINGER

Rodrigo Alaminos Rodríguez

“Las sucesivas transiciones de un paradigma a otro vía alguna revolución, es el patrón de desarrollo usual de la ciencia madura”.
The Structure of Scientific Revolutions (1962)
Thomas S. Kuhn

El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB) establece sus determinaciones sobre la base de tres estrategias: la de espacios abiertos, la de asentamientos urbanos y la de infraestructuras de movilidad.

En el desarrollo de estas estrategias se han aplicado cinco principios operativos (función ordenadora de los espacios naturales y agrarios, uso eficiente del suelo, nodalidad, usos mixtos y equilibrados, priorización del transporte colectivo)

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

la coherencia entre ambos niveles de planeamiento es el informe urbanístico y territorial, emitido conjuntamente con el documento de referencia previsto en la normativa ambiental, en la fase de avance del planeamiento urbanístico municipal (ya sea general o derivado). Este instrumento, que fue introducido en la Ley 6/2009, de Evaluación Ambiental de Planes y Programas, permite a la Administración de la Generalitat pronunciarse sobre la coherencia de las propuestas de planeamiento con la legalidad urbanística y las prescripciones del planeamiento territorial desde un estadio inicial de su tramitación, de forma que evita múltiples complicaciones administrativas y conflictos cuando los planes son llevados a las comisiones territoriales de urbanismo en los últimos estadios su tramitación. Resultaría, a nuestro entender, una muestra de inteligencia por parte de la Administración de la Generalitat y un buen augurio para la aplicación del PTMB (y del planeamiento territorial en general) que la figura del informe urbanístico y territorial saliera consolidada y fortalecida de la modificación de la Ley de Urbanismo que tramita actualmente el Parlamento de Cataluña.

4. El desarrollo de las infraestructuras de la movilidad y el transporte

Desde una perspectiva histórica, se ha afirmado que la elaboración y la aprobación del planeamiento territorial en los últimos años ha permitido unir, en un ejercicio con escasos antecedentes en Cataluña, el planeamiento territorial y urbanístico, por un lado, y la planificación de las infraestructuras por el otro (Nadal, 2009). Para la evolución futura del PTMB resulta de gran importancia que esta integración, vigente en el periodo de elaboración y aprobación, perdure también en el de aplicación y desarrollo del Plan. Se trata de un tema que, como se ha hecho notar, resulta complejo en razón de las diferentes culturas disciplinarias y administrativas que concurren (Marshall, 2012), así como por el reparto competencial entre las diversas administraciones y la necesaria autonomía que, por razones de escala y por otras, requiere la concreción definitiva de los trazados viarios y ferroviarios (Esteban, 2006). Su evolución futura dependerá, en muy buena medida, de la solución que se dé a tres cuestiones estrechamente interrelacionadas: en primer lugar, de la capacidad y la voluntad de las administraciones de elaborar una ley de financiación del transporte público, a nuestro entender inaplazable; en segundo lugar, de la capacidad de mantener un programa razonable de inversiones en infraestructuras de movilidad, a pesar de las dificultades económicas del momento; finalmente, la programación del despliegue de las previsiones del PTMB a través de los instrumentos sectoriales adecuados. La tramitación del Plan Director de Infraestructuras con el horizonte 2018, que tiene que cumplir la Autoridad del Transporte Metropolitano, será, sin duda una muestra de cómo evoluciona la cuestión. La composición del ATM, con un carácter paritario entre la Generalitat y los entes locales, similar al de la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana que formuló el PTMB, puede favorecer, seguramente la coherencia en este ámbito.

5. La gestión de los recursos y la dotación de las infraestructuras ambientales

Como se ha explicado sobradamente (Esteban, 2006 y 2011; Nel-lo, 2011a), el PTMB no se propone resolver de forma normativa todo el universo de cuestiones que tienen incidencia en el territorio. Se concentra en establecer el cañamazo territorial básico (espacios abiertos, asentamientos e infraestructuras), mientras deja para la planificación sectorial otros temas como la gestión de los recursos naturales, las cuestiones energéticas y la dotación de infraestructuras ambientales. Sin embargo, las propuestas del plan metropolitano tienen un profundo contenido ambiental. Así, por mencionar solo los rasgos más destacados, el PTMB establece un sistema de protección de los espacios abiertos (que como es sabido se consideran suelos de protección especiales o agrícolas cerca de dos tercios de la superficie total de su ámbito); en segundo lugar, propugna un tipo de desarrollo urbano que tiene por objetivo principal reducir el consumo innecesario de suelo y las necesidades de movilidad; y define, también, una red viaria y un sistema de transporte público, lo más integrado posible en el entorno y con un reparto modal señaladamente decantado hacia el transporte público. El PTMB ha sido objeto, asimismo, de una completa evaluación ambiental, con el fin de garantizar que sus parámetros casen con la dotación de recursos y con un modelo de desarrollo territorial sostenible. Esta evaluación ha resultado particularmente interesante desde el punto de vista metodológico y administrativo, porque no ha consistido en un ejercicio externo al Plan, sino que ha formado parte inseparable de su proceso de elaboración. Ahora bien, para el desarrollo futuro del PTMB resulta imprescindible resolver dos retos: en primer lugar, realizar, con el mismo espíritu de transversalidad e integralidad, la evaluación futura del planeamiento urbanístico, de la red viaria y de las infraestructuras del transporte de acuerdo con los procedimientos que el mismo PTMB ya prevé; en segundo lugar, vincular estrechamente el desarrollo y la aplicación del Plan a la dotación de los recursos naturales y energéticos, así como de las infraestructuras energéticas y ambientales destinadas a gestionarlos, en un contexto condicionado por las medidas de adaptación al cambio climático.

