

La experiencia reciente de Cataluña

Planeamiento urbanístico para el siglo XXI

Antonio Font

Doctor Arquitecto por la Escuela de Arquitectura de Barcelona. Catedrático de Urbanística de la UPC, Escuela de Arquitectura del Vallès y Director del Master en Proyección Urbanística de la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha sido director de la ETSAV y del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la UPC. Premio Nacional de Urbanismo 1983. Realiza trabajos profesionales de planeamiento urbanístico y es autor de numerosas publicaciones especializadas.

The aim of this work, besides giving an account of the contemporary trend and the present situation of town planning in Catalonia, is to assess its effect on the latest territorial transformations, in order to address the limitations of current municipal planning in the light of such transformations, and make an attempt at explaining the causes based on the paradox of a territory which is de-regulated and yet has been profusely planned at the local level, as the means for laying the foundations of its renovation. To do this, the article first tries to summarise the current planning situation regarding the system of cities and territories. It then suggest an interpretation of the recent trend, by typifying the plans in relation to the dominant urban problem at each stage of the growth, placing a special emphasis on the current stage and on some of its contributions. Because of its importance the city of Barcelona, major scenario of urban transformation policies in the eighties, is also given special attention. The article closes by reflecting on the possible limitations of the present model of planning with regard to the new territorial situation and on the bases for its eventual renovation.

El trabajo pretende, además de dar cuenta de la evolución contemporánea y de la situación actual del planeamiento urbanístico en Cataluña, evaluar su incidencia en las transformaciones territoriales últimamente acaecidas, para plantear las limitaciones del planeamiento municipal vigente a la luz de aquéllas, y esbozar un intento de explicación de las causas, sobre la base de la paradoja de un territorio desregularizado y, sin embargo, profusamente ordenado desde los planes de ordenación urbana, como camino para sentar las bases de su renovación. Para ello, en primer lugar, se intenta resumir la situación actual del planeamiento sobre el sistema de ciudades y territorios. Después, se arriesga una interpretación de la evolución reciente, a través de una tipificación de los planes en relación con el problema urbano dominante en cada etapa actual y en algunas de sus aportaciones. Por su peso, se dedica una atención específica también al caso de la ciudad de Barcelona, escenario principal de las políticas de transformación urbana de los años ochenta. El trabajo se cierra con una reflexión sobre las posibles limitaciones del modelo actual de planeamiento frente a la nueva situación territorial y sobre las bases para su eventual renovación.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende, además de dar cuenta de la evolución contemporánea y de la situación actual en Cataluña del planeamiento urbanístico, reflexionar sobre su incidencia en las transformaciones territoriales últimamente acaecidas, así como sobre las posibles limitaciones del planeamiento realizado a la luz de aquéllas, en un intento de explicación de las causas sobre la base de la actual paradoja de un *territorio desregularizado* y, sin embargo, profusamente ordenado desde los planes de ordenación urbana, como camino para sentar las bases de su eventual renovación. Utilizo intencionadamente *planeamiento urbanístico*, como síntesis de planeamiento “urbano” y planeamiento “territorial”, por la creciente dificultad, en territorios tan antropizados como los de referencia, de distinguir entre ambos niveles, tanto en el análisis como en la intervención. Territorio y Ciudad constituyen un único sistema, en el que los proyectos de transformación deben confrontarse, para inserirse cuidadosamente en una frágil realidad a ordenar más que a ocupar. Para el siglo XXI, en el sentido de la incidencia del planeamiento vigente en los próximos años del desarrollo territorial, pero también desde el reconocimiento de los déficits heredados de cara a su renovación y de las aportaciones recientes, a pesar de un marco legal y administrativo o de un sistema inmobiliario poco propicios a resolver los nuevos problemas urbanísticos relevantes. Para ello, en primer lugar, se trata de resumir la situación actual del planeamiento urbanístico en Cataluña sobre sus sistemas de ciudades y territorios desde una perspectiva dinámica, como marco geográfico y poblacional de la experiencia que se intenta analizar. Después se arriesga una interpretación de la evolución reciente del planeamiento urbanístico catalán en el último medio siglo, a través de una tipificación de los planes de ordenación municipal en relación con el problema urbano dominante en cada etapa del crecimiento, con especial énfasis en la etapa actual de los años noventa y en algunas de sus limitadas aportaciones.

Por su peso, se dedica una atención específica también al caso de la ciudad de Barcelona, escenario privilegiado de las políticas de transformación urbana (“reconstrucción de la Ciudad”) de principios de los años ochenta, previas a los desarrollos olímpicos de tanta repercusión internacional pero, sobre todo, laboratorio de ideas para el planeamiento, el proyecto urbano y la intervención urbanística en general, que con cierto efecto demostración pasan luego de la capital a las ciudades medianas o intermedias del territorio catalán y también a otras ciudades del estado y del ámbito internacional. Sin embargo, los resultados de las transformaciones territoriales recientes, ocurridas en un marco de cultura de plan y de disciplina urbanística indiscutibles, plantean serias dudas sobre la validez del conjunto del planeamiento vigente frente a las nuevas condiciones de producción de ciudad. La denominada “crisis del planeamiento” seguramente no es ajena a la emergencia de una “nueva territorialidad”, consecuencia de aquellas condiciones

estructurales. El trabajo se cierra con una reflexión sobre las posibles limitaciones del modelo actual del planeamiento frente a la nueva situación territorial y sobre las bases para su eventual renovación.

1. TERRITORIO, SISTEMA DE CIUDADES Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Presentamos aquí, sintéticamente, los rasgos sobresalientes del marco de referencia geográfico y poblacional del planeamiento urbanístico, que permiten entender de forma dinámica los grandes trazos del proceso de urbanización y del esfuerzo de ordenación urbanística realizado en los últimos veinte años.

Como puede verse en los gráficos de la lámina I, el territorio catalán tiene una superficie de 32.572 km² y 947 municipios, integrados en 41 comarcas de características geográficas muy diversas, desde la montaña de las comarcas pirenaicas, hasta las litorales, pasando por las planicies de la Cataluña interior. División territorial realizada en la etapa republicana, que hoy resulta, en parte, superada por los procesos de metropolitanización ocurridos, tanto en la región de Barcelona como en la de Tarragona y, de manera incipiente, en la de Gerona.

En el sistema de ciudades, enormemente rico y complejo, integrado por ciudades “maduras”, ciudades “recientes”, villas y pueblos, destacan la aglomeración urbana de la región metropolitana de Barcelona en el Vallès y su extensión costera hacia el Maresme y hacia el Garraf; la de Tarragona, Reus y Valls en el Tarragonés y Alt Camp; y las ciudades interiores de Lérida en el Segrià; de Manresa, en el Bages; y de Vic en el Osona; así como el área urbana de Gerona en el Gironés hacia el norte del territorio.

Como puede verse en la tabla numérica inferior, es relativamente estable en los últimos veinte años el número de ciudades de 20.000 a 50.000 habitantes (de 22 a 24), produciéndose en cambio un crecimiento importante del escalón de ciudades medias de 10.000 a 20.000 habitantes (de 29 a 47), a la vez que el escalón inferior de municipios con menos de 500 habitantes (de 49 a 371). Doble proceso, de despoblamiento de la Cataluña interior, por un lado, y de crecimiento de los entornos metropolitanos y de las ciudades intermedias, por el otro, en un escenario actual de estancamiento demográfico, característico del proceso de urbanización reciente, no exclusivo de Cataluña. En cuanto a la evolución del planeamiento urbano, pueden verse respectivamente las situaciones territoriales de 1979, año de la reinstauración democrática, con 70 municipios con planeamiento, y la de 1999, con 754 municipios con alguna figura de planeamiento aprobada, de las cuales 277 son planes generales, 403 normas subsidiarias y 74 delimitaciones de suelo urbano. Por tanto, de hecho el 76,5% del territorio catalán tiene ordenación urbana municipal, que comprende la práctica totalidad (98,9%) de la población, algo más de seis millones de habitantes.

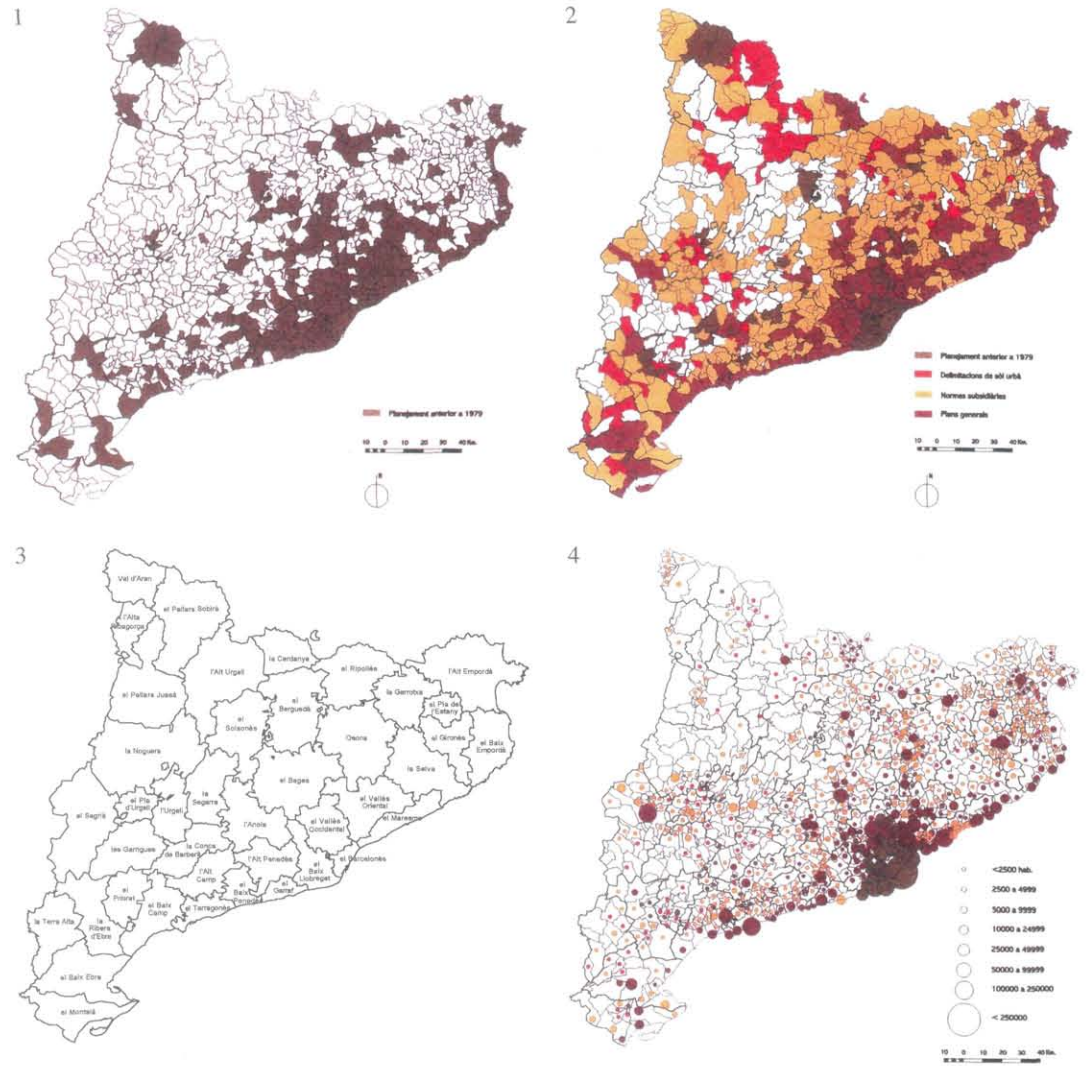
Otra situación muy diferente es la de los planes de ordenación territorial. Frente al gran esfuerzo desarrollado en el planeamiento municipal, sobre todo en la primera mitad de los años ochenta, los planes territoriales a lo largo de la historia catalana pueden contarse con los dedos de una mano.