6. La creación de nueva ciudad

Una de las enseñanzas que se deriva del proceso de aprobación del planeamiento territorial en Cataluña es la necesidad de insertarlo en el conjunto de la política territorial y del resto de políticas impulsadas por las administraciones (Baulies, 2010, Esteban, 2006; Nel-lo, 2010a). Si el planeamiento territorial fuera un ejercicio sectorial, desvinculado del resto de políticas públicas estaría inevitablemente condenado a la marginalidad y a la falta de efectividad. Por ello, en la evolución futura del PTMB, resultan esenciales no solo los retos relativos al planeamiento urbanístico o sectorial de los que hemos hablado hasta ahora, sino también aquellos relacionados con otras políticas territoriales que están estrechamente conexas a él. La primera de estas políticas es, sin duda, la relativa a los proyectos y los procesos de creación,

de nueva ciudad. Para el avance hacia el modelo de metrópoli polinodal, integrada por asentamientos compactos, complejos y cohesionados que propugna el PTMB, resulta esencial no solo la evolución ordinaria del desarrollo urbano previsto en el planeamiento urbanístico municipal sino también el impulso de proyectos de alcance metropolitano. Solo así, mediante un conjunto de acciones directas e intencionadas, podrán ir configurándose y consolidando en un plazo razonable las "áreas urbanas de desarrollo nodal" y las "áreas y los ejes urbanos de polarización" previstas en el Plan. Por eso, la concreción futura de la estrategia de desarrollo urbano del PTMB requiere el impulso de dos tipos de proyectos: por un lado, nuevos ensanches urbanos destinados a dar respuesta a las necesidades de vivienda asequible, fortaleciendo, en el mismo tiempo, las ciudades y villas con capacidad de polarización territorial (los proyectos de las áreas residenciales estratégicas definidas en el año 2010 pueden representar una aportación esencial en este sentido); por el otro, nuevas centralidades metropolitanas, con una alta presencia de actividades económicas (como el Parque del Alba, en Cerdanyola del Vallès). Para el impulso de unos y otros será esencial su coordinación con el desarrollo de las redes de transporte y su gestión concertada entre la Administración autonómica y la local (a través de fórmulas como los consorcios ya existentes entre los ayuntamientos y el Instituto Catalán del Suelo).

7. La reutilización de la ciudad construida

El ámbito metropolitano de Barcelona es el más densamente urbanizado de Cataluña. El PTMB –que se inscribe claramente en la tradición del urbanismo barcelonés según la cual la evolución de la metrópoli tiene que ser proyectada, en primer lugar, a partir de la reutilización misma ciudad existente– pone especial atención en el tratamiento de los espacios construidos. Así, propone diversas estrategias con el fin de enaltecer y potenciar la capacidad vertebradora y difusora de centralidad de áreas urbanas preexistentes: "áreas funcionales estratégicas metropolitanas", "áreas de transformación urbana de interés metropolitano", "nuevas centralidades". Desde la perspectiva supralocal, estas estrategias tienen que ser complementadas, a nuestro entender, en dos direcciones: en primer lugar, por el mantenimiento y la profundización de las políticas de vivienda asequible, impulsando la construcción en el interior mismo de las áreas urbanas y tratando de distribuirla de la forma más homogénea posible; en segundo lugar, por la extensión de operaciones de rehabilitación integral de barrios como las que la Ley 2/2004, de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas, ha permitido emprender ya en 141 barrios de toda Cataluña. Solo así, en una situación como la actual, en que la crisis económica y la situación del mercado inmobiliario agravan los riesgos de segregación social, podrá defenderse, desde el punto de vista urbanístico, la cohesión social de nuestras ciudades propugnada por el PTMB.