Desde el antecedente remoto del *Regional Planning* republicano de 1932, primer intento de ordenación del territorio catalán en su conjunto, hay que esperar hasta 1966 para que aparezca el Esquema Director del Área Metropolitana de Barcelona, aprobado sólo a efectos de la preparación de futuros planes, como episodio singular avanzado de ordenación de la región metropolitana de Barcelona (más de 160 municipios, algo más de 3.000 km²), de indudable interés como reto urbanístico y administrativo. No es hasta 1995 cuando se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña, previsto en la legislación urbanística catalana de 1987 (*Llei d'Ordenació del Territori*), esquemático esfuerzo de ordenación, que ha tenido escasa incidencia real en el desarrollo territorial del país y de los instrumentos de ordenación territorial allí contemplados.

Uno de ellos, el Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona, todavía en redacción, ha consumido un largo período de tiempo y un importante esfuerzo económico y profesional, cuyos resultados conocidos hasta ahora resultan bastante decepcionantes respecto a las transformaciones

LÁMINA I: CATALUÑA PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

1. Situación del planeamiento, 1979.
2. Situación del planeamiento, 1999.
3. Comarcas de Cataluña.
4. Tamaño demográfico de las poblaciones.



	Número de municipios	Superficie	% respecto Cataluña	Población	% respecto Cataluña
Planeamiento anterior	70	200.286	6,15	3.053.998	50,19
Plan General	207	597.998	18,36	2.296.667	37,74
Normas subsidiarias	403	1.409.702	43,28	628.441	10,33
Delimitación suelo urbano	74	238.418	8,70	38.098	0,63
Total con planeamiento	754	2.491.404	76,49	6.017.204	98,89
Total sin planeamiento	193	765.817	23,51	67.693	1,11
Total	947	3.257.221	100,00	6.084.897	100,00

Habitantes	Número de municipios	1975 Población total	%	Número de municipios	1996 Población total	%
Hasta 500	49	92.947	1,6	371	92.101	1,5
de 501 a 1.000	195	136.506	2,4	155	110.160	1,8
de 1.001 a 5.000	267	575.637	10,2	260	583.055	9,6
de 5.001 a 10.000	55	383.224	6,8	68	456.304	7,5
de 10.001 a 20.000	29	370.550	6,5	47	659.159	10,8
de 20.001 a 50.000	22	668.153	11,8	24	756.877	12,4
de 50.001 a 100.000	7	512.625	9,1	10	658.478	10,8
de 100.001 a 500.000	7	1.169.584	20,7	8	1.265.101	20,8
más de 500.000	1	1.751.136	30,9	1	1.508.805	24,8
Total	932	5.660.362	100,00	944	6.090.040	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrer, A., Sabaté, J.: "L'urbanisme municipal" en 20 anys d'Ajuntaments democràtics 1979-1999, Federació de municipis de Catalunya, Barcelona, 1999.

recientes territoriales frente a las necesidades de ordenación de la región metropolitana principal. Están también en marcha otros Planes Territoriales Parciales (Terres de l'Ebre, en trámite, y otros estudios supramunicipales), en una etapa muy reciente de impulso por parte de la Generalitat a la ordenación territorial del país, tan necesaria como urgente. Estando en prensa el presente trabajo se produce la noticia de la dimisión del arquitecto J. A. Solans, de la Secretaría de Planificación Territorial, cargo al que había sido apartado hacía poco, después de estar veinte años al frente del urbanismo catalán. Su dimisión por desacuerdo con la Generalitat sin duda es una manifestación más de las permanentes dificultades para la ordenación territorial en nuestro país.

2. EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL. ¿TRES GENERACIONES DE PLANES?

Hemos de señalar la dificultad de interpretar y describir un proceso tan largo –más de medio siglo– y tan complejo, y advertir de la simplificación que seguramente supone su explicación a través sólo de algunos planes, que se consideran representativos de la evolución ocurrida en los objetivos e ideas de ordenación e intervención, en los contenidos relevantes y en los métodos de construcción de los instrumentos urbanísticos. Más todavía, de pretender representar la evolución del planeamiento a través de familias de planes o “generaciones”, en función de la demanda social al planeamiento de cada época según el “problema urbano” dominante, por la diversidad de papeles jugados por un mismo plan, y por las largas inercias y superposiciones entre los contenidos de los sucesivos planes de una misma ciudad.

Sin embargo, como en toda construcción teórica, se hace necesario tipificar y ejemplificar, ello a costa de simplificaciones, sólo legítimas en tanto permitan la transmisión de unas ideas o el acento en las características específicas de cada etapa que, simplificación aparte, sí se consideran representativas de la evolución. Por otra parte, la necesidad de un cierto horizonte o distancia temporal para poder juzgar adecuadamente los planes y sus efectos, hace que todavía no podamos valorar la incidencia de los últimos planes de los años noventa, aunque podamos tratar de señalar sus rasgos diferenciales, si los hubiera, en relación con la producción anterior.

Sí, en cambio, hay un cierto consenso en interpretar, y no exclusivamente a nivel catalán o del estado español, la evolución contemporánea del planeamiento a través de tres diferentes familias o generaciones¹ de planes, construida desde la relación entre los contenidos y características dominantes de aquéllos y la demanda social o el problema urbano relevantes en cada etapa del reciente proceso de urbanización.

Así, a la etapa de la industrialización y del *boom* inmobiliario de mediados de los años cincuenta a mediados de los setenta, tras la etapa autárquica de la posguerra civil, con algunos planes de interés anteriores a la Ley del Suelo del 56, le correspondería lo que denominaremos *los planes de los aprovechamientos edificatorios*. A la etapa posterior de la crisis energética, de la reivindicación ciudadana y de la reinstauración democrática de finales de los años setenta, la de los denominados *planes remediales* o del intento de resolución de los déficits de la ciudad heredada. Todavía en la crisis económica y en las dos primeras legislaturas de los ayuntamientos democráticos y de la Generalitat restablecida, los *planes morfológicos* o de la especial atención a la ciudad física existente y a la forma urbana. Y finalmente, tres lustros después, a finales de los años noventa, las revisiones de los planes anteriores, con un mayor énfasis en los aspectos territoriales y medioambientales del crecimiento y la ordenación urbanística. Alguna vez² he hablado como tendencia del *ecourbanismo*, aunque la voracidad editorial y el peligro de la conversión de un concepto en simple etiqueta hacen que lo utilice con reparo.

2. 1. Los planes de los aprovechamientos edificatorios

En otra ocasión y coincidiendo con otros autores³ hemos señalado la importancia a nivel del estado para el urbanismo español del período autárquico, preparatorio de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, en el que tanto la experiencia de la legislación y el planeamiento de las “Grandes Ciudades” (Madrid, Bilbao, Valencia, Barcelona), como la del planeamiento de algunas capitales de provincia, fueron el laboratorio eficaz de su preparación

1 La discusión sobre los diferentes tipos o generaciones de planes ha sido habitual durante los años ochenta, especialmente entre los autores italianos. Leonardo Benevolo, Luigi Mazza, Bernardo Secchi, Marco Romano, Federico Oliva... son seguramente los autores más destacados en la discusión. En la situación española se ha de recordar la obra de Fernando Terán: *Planeamiento urbanístico en España. Historia de un proceso imposible*, Alianza, Madrid, 1980.

2 Entrevista al autor en el monográfico “El urbanismo municipal en Catalunya, 1979-1999” en *Papers de la Regió Metropolitana*, nº32, 1999, pág. 59-63.

3 F. Terán, *op. cit.*, y el trabajo de Martín Bassols *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, Montecorvo, Madrid, 1973.

(tipos de planes, sistemas de actuación y de gestión, etc.). Son algunos planes de mediados de los años cincuenta, redactados por las denominadas Comisiones Superiores (Provinciales) de Ordenación Urbana, de las capitales de provincia, entre ellas, en el caso de Cataluña, además del de Barcelona (Plan Comarcal de 1953), los de Gerona, Lérida y Tarragona, algún gráfico de los cuales puede verse en las láminas anexas. Planes generalmente cuidadosos, ajustados al casco urbano existente y planteando crecimientos razonables, en cuanto a contenido y extensión, a partir de aquél. Zonificación funcional “racional”, y categorías del uso del suelo y de la edificación, residenciales (intensiva, semi-intensiva, extensiva, etc.) o industriales (grande, mediana, pequeña, etc.), a través de las tipologías edificatorias representativas de los tejidos urbanos propuestos (el “chalet” de la ciudad jardín, la “manzana” de los nuevos ensanches o extensiones de la ciudad, el “bloque” para los polígonos residenciales, etc.).

Junto a ella, también las primeras ideas de sistematización de la red viaria básica (las “variantes” de la carretera principal), o de la infraestructura ferroviaria, generalmente también como variantes exteriores (a veces tan atrevidas o discutibles como la de Gerona, el túnel por debajo de las Gabarras y la Vall de Sant Daniel).

“Sí, en cambio, hay un cierto consenso en interpretar, y no exclusivamente a nivel catalán o del Estado español, la evolución contemporánea del planeamiento a través de tres diferentes familias o generaciones de planes, construida desde la relación entre los contenidos y características dominantes de aquéllos y la demanda social o el problema urbano relevantes en cada etapa del reciente proceso de urbanización.”

Además del caso del Plan Comarcal 1953 de Barcelona y veintiséis municipios que comentaremos después, queremos destacar aquí la existencia de un conjunto de planes de ciudades intermedias de la provincia de Barcelona (Tarrasa, Sabadell, Mataró, Manresa, Granollers, Vic...) fruto de la labor del Servicio de Urbanismo de la Diputación Provincial, entonces dirigido por el arquitecto provincial Manuel Baldrich.⁴

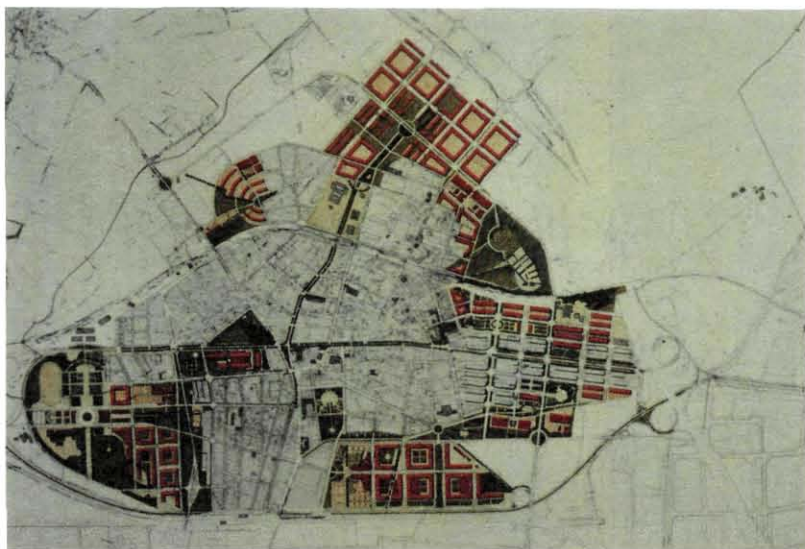
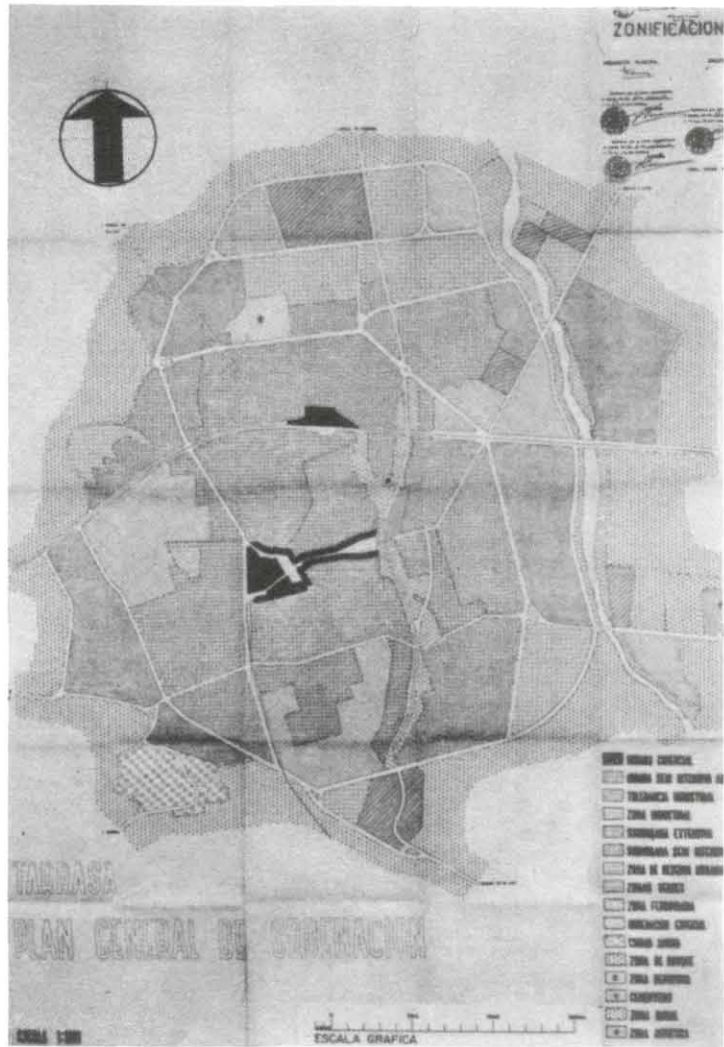
Como puede verse en los gráficos que acompañan a este escrito, las ordenaciones propuestas concuerdan con las características señaladas para los buenos planes de la época, si bien su singularidad deriva de su elaboración en paralelo al Plan de Ordenación de la Provincia de Barcelona, aprobado en 1959, y de la proximidad conceptual y de gestión entre aquellos planes y la administración de recursos desde el Presupuesto Provincial (equipamientos públicos, carreteras provinciales, etc.). Son de destacar por su interés como ejercicios de composición urbana, ya impregnados de rasgos del movimiento moderno, la mayoría de las propuestas sobre las áreas de extensión residencial de las ciudades señaladas, como antecedente del urbanismo morfologista de dos décadas después. Pero el *boom* inmobiliario, desde mediados de los años cincuenta, consecuencia del rápido proceso de industrialización y de las emigraciones masivas, desbarató el equilibrio propuesto por estos planes, que se vieron enseguida superados por la dinámica edificatoria de aquellos momentos.

Los planes de mediados de los años sesenta y primeros de los setenta traducen, en su sobredimensionado y abstracción, las solicitudes del sistema inmobiliario del momento, frente a una administración local fundamentalmente a su servicio. Son planes que se preocupan, sobre todo, de anticipar la imagen del crecimiento urbano, en concordancia con el crecimiento económico y demográfico de la época, centrando sus propuestas en las delimitaciones de los suelos de nueva urbanización o de “reserva urbana”, y en los aprovechamientos. En las Láminas II, III y V pueden compararse las ordenaciones de mediados de los años cincuenta y de finales de los sesenta de las ciudades de Terrasa, Gerona y Mataró, en los que puede verificarse el progresivo sobredimensionado y abstracción de las ordenaciones. Los planes resultan ser una especie de carta de los derechos de los propietarios del suelo, mucho más que un proyecto de ciudad, o un programa de desarrollo que implica, además de derechos, obligaciones y compromisos para la gestión urbana.

La profusión de planes parciales en la época —teóricos desarrollos de los planes generales, pero las más de las veces reducidos a simples instrumentos de formalización administrativa de operaciones inmobiliarias de transformación de suelo y nueva edificación; autónomas respecto al proyecto de ciudad— fue la instrumentación de un proceso de despilfarro de grandes superficies de suelos agrícolas y forestales, que por sus características medioambientales y paisajísticas no deberían haber sido urbanizadas. Buena muestra de estos procesos de la época es la periferia barcelonesa, sobre la costa y hacia el interior, con la construcción de polígonos de vivienda masiva, de promociones turísticas y, sobre todo, de urbanizaciones de segunda residencia.

4 Puede verse el trabajo de Manuel Baldrich “La ciudad comarca”, presentado al XXI Congreso de Urbanismo y Vivienda de Lisboa, 1952 y el artículo de P. Gigoso sobre aspectos de su obra en *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*.

LÁMINA II: LOS PLANES DE LOS AÑOS CINCUENTA A LOS AÑOS OCHENTA



1. Terrassa, Plan General de Ordenación, 1956.
2. Terrassa, Plan General de Ordenación, 1964.

3. Mollet, hipótesis forma urbana, 1981.
4. Mollet, operaciones programa, 1981.
Fuente: archivo del autor.

LÁMINA III: LOS PLANES DE LOS AÑOS OCHENTA



- 1. Girona, Plan, 1956.
 - 2. Girona, Plan, 1970.
 - 3. Girona, Plan 1986: espacios libres.
 - 4. Girona, Plan, 1986: nuevos crecimientos residenciales (fragmento).
 - 5. Vilafranca, Plan General, 1982.
 - 6. Vilafranca, Plan General, 1982: zonas y unidades de actuación.
- Fuente: archivo del autor.



2. 2. Los “planes remediales” de la restauración democrática

Las reivindicaciones urbanísticas por parte de los grupos sociales menos favorecidos desde principios de los años setenta, los denominados *Movimientos Sociales Urbanos*, centradas en los principales déficits de la ciudad heredada –zonas verdes, equipamiento, transporte público, como los más evidentes, pero también contra la edificación abusiva y las carencias de la urbanización en general– están en el origen de la siguiente familia de planes de ordenación.

La actitud crítica frente a los planes de mediados de los años sesenta, la evidencia de los desajustes del *boom* inmobiliario y la oposición a los primeros intentos de remodelación abusiva (por ejemplo, La Ribera, 1971, en Barcelona) fueron creando un clima de nuevas demandas al planeamiento urbanístico.

Tras el agitado proceso de revisión del Plan Comarcal de 1953, que comentaremos después, la reinstauración democrática y las primeras elecciones municipales de 1979 son el otro elemento fundamental en el origen de los nuevos planes. En las dos iniciales elecciones municipales, pero especialmente en las primeras, el urbanismo es la clave de los programas electorales de todos los partidos, con la demanda de nuevos instrumentos y medidas políticas capaces de mejorar las condiciones de vida de la ciudad, de aumentar las dotaciones y los servicios y de detener el proceso desbocado de crecimiento y destrucción del territorio.

El traspaso de las competencias urbanísticas a la Generalitat de Cataluña, efectivo a partir de principio de los años ochenta y la consecuente reorganización administrativa, permitió a su Dirección General de Urbanismo lanzar un ambicioso programa de planeamiento, con la decisión de elaborar simultáneamente el planeamiento territorial y los planes de ordenación municipal, en la voluntad de detener aquel proceso. A pesar de la programación de un número importante de planes supramunicipales, pocos de éstos llegaron al final, disgregándose en planes municipales, y sin que hicieran aparición otros instrumentos de ordenación territorial.

“Los planes de mediados de los años sesenta y primeros de los setenta traducen, en su sobredimensionado y abstracción, las solicitudes del sistema inmobiliario del momento, frente a una Administración Local fundamentalmente a su servicio.”

El “nuevo urbanismo”⁵ democrático, o el “urbanismo urbano”⁶ de los inicios de los años ochenta, trata de concretar los problemas de la urbanización a escala urbana a través de los planes y de la gestión municipal, con gran ambición política y generando una progresiva renovación conceptual y metodológica del planeamiento urbanístico. En el inicio, su preocupación primordial por la resolución de las carencias de la ciudad hace que denominemos los planes como *remediales*, correctores de los déficits en los elementos de carácter público o colectivo recomponiendo, así, la ordenación urbana. Asimismo, la crítica a la edificación abusiva llevará a reducir la reserva urbana para el crecimiento, a rehacer los planes parciales aprobados pero no ejecutados y a anular las ordenanzas municipales “especulativas”.

El progresivo aumento de la participación ciudadana en los procesos de planeamiento, consecuencia lógica de los movimientos reivindicativos y del nuevo clima político, se manifiesta en las importantes exposiciones y debates de los Avances de Plan, instituidos por la recién aprobada revisión de la Ley del Suelo (1975), como momentos de especial trascendencia ciudadana. Así, el urbanismo de finales de los años setenta y principios de los ochenta no será solamente campo de la acción política municipal, sino también objeto de interés ciudadano. Progresivamente, un tipo de plan menos abstracto, más comprometido con la transformación física de la ciudad, y cada vez más preciso en la definición de las operaciones de crecimiento y reurbanización, de los sistemas de ejecución y de control, se irá imponiendo hacia una ciudad más justa, pero también más preocupada por la forma urbana.

2. 3. Los “planes morfológicos” de los años ochenta

Bastantes de los planes remediales de finales de los años setenta se quedan en ejercicios contables sobre las necesidades en términos de zonas verdes y de equipamientos, de la ciudad o de cada uno de sus barrios, luego traducidas en reservas de suelo para satisfacer a aquellos requerimientos derivados de los estándares vigentes. Pero en los mejores, ya se apuntan

5 Antonio Font: “El nuevo urbanismo catalán” en *El País*, 10 febrero 1985, (edición Barcelona).

6 Manuel de Solà-Morales, Josep Parcerisa: “El Urbanismo urbano”, en *Estudios Territoriales*, n° 24, Madrid 1987, pág. 33-51.

LÁMINA IV: LOS PLANES DE LOS AÑOS NOVENTA (I). SABADELL

Sabadell

Sup. término municipal: 3.870
Población (padrón 1995): 188.386

Parque de viviendas (1991)

Principales: 51.398
Vacías: 10.770
Segunda residencia: 147

Actividades económicas**(IAE 1995)**

Industrial: 2.298
Terciario-comercial: 6.559
Terciario-servicios: 2.457

Clasificación del suelo (ha)

Urbano: 1859,2
Urbanizable programado: 491,5
Urbanizable no programado –
No urbanizable: 1519,8

Potencial de viviendas

Sectores de crecimiento: 7.466
Población potencial plan: +21.726
Suelo ind. nueva creación: 49,6

1. Sabadell, Plan General, 1978.

2. Sabadell, fotoplano, 1993.

3. Sabadell, revisión, 1993.

4. Sabadell, Plan General, 1994.

Fuente: elaboración propia a partir del libro: AA. VV: *Els plans dels 90*, Societat Catalana d'Ordenació del Territori-Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1999.

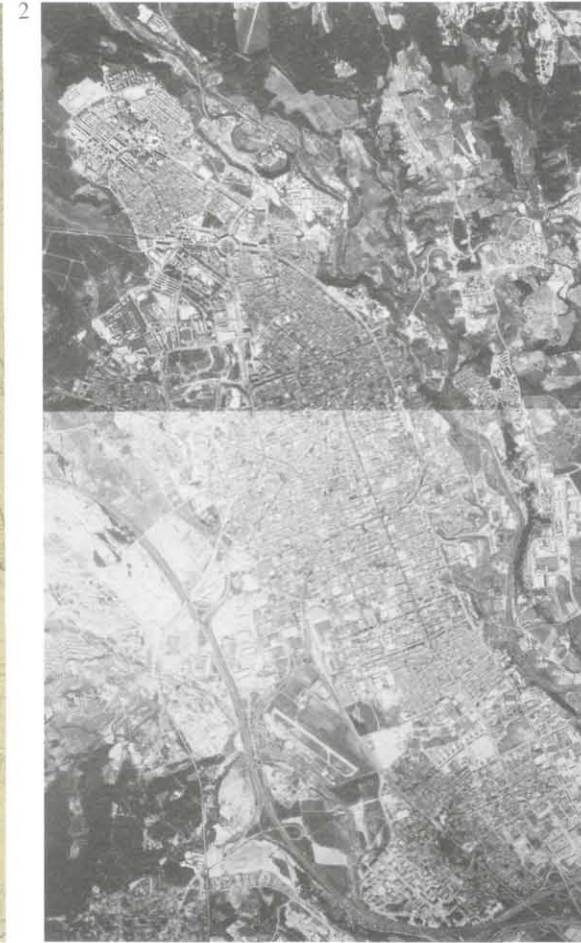
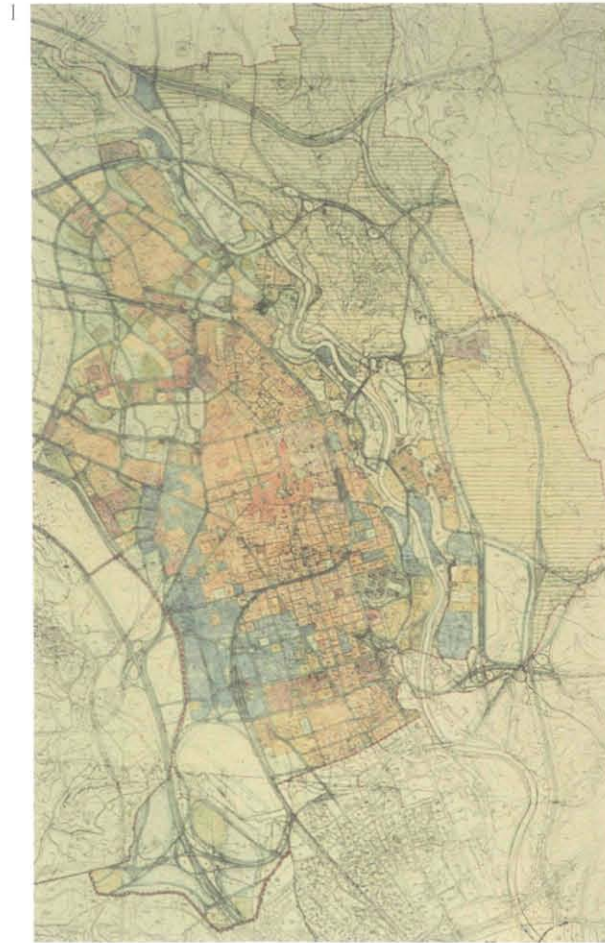


LÁMINA V: LOS PLANES DE LOS AÑOS NOVENTA (II). MATARÓ

Mataró

Sup. término municipal: 2.257
 Población (padrón 1995): 101.510

Parque de viviendas (1991)

Principales: 31.261
 Vacías: 3.861
 Segunda residencia: 1.165

Actividades económicas

(IAE 1995)

Industrial: 3.323
 Tercario-comercial: 3.017
 Tercario-servicios: 4.694

Clasificación del suelo (ha)

Urbano: 800
 Urbanizable programado 2Q: 50
 Urbanizable programado 1Q: 206
 Urbanizable no programado: 83
 No urbanizable: 1.117

Potencial de viviendas

Sectores de crecimiento: 3.695
 Población potencial plan: 26.280
 Suelo ind. nueva creación:
 234.006



1. Plan Baldrich, 1956.
 2. Plan General, 1977: clasificación del suelo.
 3. Fotoplano, 1993.
 4. Mataró, revisión del Plan General, 1996.
 5. Mataró, revisión del Plan General, 1996: desarrollo de la ciudad hacia el 2000.
- Fuente: elaboración propia a partir del libro: AA. VV.: *Els plans dels 90*. Societat Catalana d'Ordenació del Territori-Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1999.

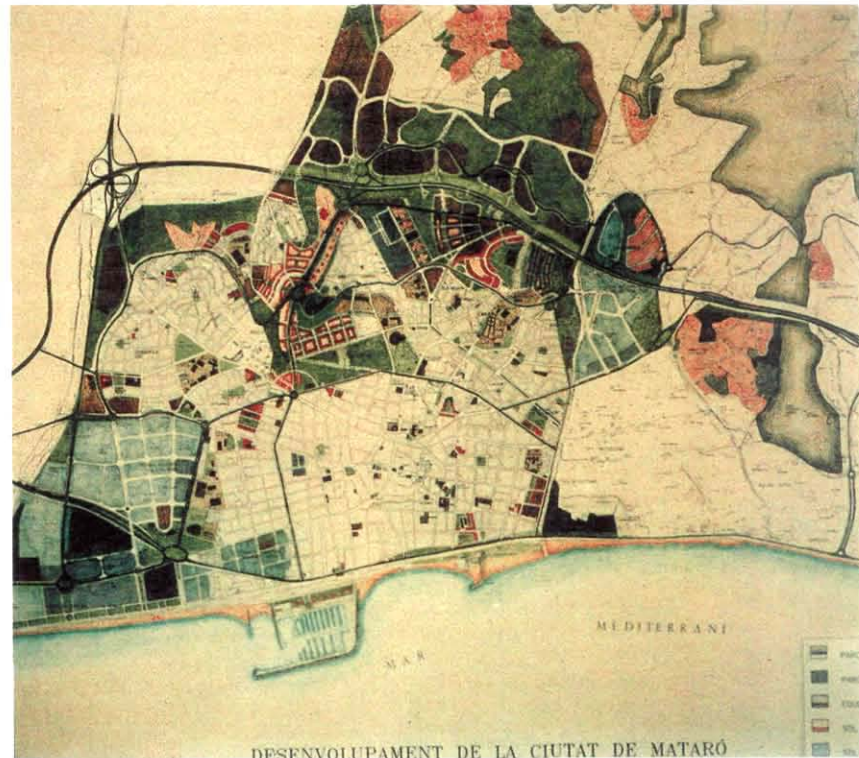
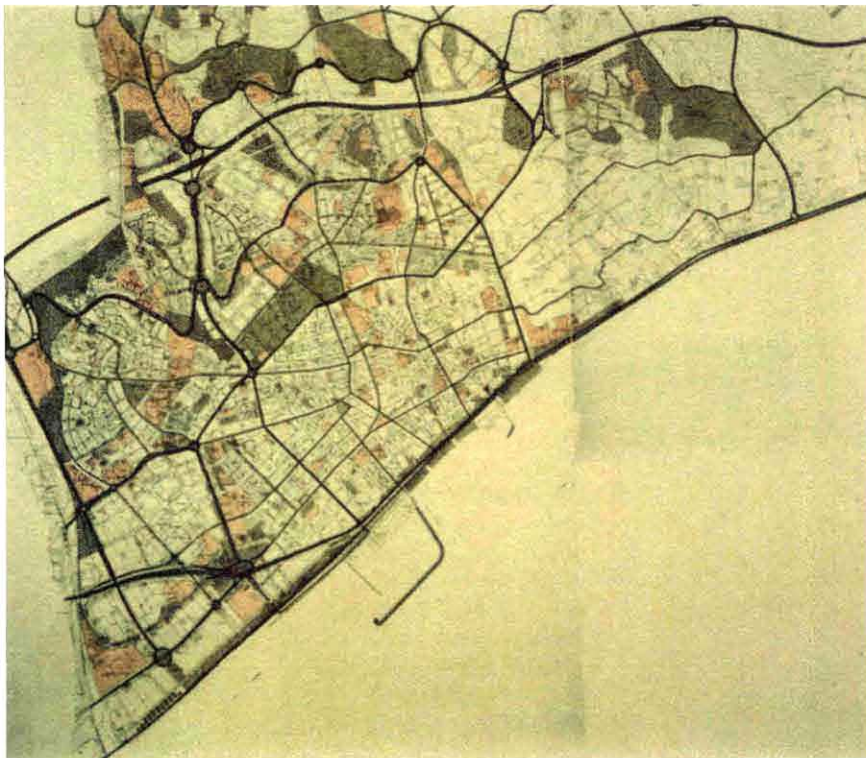


LÁMINA VI: LOS PLANES DE LOS AÑOS NOVENTA (III). LÉRIDA



1



2



3



4



5

1. Llerida, fotoplano, 1993.

2. Llerida, Plan General, 1952.

3. Llerida, Plan General, 1979.

4. Llerida, Plan General, 1996.

5. Llerida, Plan General, 1996.

Fuente: elaboración propia a partir del libro: AA. VV.: *Els plans dels 90*, Societat Catalana d'Ordenació del Territori-Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1999.

Llerida

Sup. término municipal: 21.336,12

Población (padrón 1991): 112.093

Parque de viviendas (1991)

Principales: 35.597

Vacías: 5.687

Segunda residencia: 3.618

Actividades económicas (IAE 1995)

Industrial: 691

Terciario-comercial: 4.853

Terciario-servicios: 3.384

Clasificación del suelo (ha)

Urbano (estimación): 1.283,36

Urbanizable programado: 598,54

Urbanizable no programado: 365,48

No urbanizable: 20.132,84

Potencial de viviendas

Sectores de crecimiento: 20.330

Población potencial plan: 144.263

Suelo ind. nueva creación: 230,5

aquellos temas y maneras de hacer que serán característicos de los planes de la “tercera generación”.

Con antecedentes lejanos en algunas contribuciones teóricas, sobre todo italianas (la morfotipología) y, en menor peso, anglosajonas (teoría de sistemas), y con referencias locales más próximas (Contraplan de la Ribera de 1971, Plan de Vic de 1973), especialmente las reflexiones teóricas sobre las formas residenciales del crecimiento, el trazado viario, o el proyecto urbano del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB), desde inicios de los años setenta⁷, se produce cierta renovación metodológica y conceptual en el planeamiento de ciudades catalanas de tipo medio: Mollet del Vallès (1981), Manlleu (1982), Vilafranca del Penedés (1982), Tarragona (1983), Figueras y doce municipios (1983), Torroella de Montgrí (1983), Bañolas (1984), Gerona (1986), etc. son los ejemplos más destacados por algunos autores.⁸

El común denominador de todos estos planes es la atención prestada a la ciudad construida, a su dimensión física, como garantía tanto para poder tener un conocimiento más cabal de los problemas, como para hacer más operativas las propuestas de intervención. A esta escala, y no como panacea para todas las cuestiones de la ordenación urbana, el instrumental de la morfología urbana y de la tipología de la edificación resultó extraordinariamente útil. Ello se tradujo en la conveniencia de la elaboración de una intencionada y redibujada nueva cartografía de la ciudad y su entorno, para salvar las limitaciones de la cartografía convencional, y en el enfoque de la denominada *información urbanística* como un trabajo de análisis selectivo, orientado por los requerimientos de la ordenación física, más que como el *survey* tradicional. El detalle en la interpretación de la ciudad existente y de su territorio inmediato era, pues, condición necesaria para una adecuada ordenación.

Se trataba de vertebrar la ciudad, especialmente a través del viario y el espacio público, a jalonar por los elementos del equipamiento, en la que los aspectos cualitativos de localización y forma de las piezas eran relevantes. Había también que regular los usos y las intensidades de la edificación, a través de normativas u ordenanzas más precisas, tanto para la ciudad existente como para los nuevos crecimientos, desde una voluntad de reajuste, en la que predominaban, no obstante, los aspectos cualitativos o de forma urbana.

Además, la intención de la operatividad se traducía en la necesidad de fijar criterios y prioridades de intervención, y en la tendencia a comprometer, a veces en demasía, soluciones concretas de forma urbana. Por ello, los ejercicios de prefiguración de los crecimientos, la atención a los trazados y a las medidas del viario, los ensayos de configuración de los espacios públicos, junto con un encaje de la ordenación propuesta en el territorio municipal (“planos de imagen”) son elementos comunes en este tipo de planes, en los que se produce la combinación de diversas escalas de la reflexión y la intervención urbanística: el territorio, la estructura urbana global, el fragmento. Podría decirse que se están sentando las bases para una visión progresivamente creciente de entender el plan, como una ordenación de la estructura urbana global, que contiene un conjunto de áreas de proyecto concretas, de paralela o posterior elaboración, para las que se apuntan soluciones específicas de ordenación; y que esta distinción, desde aquella voluntad de operatividad, es coherente con cierta evolución hacia una mayor articulación del plan con los mecanismos de la gestión municipal.

A mediados de los años ochenta se va evidenciando, especialmente en las ciudades mayores, la tendencia hacia un mayor protagonismo del “proyecto urbano” y de la atención al fragmento frente a la ordenación global, las respuestas desde la estructura urbana en su conjunto, en un proceso de progresivos ajustes y modificaciones puntuales de los planes, quizás como expresión tanto de la necesidad de cierta flexibilidad como de los embates contra el planeamiento vigente.

3. LOS PLANES GENERALES DE LOS AÑOS NOVENTA. TENDENCIAS RECIENTES

Transcurridos tres lustros desde la reinstauración democrática, desde los inicios de los años noventa se produce un proceso de revisión o ajuste de algunos de los planes vigentes, en el que

7 Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB), dirigido desde 1968 por Manuel de Solà-Morales e integrado por un grupo de docentes e investigadores de la Escuela de Arquitectura. Entre sus publicaciones más conocidas estarían *Las formas del crecimiento urbano* (reedición 1993), la Revista *UR* y la colección de monografías docentes.

8 Joan Busquets “Nueve planes catalanes”, Revista *UR*, nº 2, Barcelona 1985.

“El común denominador de todos estos planes es la atención prestada a la ciudad construida, a su dimensión física, (...). A esta escala, y no como panacea para todas las cuestiones de la ordenación urbana, el instrumental de la morfología urbana y de la tipología de la edificación resultó extraordinariamente útil.”

casí trescientos municipios aprueban o revisan su plan general. Quizás lo más importante de esta etapa reciente es que la mayoría de los municipios ha superado los déficits iniciales (de urbanización, de espacios libres, de equipamiento) y que, en buena parte, han sido eliminadas las exageradas reservas de suelo urbanizable y neutralizadas las anteriores ordenanzas abusivas. Por ello, puede abrirse ahora un discurso de plan diferente. Sin embargo, parece producirse un cierto agotamiento de los argumentos de la etapa anterior, más que una renovación en los contenidos y métodos de planeamiento, con la tímida aparición de nuevos argumentos (el paradigma medioambiental, el “nuevo territorio”, etc.) y quizás el relevo del protagonismo del sector público por el sector privado.

De alguna manera puede constatarse una cierta normalización de la práctica del planeamiento urbanístico y un progresivo dominio de la gestión y de la administración del urbanismo sobre aquél, o su reducción a proyectos singulares o para acontecimientos singulares (Olimpiadas, Forum 2004, etc.). Siguiendo a otros autores⁹ podemos resumir los trazos destacables de los planes más significativos, algunos de los cuales se recogen en las láminas IV, V y VI, acompañados para cada caso de los planes anteriores, de los datos principales de cada ciudad y de los parámetros sintéticos del planeamiento actual:

a) La territorialización de la ordenación urbana: la concepción de la ordenación física de la ciudad desde una visión de conjunto del territorio (municipal o más amplia), en la que las propuestas de los trazados viarios básicos (arteriales), el sistema de los grandes espacios libres y el tratamiento de los espacios naturales municipales, juegan un papel fundamental.

b) La incorporación de proyectos singulares en la ordenación: un conjunto de proyectos o de operaciones de escala intermedia, en los que se confía para transformar la ciudad, para las que se diseñan instrumentos de gestión específicos. En el caso del Plan de Sabadell de 1993, las operaciones estratégicas o de oportunidad harían referencia a la renovación del centro histórico, a la ordenación integral de la cuenca del río Ripoll, a la construcción de un importante número de viviendas públicas en Can Llonch, etc. En el caso de Lérida, también el proyecto del centro histórico, el tratamiento del río Segre, la ordenación del eje ferroviario, la incorporación urbana del Turó del Gardeny, la renovación del eje de la travesía de la Carretera Nacional, etc.

c) La identidad y el tratamiento del suelo no urbanizable: frente a la concepción de este suelo como reserva urbana, o simplemente como residual respecto a la ordenación de la ciudad, la incorporación de nuevas interpretaciones y de propuestas de tratamiento positivo de estos tipos de suelo: formalización de parques agrícolas (Mataró, Sabadell), de corredores verdes (del Ripoll en Sabadell, del Segre en Lérida) y, en general, la reserva de espacios destinados a parques periurbanos, agrícolas y áreas de protección ecológico-paisajísticas. Destaca el ejemplo del reciente Plan de Lérida, que contiene un detallado estudio del suelo rural, en sus características y valores específicos, junto con la ordenación del poblamiento difuso en el llano agrícola y la delimitación de posibles polígonos de actividad en el suelo rural.

d) La búsqueda de un sistema territorial de espacios libres: como conjunto interrelacionado de piezas, de diferente tamaño y significado, en la creación de una malla territorial de espacios libres y corredores verdes, con las dotaciones complementarias compatibles.

e) La integración conceptual de las grandes infraestructuras en el proyecto de ciudad: el creciente peso de las infraestructuras y su decisivo papel en la configuración territorial y urbana, exige su ajuste a la ciudad y al territorio reales, en cuanto a su posición, y a las características funcionales y formales de su trazado.

f) El compromiso con la gestión: la preocupación por la viabilidad de los Planes Generales lleva a la búsqueda de los mecanismos de gestión más adecuados a cada propuesta de ordenación o de intervención. La dimensión positiva de este acercamiento entre plan y gestión tiene su traducción negativa cuando aquél va a remolque de los objetivos privados, al margen del proyecto de ciudad y sin satisfacer las exigencias del interés público. En este sentido, la normalización del planeamiento

9 Amador Ferrer y Joaquim Sabate: “Dos generaciones de planes urbanísticos en Cataluña”, en AA.VV.: *20 años de Ayuntamientos Democráticos*, pág. 136-160, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1999.

y de la gestión urbana ha significado también un peligro de burocratización y un progresivo relevo en la dirección del proceso del sector público por los operadores privados.

4. EL CASO DE BARCELONA: DE LA “RECONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD” A LA BUROCRATIZACIÓN DEL URBANISMO

El urbanismo de Barcelona y su área metropolitana requiere una consideración específica, al menos por su singularidad territorial y administrativa en el conjunto del territorio catalán. Pasado más de un lustro del final de la guerra civil española, en 1945 se constituye por Decreto del Ministerio de Gobernación la “Comisión Superior de Ordenación Provincial”, para redactar el Plan de la Provincia de Barcelona, y el Reglamento de 1947 autoriza la formulación del Plan de Barcelona y su “zona de influencia”, como expresión de la dimensión “comarcal” que acompañará al Plan de 1953. Los trazos principales del plan fueron:

- El ajuste del crecimiento demográfico a las condiciones territoriales, en un idea de ciudad jerarquizada que, sin embargo, mantuviera la identidad de los diversos núcleos existentes y significara la localización descentralizada y equilibrada de las actividades productivas.
- La creación de unas rondas viarias y una infraestructura ferroviaria en relación al puerto y a las zonas industriales a potenciar.
- La ordenación del espacio residencial de la ciudad existente y la de las áreas residenciales de nueva creación, a través del establecimiento de un amplio y renovado inventario de tipologías de la edificación.
- La posibilidad de desarrollar el Plan a través de unos nuevos instrumentos de escala intermedia, “los Planes Parciales”, después incorporados a la Ley del Suelo de 1956.

El Plan fue aprobado por la Ley de Ordenación Urbana de Barcelona y su área de influencia en diciembre de 1953, que también creó la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros veintiséis municipios.

El *boom* inmobiliario, consecuencia del rápido proceso de industrialización desde finales de los años cincuenta, va a significar la rápida superación del Plan de 1953, tanto por el desbordamiento del crecimiento en extensión en “mancha de aceite”, como por la fortísima transformación, por densificación y por sustitución, de los tejidos existentes.

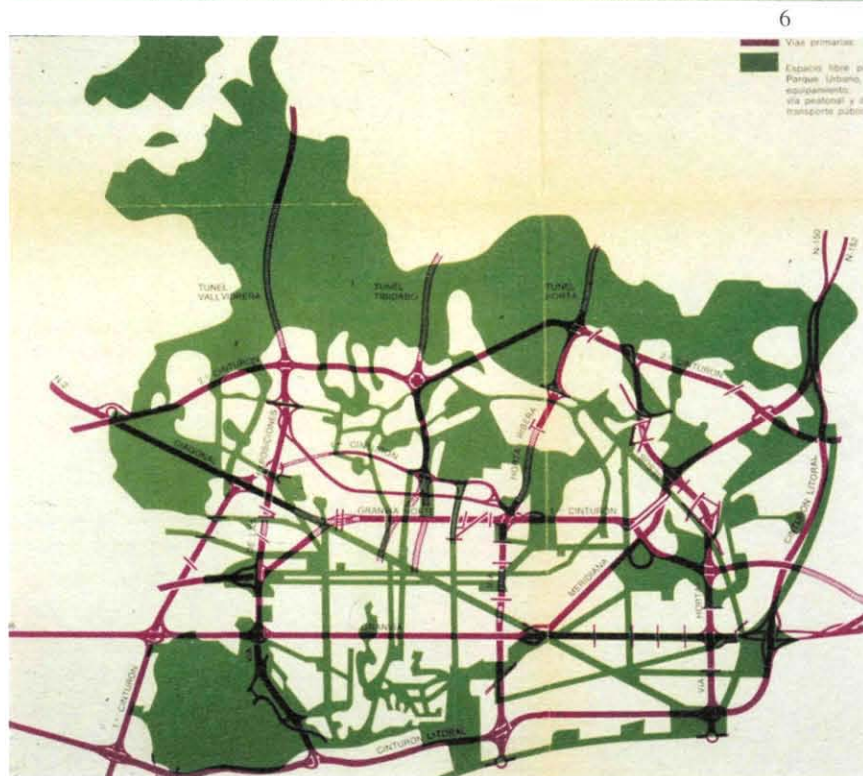
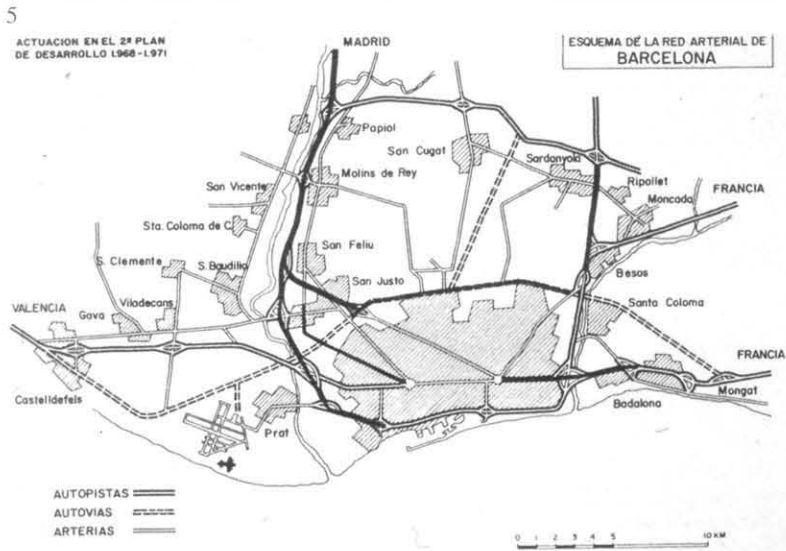
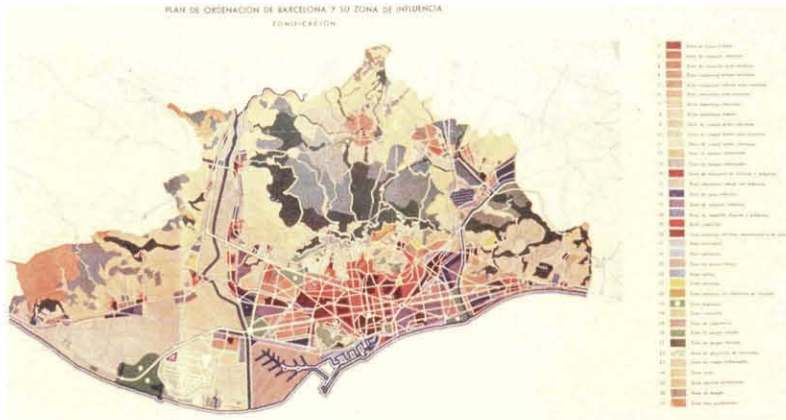
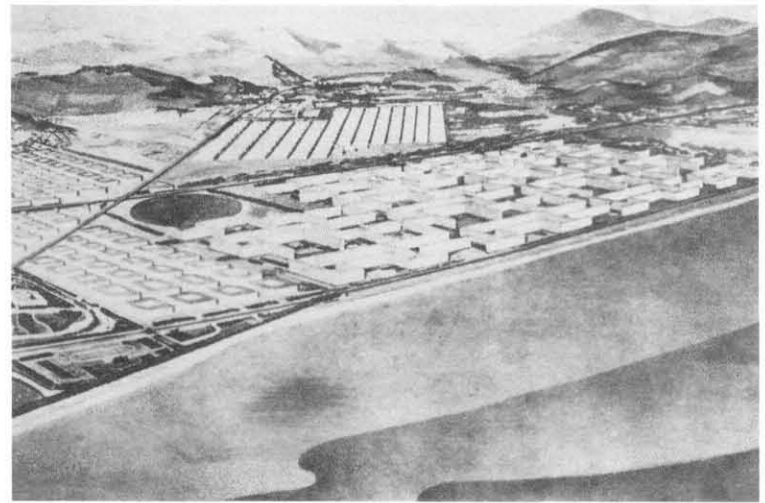
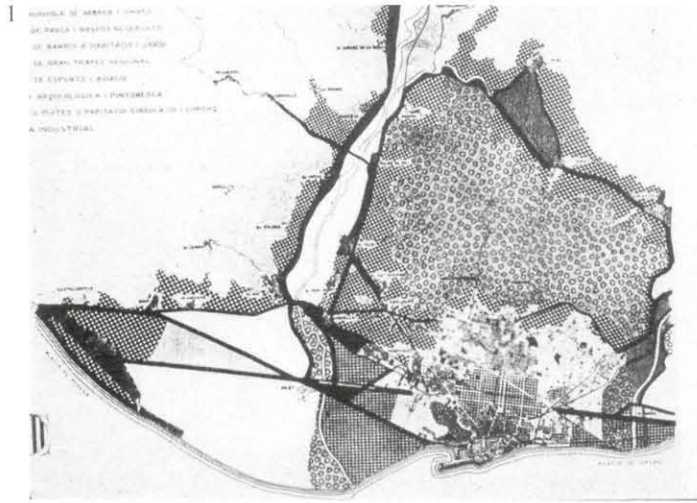
La gravedad de la situación hace que desde mediados de los años sesenta, se pretenda la revisión del citado Plan, que será la ocasión para la elaboración del Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, presentado en 1966 y aprobado en 1968 sólo a efectos internos, como episodio urbanístico trascendente para la historia del planeamiento territorial español, y como intento político de creación de un nuevo marco administrativo para el gobierno del territorio metropolitano, extendido a más de 3.000 km² e integrado por 162 municipios.

Algunos de los principios y determinaciones de aquel Esquema Director tratan de recogerse, ahora sobre el reducido ámbito de los veintisiete municipios del Área Metropolitana oficial, en el Plan General Metropolitano aprobado en 1976, después de un traumático proceso de aprobación inicial en 1974, espoleta para un período transitorio de reclamación de edificabilidades del Plan de 1953, de nefastas consecuencias.

No podemos dejar de señalar la importancia del nuevo PGM-76, como Plan de moderna concepción en cuanto a la zonificación de los procesos de crecimiento y transformación urbana, así como respecto a los sistemas de control de la edificación en su relación con el espacio viario. También, su voluntad de control de la forma urbana a través de un ejercicio casi exhaustivo de prediseño del sistema viario, quizás por desconfianza de la gestión de los municipios, pero desde una escala inadecuada. La reserva de suelo para espacios verdes y equipamiento –seguramente sobredimensionada– fue, en cambio, junto con el esfuerzo técnico y político de la primera administración municipal democrática reinstaurada, el punto de partida de la “reconstrucción de la ciudad” de los años ochenta.

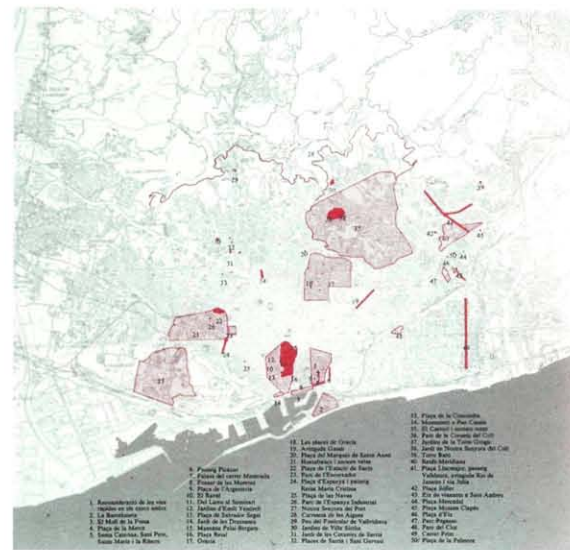
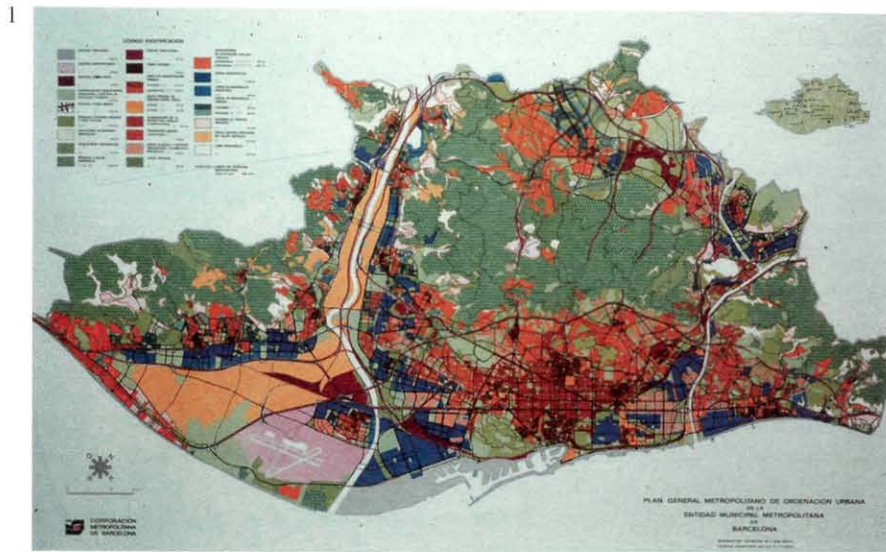
“... parece producirse un cierto agotamiento de los argumentos de la etapa anterior, más que una renovación en los contenidos y métodos de planeamiento, con la tímida aparición de nuevos argumentos (el paradigma medioambiental, el “nuevo territorio”, etc.) y quizás el relevo del protagonismo del sector público por el sector privado.”

LÁMINA VII. PLANES DE BARCELONA, 1930-1970



1. La Gran Barcelona, Rubió i Tudurí, 1932.
 2. Poble Nou según GATPAC.
 3. Plan de 1953.
 4. Barcelona, esquema del Plan Director, 1968.
 5. Red Arterial, segundo Plan de Desarrollo, 1968-71.
 6. Plan Porcioles "Barcelona año 2000".
- Fuente: archivo del autor

LÁMINA VIII. PLANES Y PROYECTOS DE BARCELONA, 1976-2000



1. Plan General de Ordenación Urbana, Corporación Metropolitana de Barcelona, 1976.
 2. La reconstrucción de la ciudad, 1980-86.
 3. Plan de Vías, 1984.
 4. Áreas de nueva centralidad, 1986.
 5. Proyecto Barcelona 2004.
 6. Poble Nou, distrito 22@.
- Fuente: archivo del autor

“... las opciones urbanísticas adoptadas demuestran hasta qué punto se estaban acometiendo operaciones estratégicas, más complejas pero justificadas por su utilidad para la reconversión que la ciudad central del sistema metropolitano precisaba para el futuro...”

Como respuesta a un período de crecimiento importante están sus sobredimensionadas delimitaciones de suelo urbanizable, que habrán de reducirse en el segundo cuatrienio de su programa de actuación, a la vista de los efectos de la crisis económica en curso desde su aprobación. Seguramente por sus virtudes –y también por la coincidencia de su vigencia con la crisis de mediados de los años setenta a mediados de los ochenta– ha sido, a pesar de sus limitaciones, un instrumento suficiente para encauzar los procesos de transformación más que de crecimiento de aquellos años, que todavía se mantiene vigente, al menos desde el punto de vista administrativo. Su valor como modelo para muchos planes, sobre todo de la segunda generación, está fuera de duda, y también como referencia obligada a lo largo de los últimos tres lustros, en los que el urbanismo de Barcelona ha sido ejemplo de innovación teórica y metodológica, de concatenación y complementariedad entre planes de diversas escalas y proyectos ejecutivos. Quizás, los trazos sobresalientes de ese largo período pueden resumirse mejor desde la hipótesis de la existencia de tres etapas diferentes:

a) La “reconstrucción de la ciudad”, 1979-1986: tras la reinstauración democrática y los años reivindicativos de los movimientos sociales urbanos, también en Barcelona el urbanismo es la bandera en los programas de las primeras elecciones municipales. El primer ayuntamiento, presidido por Socias Umbert, contará con el arquitecto Solans, autor destacado del PGM-76, como Delegado de Urbanismo. La voluntad de resolver los problemas de la ciudad heredada y la utilización del Plan vigente como instrumento se traduce en dirigir el presupuesto municipal de inversiones de urbanismo a la compra masiva de suelo para zonas verdes y equipamiento, en una etapa de escasa dinámica urbana. Este será el punto de partida para la operación dirigida después por Bohigas desde el mismo cargo en el ayuntamiento de los alcaldes Narcís Serra y Pascual Maragall, cuya filosofía de “reconstrucción de la ciudad” se explica en su libro del mismo título y en la introducción a la publicación municipal *Plans i Projectes*.¹⁰ Una etapa en la que se conjuga hábilmente la oportunidad de la intervención con la adopción de “proyecto urbano” como instrumento eficaz y operativo frente a la rigidez e incertidumbres de los planes de ordenación. Así, durante la primera mitad de los años ochenta, un importantísimo número de realizaciones en urbanización de plazas y parques, en sistematización del espacio viario, en construcción de equipamientos, etc., fueron transformando de manera positiva espacios tanto de los sectores centrales como, sobre todo, de los barrios periféricos, en una manera de hacer micro-urbanismo próxima a la acupuntura, pero con efectos inductivos sobre los tejidos próximos.

A escala intermedia, sobre todo por presión de los vecinos y sin gran entusiasmo municipal, se elaboran los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI's) de los principales barrios históricos de la Ciudad (Raval, Sta. Caterina, Barceloneta, Gracia, Sants, St. Andreu, Torre Baró, Vallbona, etc.) que tratan tanto de resolver los déficits y los problemas existentes, como de ajustar o modificar aquellas previsiones (viarias, edificatorias) del PGM-76, que se consideraban inadecuadas, cuya gestión se ha extendido a lo largo de todos estos años y todavía están en buena parte por ejecutar. Una etapa, pues, de claro protagonismo del sector público durante la recesión económica, que parte de una lectura posibilista del Plan General, dirigiendo una transformación urbana que ha sido considerada ejemplar (el “modelo Barcelona”) a nivel internacional.

b) La etapa olímpica, 1986-1992: la nominación olímpica de Barcelona y la recuperación económica de mediados de los años ochenta, son los puntos de partida de esta etapa, quizás la más conocida, que suele identificarse con la anterior por la opción estratégica común de diseñarse también desde criterios de transformación de la ciudad existente. Ahora, las opciones urbanísticas adoptadas sobre las grandes infraestructuras (viarias, de transporte público, de comunicación, de saneamiento, etc.), sobre la elección de los emplazamientos de las instalaciones olímpicas, o sobre el contenido y la forma de las intervenciones, demuestran hasta qué punto se estaban acometiendo operaciones estratégicas, más complejas pero justificadas por su utilidad para la reconversión que la ciudad central del sistema metropolitano precisaba para el futuro, más allá de las exigencias funcionales del acontecimiento deportivo.

Los cinturones o las rondas urbanas, la supresión del ferrocarril por el frente del Poble Nou, la construcción de las torres de comunicaciones, el saneamiento de la ciudad, el puerto olímpico, etc.,

¹⁰ Oriol Bohigas: *Reconstrucción de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona, 1985 y “Per un altra urbanitat”, en la introducción de la publicación municipal *Plans i Projectes per a Barcelona 1981-1982*, Ayuntamiento de Barcelona, 1983.

“... un importantísimo número de realizaciones en urbanización de plazas y parques, en sistematización del espacio viario, en construcción de equipamientos, etc., fueron transformando de manera positiva espacios en una manera de hacer micro-urbanismo próxima a la acupuntura, pero con efectos inductivos sobre los tejidos próximos.”

junto con las cuatro áreas propiamente olímpicas, son las operaciones principales que se realizan contrarreloj, con el horizonte inamovible del verano del ‘92, lo que hace aunar esfuerzos públicos y privados y superar los tradicionales recelos y enfrentamientos políticos. La estrecha colaboración técnica y económica entre las administraciones del Estado, de la Generalitat y del Ayuntamiento, siempre desde el protagonismo municipal, explica el éxito de una operación intachable desde el punto de vista de su gestión y de su indudable contribución al país.

Hay que señalar que durante esta etapa –junto a una cierta autonomía operativa en las intervenciones olímpicas– se produce, impulsada por la dirección del urbanismo municipal¹¹, una cierta recuperación de la visión comprensiva de la estructura urbana global, que se traduce en la realización de algunos estudios y planes que tratan de dar respuesta a las limitaciones más acusadas del planeamiento vigente. El denominado “Plan de Vías”, el estudio sobre las “Áreas de Centralidad”, o el “Estudio y Ordenanza Especial del Ensanche”, son algunos de éstos, de notable trascendencia para el desarrollo de los proyectos y de la gestión urbanística municipal.

También es la etapa de mayor desarrollo del área de rehabilitación Integral (ARI) de Ciutat Vella, como instrumento administrativo que recoge algunas de las propuestas más sobresalientes de los entonces tres PERI’s vigentes del Centro Histórico, que ha significado un esfuerzo significativo en la construcción de nueva vivienda (1.700) y de rehabilitación de edificios existentes (unos 400), lo que supone casi 15.000 viviendas y locales, un 20% de las existentes en el distrito. Pero, sobre todo, las operaciones de vaciado y esponjamiento de los tejidos históricos y la reurbanización del espacio público de calles, plazas y jardines, junto con la rehabilitación de las fachadas, han sido las acciones positivas más visibles, acompañadas de una creciente museificación y terciarización, no siempre compatible con el carácter residencial popular prioritario que quería mantenerse. Etapa, pues, significativa, de modificaciones e interpretaciones positivas del Plan General vigente, a plazo fijo y en una situación extraordinaria de construcción de ciudad, dirigida por el sector público municipal.

c) El postolimpismo, a partir de 1992: a la celebración del evento olímpico le sucede la etapa actual, en la que se produce un cambio en las condiciones operativas, al desaparecer tanto un referente temporal, como unos recursos extraordinarios, en una fase, además, de cierta crisis inmobiliaria (hasta mediados de los años noventa), y de endeudamiento y restricción presupuestaria del sector público, quizás por exigencias de la convergencia europea. Una etapa de continuidad a la baja, *La segunda renovación* la titula una publicación municipal,¹² en la que se intenta estirar de objetivos e instrumentos de gestión de la etapa anterior para una etapa diferente.

Quizás, el mantenimiento de algunos de los organismos y agencias específicas, junto con algunas medidas de reforma administrativa (como la descentralización de competencias a los distritos), han creado una situación de enorme complejidad en la organización administrativa del urbanismo municipal, con el peligro creciente de la burocratización del urbanismo, la pérdida de transparencia en la gestión y la generalizada ausencia de ideas y proyectos renovadores.

La colaboración del sector privado en la construcción de la ciudad bajo la dirección municipal que caracteriza la etapa anterior, ha permitido todavía la realización de importantes operaciones (viviendas en la Ronda de Dalt, prolongación de la Avenida Diagonal, sector la Sagrera, etc.) y la preparación de algunos proyectos relevantes. Sin embargo, parece apuntarse una creciente capacidad de los promotores privados para establecer los objetivos y las reglas de juego de construcción de la ciudad, como evidencian algunos episodios recientes (Campo del Español, Barça 2000, Diagonal Mar, etc.), en un proceso de progresiva fragmentación del proyecto y de la gestión. Alguien ha llegado a hablar de un “urbanismo privatizado”, cuando los intereses del promotor se imponen por encima del interés general, ante la falta de capacidad de reacción municipal, y desgraciadamente ésta no es una tendencia exclusiva en Barcelona.

¹¹ Joan Busquets ocupó la dirección de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona entre 1983 y 1989.

¹² Ayuntamiento de Barcelona: *Barcelona, la segunda renovación*, 1996. Puede verse también la publicación municipal *Urbanisme a Barcelona*, 1999.

La mejora de la calidad de los proyectos y de la adecuación de las iniciativas urbanísticas, ciertamente perseguidas por el urbanismo municipal, debieran ir acompañadas de una mayor capacidad de recursos públicos para encauzar, resistir y contrarrestar operaciones privadas, no

Lámina IX:

- 1 y 2. Baix Vallès.
3. Sant Andreu.
4. Rubí.
5. Castelldefels.
6. Viladecans.

Fuente: A. Font; C. Llop; J. M. Vilanova: *La construcció del territori metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*. Mancomunitat de municipis del Àrea metropolitana de Barcelona, Barcelona, 1999.

siempre coherentes con un proyecto renovado de ciudad. Por el contrario, iniciativas municipales recientes tan importantes como la transformación del sector del Poble Nou en un parque de actividades económicas de nueva generación, (si se es capaz de coordinar con la permanencia de una residencia popular renovada), o el proyecto del Forum 2004, (si su dimensión de espectáculo sirve para rehacer el maltrecho sector de la desembocadura del Besós), parecen operaciones de construcción de ciudad adecuadas para su positiva transformación. Además, se precisan proyectos de encuadre de la ciudad en la nueva coyuntura territorial (sobre el tren de alta velocidad, las ampliaciones del puerto y del aeropuerto, las infraestructuras de transporte público y de telecomunicaciones, etc.), de alcance regional y metropolitano, en la que el municipio no puede estar al margen.

En el ámbito del área metropolitana oficial, la situación actual es similar en cuanto a la pérdida de capacidad de dirección e intervención, ahora a escala supramunicipal. La fuerza de acción técnica y política de los años ochenta para el encauzamiento de la ciudad metropolitana (los veintisiete municipios centrales) se tradujo en planes y proyectos de escala territorial, en los que se conjugaban la intencionalidad formal y la voluntad operativa y en el encadenado de las propuestas y los mecanismos de gestión. Las grandes opciones territoriales (Parque de Collserola, espacio agrícola, costa metropolitana, vías metropolitanas), las operaciones residenciales de crecimiento metropolitano, los nexos y vertebraciones urbanas, la recuperación de áreas y tejidos, las intervenciones en el sistema de espacios libres, etc., eran los capítulos de una política metropolitana¹³ consensuada por los municipios a través de la Corporación Metropolitana, hasta su supresión en 1987 por la Llei d'Ordenació Territorial de la Generalitat. Su posterior transformación en la práctica en una agrupación voluntaria de municipios metropolitanos¹⁴ ya sin competencias sobre la administración del planeamiento vigente, ha significado una notable reducción en su capacidad de incidencia en el desarrollo metropolitano, aunque se sigan haciendo importantes esfuerzos en algunos de aquellos capítulos, especialmente en los relacionados con la prestación de servicios a los ayuntamientos y en la oferta pública de vivienda metropolitana.

En cualquier caso, para Barcelona y para el resto de municipios metropolitanos, es constatable la dificultad provocada por la ausencia de una ordenación territorial para el encaje de la propiamente municipal, ante la evidencia de la naturaleza transversal de los procesos y el alcance creciente del fenómeno metropolitano.

5. EMERGENCIA DE UNA “NUEVA TERRITORIALIDAD” Y “CRISIS DEL PLANEAMIENTO”

Ante la inquietante imagen de la ocupación de nuestro territorio, y al tratar de encontrar una explicación satisfactoria a la paradoja actual, de un territorio desregularizado a pesar de su intensa ordenación a través de los planes generales municipales, no resultan suficientes las respuestas desde la indisciplina urbanística o desde la dudosa calidad de algunos de los planes. La pérdida de objetivos claros respecto a la ordenación del territorio, la ineficacia del planeamiento urbanístico, su continuada modificación, el relajamiento en su aplicación, etc., abonan la actual crisis de su credibilidad. Pero más allá del lamento, se hace necesaria una reflexión que trate de indagar en las razones estructurales para explicar la “crisis del planeamiento”. Para ello hemos creído necesario estudiar las transformaciones territoriales recientes en un ámbito significativo como es la Región Metropolitana de Barcelona¹⁵, en tanto que representativas de las que se producen en la cuenca mediterránea, en la actual perspectiva homogeneizadora de la globalización y sus efectos sobre el territorio, aunque con sus caracteres locales específicos. Sin poder resumir en tan poco espacio unos procesos tan complejos y las características de un territorio urbano tan rico y heterogéneo, sí que debemos apuntar algún trazo general de las transformaciones territoriales, que al menos en el caso catalán se han producido en un contexto de cultura de plan y de control urbanístico evidentes.

Podríamos decir que, más allá de la importante reestructuración interna de la ciudad central metropolitana, producto de las etapas de la reconstrucción y olímpica, los procesos paralelos de crecimiento y transformación de las ciudades intermedias, los crecimientos crecientes de las ciudades menores y más distantes de la ciudad central, junto con el crecimiento disperso por el

¹³ La publicación *Proyectar la Ciudad Metropolitana* de la Corporación Metropolitana de Barcelona, 1987, es un buen resumen ilustrado de los proyectos y actuaciones metropolitanas de los ochenta.

¹⁴ La supresión por ley en 1987 de la Corporación Metropolitana da paso a la creación de dos entidades administrativas de diferente contenido y ámbito territorial:

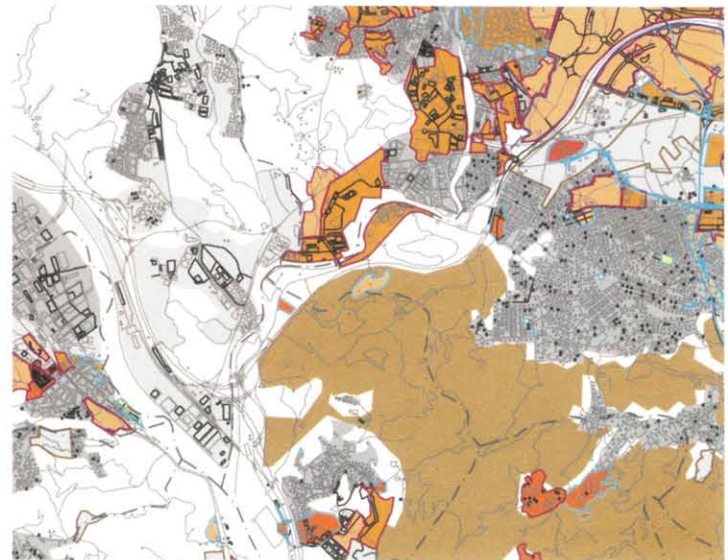
– La Entidad Metropolitana del Medi Ambient, de 33 municipios.

– La Entidad Metropolitana del Transporte, de 18 municipios.

Además se crea la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana, como agrupación voluntaria de 27 municipios, a medio camino de las dos.

¹⁵ Antonio Font, Carles Llop, Josep M^a Vilanova: *La construcció del territori metropolità. morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona 1999. Textos en catalán, castellano e inglés.

LÁMINA IX. CRECIMIENTO METROPOLITANO / PLANEAMIENTO DE DESARROLLO, 1984-1994



“... el mantenimiento de algunos de los organismos y agencias específicas, junto con algunas medidas de reforma administrativa (...) han creado una situación de enorme complejidad en la organización administrativa del urbanismo municipal, con el peligro creciente de la burocratización del urbanismo, la pérdida de transparencia en la gestión y la generalizada ausencia de ideas y proyectos renovadores.”

territorio desde los años setenta, y el reciente polarizado sobre las infraestructuras principales, están robusteciendo un modelo polinuclear de ciudades y territorios fuertemente interdependientes, en una estructura espacial dispersa. Al margen de aquellos crecimientos “por agregación” sobre los núcleos, los procesos de crecimiento “por dispersión” y los de “polarización” son de naturaleza transversal, por encima de fronteras municipales, traduciendo en el espacio las nuevas lógicas de localización y de comportamiento de las actividades, en un territorio organizado cada vez más desde los flujos y desde la autonomía relativa de cada emplazamiento, que desde las dependencias tradicionales respecto a los núcleos principales.

Nuestra hipótesis interpretativa de los cambios generales que se están produciendo es que estamos en una situación de tránsito entre el modelo de ciudad industrial o “fordista” y el de ciudad servioindustrial o “postfordista” que, en el lenguaje económico, significa el paso de las formas de acumulación y regulación ligadas al Estado del bienestar, a las nuevas formas de acumulación flexible, y que supone una nueva división territorial del trabajo a todas las escalas, con los consiguientes cambios de relaciones entre los grandes sectores de actividad y de las lógicas de localización y organización de la producción.

El territorio fordista se caracterizaba por la búsqueda de las economías de escala, entre ellas, la economía de la urbanización. La “ciudad funcional” y la “zonificación” como técnica prioritaria del planeamiento urbanístico, buscarían la especialización del territorio para evitar posibles conflictos entre sectores y maximizar las economías de aglomeración. La crisis de las energías de mediados de los años setenta produce cambios radicales en la forma de organizar la producción y en la dinámica del crecimiento urbano. En la organización industrial la segmentación productiva, la diversificación y la producción flexible serán las nuevas coordenadas. Es la respuesta a la incertidumbre de la demanda y a las dudas de los agentes decisorios.

La búsqueda de la flexibilidad productiva tiene su paralelismo también en las relaciones entre la ordenación (fordista) del Plan General y la adopción del “proyecto urbano” como instrumento dominante, para una mayor eficacia y flexibilidad de la intervención urbanística. La eficiencia económica depende cada vez más del territorio, por la localización de las actividades en pequeños y medianos establecimientos productivos, en aquellos emplazamientos bien situados respecto a las redes o a las condiciones de especialización (economías de localización) desarrolladas en los diferentes territorios. Así, del territorio vertical, jerárquico, único, de un espacio dominado por un centro y una periferia dependiente (modelos gravitatorios de Lösch, Christaller, etc.), característico de la etapa fordista, estaríamos pasando a un territorio de las interdependencias espaciales y de la auto-organización, flexible, fragmentado, heterogéneo. Un espacio físico de formas más o menos caóticas, de ocupación aparentemente errática, de lógica borrosa. Un espacio discontinuo, paradójico, desobediente...

Cuando hablamos de “nueva territorialidad” sería para resumir esta situación emergente, en la que las pautas de localización de las actividades, las formas de articulación de las piezas, o las conductas de los usuarios en la utilización del territorio, nos permiten hablar de una nueva situación en el proceso de urbanización. El planeamiento urbanístico tradicional de lógica fordista difícilmente puede dar respuesta a las “nuevas condiciones” que supone el modelo territorial emergente. Las nuevas coordenadas administrativas de escasez creciente de recursos municipales y regionales (la “crisis del estado” y de la administración local) ponen en tela de juicio el modelo vigente.

La rigidez de la estructura legal vigente del planeamiento, con la distinción de partida entre lo urbano y lo territorial, como si hoy fuera posible distinguir entre esas dos dimensiones de la realidad en territorios tan antropizados como los de referencia, es otra dificultad innegable. Por fin, la cada vez más discutible hipótesis legal de la coherencia del término municipal como ámbito espacial adecuado al planeamiento, junto con las consideraciones anteriores, hacen cada vez más imposible el mantenimiento del modelo originario, los contenidos y el método de planeamiento tradicional.

6. HACIA UN PLANEAMIENTO URBANÍSTICO RENOVADO

En otra ocasión¹⁶, con motivo del informe de la Comisión de Expertos en Urbanismo de mediados de los años noventa, a partir del reconocimiento de las insuficiencias del sistema vigente de planeamiento en relación con la situación actual, apunté una primera reflexión sobre las consecuencias instrumentales para los planes, en la encrucijada entre certidumbre y flexibilidad, entre regulación y discrecionalidad, en la que entiendo se encuentra el planeamiento actual. La importancia de la cuestión, su carácter especializado y el escaso espacio para abordarla hacen que aplase a otro futuro trabajo su discusión pormenorizada. En un terreno más próximo al contenido y a la metodología de los planes, las experiencias recientes de planeamiento apuntan algunos aspectos relevantes para la ordenación urbanística actual:

- a) La preocupación creciente por la aproximación entre las disciplinas territoriales, como necesidad frente a las limitaciones del conocimiento disciplinar propio sobre las nuevas situaciones y problemas, para enriquecer la teoría urbanística y para la renovación de sus instrumentos.
- b) Del culto al paradigma medioambiental a la integración de las demandas medioambientales y paisajísticas en los contenidos y en los métodos propositivos. La consideración de la ciudad y el territorio como un sistema único, en el que los proyectos deben confrontarse, para inserir sus propuestas en una realidad a ordenar y no tanto a ocupar.
- c) La necesidad de la escala supramunicipal para una adecuada ordenación urbana, que no encuentra directrices territoriales para el encuadre de sus determinaciones. También a escala territorial más general, en el que se aborde la ordenación del gran espacio libre, de la red general de infraestructuras, de los parámetros generales de ocupación de suelo y de las actuaciones estratégicas, de los ámbitos espaciales para el planeamiento y las prioridades de actuación, formuladas más desde el compromiso con los problemas existentes que desde la adivinanza de un futuro prometedor.
- d) La insuficiente atención prestada a los nuevos crecimientos y al equilibrio entre costes y densidades. La necesaria consideración de los costes externos generados por la operación concreta, derivados de exigencias inexcusables para su correcto funcionamiento (transporte público, mantenimiento, etc.).
- e) La necesidad de un consumo ajustado de suelo, en la perspectiva de una ciudad “juiciosamente compacta”. El proyecto de nuevos *patterns* residenciales (y de actividad productiva) de densidades intermedias, como alternativos a los de la actual urbanización dispersa. Frente a la tradicional disociación entre planeamiento urbanístico y vivienda, la conveniencia de recuperar a la residencia (incluso en su dimensión metropolitana) como uno de los ejes básicos del Plan.
- f) La recuperación de los tejidos urbanos para su revitalización y potenciación, a través de nuevos usos compatibles. La rehabilitación y potenciación, a través de nuevos usos compatibles. La rehabilitación selectiva de los *stocks* edificatorios existentes, prioritaria a las ocupaciones de nueva planta.
- g) La exigencia de una visión más integrada entre la movilidad y la localización de las actividades, y entre el diseño de las infraestructuras y la ordenación territorial en general.

Un planeamiento urbanístico más maduro y consciente de sus capacidades y de las diversas escalas, momentos, agentes e instrumentos del crecimiento y la transformación urbana. Más riguroso, flexible y estratégico, abierto a las posibles contingencias de escenarios diversos, desde el entendimiento del funcionamiento y las lógicas internas del mercado, pero desde la defensa de los intereses generales y del planeamiento como instrumento de gobierno y administración racional y democrática del territorio.

¹⁶ Antonio Font: "Ciudad, mercancía o espacio colectivo" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 103, 1995, pág. 37-41.