8. La gestión de los espacios abiertos y del paisaje

El PTMB tiene como uno de los principales objetivos fortalecer la red de espacios

abiertos de la región metropolitana de Barcelona, red que, recogiendo las tesis de Forman (2004) y de otros autores, es considerada por el Plan como la matriz básica del territorio. Así, el PTMB amplía de forma notabilísima el suelo de protección especial, da mayores garantías para la preservación del suelo no urbanizable en su conjunto y regula, directamente, buena parte de los usos. Ahora bien, como es bien sabido, el vínculo normativo constituye solo una parte, necesaria pero en modo alguno suficiente, para el mantenimiento de la calidad ambiental, productiva y paisajística de estos espacios. El principal reto de futuro en relación con los espacios abiertos, una vez aprobado el PTMB, es su gestión. Y la virtualidad de esta se dirimirá en cuatro campos: la capacidad de fomentar los usos agrícolas y forestales en el ámbito metropolitano, sobre unos suelos que tienen ahora mayores garantías de conservación, pero que requieren de incentivos y ayudas no solo por el valor económico de sus productos, sino también por la función social y ambiental que el mantenimiento de estos usos representa; la gestión integrada de los parques y los espacios de interés natural, profundizando y extendiendo las fórmulas de cooperación interadministrativa y los acuerdos de custodia del territorio ya existentes; el impulso de la sensibilización en materia de paisaje y la aplicación de las directrices del paisaje contenidas en el PTMB (en este sentido será muy conveniente, para concluir el reconocimiento de los valores paisajísticos del ámbito metropolitano, la aprobación del correspondiente Catálogo del Paisaje, ya elaborado por el Observatorio del Paisaje); la continuación de intervenciones paisajísticas de carácter ejemplificador, como las que permite realizar el Fondo de Gestión del Paisaje, establecido por la Ley 8/2005, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.

9. La información territorial

El conocimiento y el estudio permanente de las dinámicas metropolitanas es otro de los retos de futuro en la aplicación del PTMB. Lejos de ser una cuestión marginal o accesoria resulta esencial desde tres puntos de vista: para suministrar a las administraciones públicas –Generalitat y ayuntamientos– la imprescindible capacidad de gestión; para proveer elementos de evaluación y control de las políticas públicas; y para asegurar a los particulares la información necesaria. En este sentido, parece del todo conveniente la elaboración, ya prevista, de los informes periódicos sobre el desarrollo del PTMB que tendrán que ser presentados a la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana. Tres mecanismos complementarios más pueden contribuir de forma muy positiva al seguimiento del despliegue del Plan y sus efectos: desde el punto de vista de los usos y la situación jurídica del suelo, el Mapa Urbanístico de Cataluña, puesto en funcionamiento en el año 2010, que provee información integrada y completa sobre la evolución del planeamiento urbanístico municipal; desde el punto de vista de las infraestructuras del transporte público, la comisión de seguimiento del Plan Director de Infraestructuras, integrada por la Administración de la Generalitat y los entes locales; finalmente, desde el

punto de vista social, la Encuesta sobre las Condiciones de Vida y Hábitos de la Población que elabora, desde el año 1985, el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona.

10. La voluntad política y la cooperación administrativa

Para acabar, resulta obvio que el principal reto de futuro para el PTMB es contar con la voluntad política de las administraciones públicas que lo han elaborado con el fin de desarrollarlo y hacerlo cumplir. Voluntad que tendrá que hacer frente a dos tipos de presiones: por un lado, la pulsión desreguladora que se extiende por toda Europa amparada por el argumento de la crisis económica y de la imprescindible simplificación de los procedimientos administrativos; y, por el otro, aquel "municipalismo" que responde, ante todo, a la propensión de ceder a intereses particulares. Este comportamiento administrativo se verá condicionado, en muy buena medida, por la disposición de los actores sociales para defender e impulsar los valores y los principios que informan el Plan. Sin embargo, más allá de la existencia de la voluntad política de la Administración y de la sensibilización de la sociedad, hay una serie de cuestiones, de carácter organizativo, que pueden resultar esenciales a la hora de vehicularlas. Estas cuestiones están relacionadas con tres temas: en primer lugar, la existencia de los mecanismos de coordinación transversal en el interior del gobierno de la Generalitat, de forma que todos los departamentos implicados compartan los objetivos y la gestión del desarrollo del PTMB; en segundo lugar, la capacidad de articulación de los gobiernos locales, que se ha visto fortalecida, sin duda, por la creación del Área Metropolitana de Barcelona, pero que, en el resto de la región metropolitana tendrá una concreción mucho más difícil, a causa de las dificultades planteadas en la constitución de la veguería metropolitana por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña de 2006 (de forma que habrá que seguir cubriendo el vacío a través de la Diputación de Barcelona o entidades de cooperación menos formales, como la asociación de Ciudades del Arco Metropolitano); finalmente, el mantenimiento de espacios de colaboración inter e intraadministrativa como la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana, que puede tener un papel decisivo en el seguimiento del PTMB y en la concertación de las políticas que tienen que permitir su desarrollo.

Éstos son, a nuestro entender, los retos que plantea el futuro inmediato del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona.