

Josep M. Vilanova Claret

Doctor arquitecto por la ETSAB (UPC). Desde 1983 profesor asociado del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio (UPC). Fue presidente de la Agrupación de Arquitectos Urbanistas de Catalunya (2001/10) y actualmente dirige la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España. Ha desempeñado diversas tareas docentes en la ETSA Vallés, así como en la Fundación Politécnica. Fue miembro fundador del Equipo de Asesoramiento para la Rehabilitación de Viviendas, que abandonó en 1985. Formó parte del equipo redactor del PERI de la Barceloneta, que obtuvo el Premio Nacional de Urbanismo en 1983. Premio Extraordinario de Doctorado de la UPC y Premio de Urbanismo de Catalunya 2003 por la Revisión del PGMOU de Torroella de Montgrí. Especialista en rehabilitación en diferentes escalas y con amplia experiencia en la ordenación del territorio, el planeamiento municipal y la investigación sobre la planificación del territorio y el paisaje. Dirigió, junto con Ricard Pié, los trabajos del Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Catalunya, aprobado en 2010.



Fig. 3. El plan urbanístico de 1953 para Barcelona y 27 municipios de su entorno. Es el mismo ámbito del Plan General Metropolitano de 1976, vigente en la actualidad.

¹ Un ejemplo clásico de estos conflictos fue el proyecto de ensanche de la ciudad de Barcelona de 1859, donde el municipio escogió por concurso el proyecto de Antoni Rovira i Trias, y la reina impuso por Real Orden el proyecto de Ildefonso Cerdá, que además era un proyecto supramunicipal al incluir total o parcialmente territorios de los municipios del entorno de Barcelona. Este problema administrativo de un plan gestionado por diferentes municipios se resolvió en este caso con la anexión de todos los municipios a Barcelona en 1897.

² De nuevo el caso de Barcelona es ilustrativo, con el antecedente de 1953 del "Plan Comarcal de Barcelona y su zona de influencia", para un ámbito de 27 municipios, incluido Barcelona. Es sorprendente que el ámbito de este plan sea aún hoy un ámbito único de planeamiento, a través del vigente Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976, que es la revisión del plan de 1953, y que no ha sido revisado aún 35 años después.

PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA PLURI/SUPRAMUNICIPAL: ¿HISTORIA DE UN FRACASO?

1. Antecedentes de urbanismo plurimunicipal hasta los años setenta y principios de los ochenta

Desde el Estatuto Municipal de 1924 se consolidó en España que el urbanismo era un asunto fundamentalmente de naturaleza municipal, después de episodios anteriores donde se había evidenciado el conflicto entre niveles de la administración pública sobre los temas relacionados con el proyecto y gestión de las ciudades¹.

La ley de 1956 (Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), que fue el primer código integral sobre urbanismo basado en la herencia técnica y jurídica acumulada desde la formulación de los planos de alineaciones en la década de 1840, consolidó la figura central del urbanismo en los planes municipales, pero también estableció la posibilidad de planes plurimunicipales o de escalas territoriales más indeterminadas como "las comarcas"², para luego subir a las escalas provinciales y nacionales.

La década de los años sesenta aportó una renovación conceptual importante, con las teorías, formuladas en el contexto norteamericano, de las áreas metropolitanas, que dieron origen a diversas experiencias de planeamiento que se situaban entre el urbanismo supralocal y la ordenación territorial, y que tuvieron en muchos casos grandes dificultades para concretar contenidos y ámbitos de gestión coherentes con los planes³.

La reforma en 1976 de la ley urbanística de 1956, mantuvo la situación existente en cuanto a figuras de planeamiento municipal y supramunicipal, pero ya en plena etapa de la transición política, el debate plurimunicipal emergió con fuerza como alternativa a la incapacidad de formular un planeamiento territorial coherente. Así, en diversas áreas urbanas, habitualmente integradas por un municipio cabecera de dimensión media y diversos municipios de su entorno inmediato, se formularon y aprobaron planes urbanísticos de carácter plurimunicipal⁴, con los mismos contenidos que los planes generales municipales. Estas experiencias, vistas más de 30 años después, adquieren un carácter singular, porque posteriormente no se han ni repetido ni generalizado. Con los ayuntamientos democráticos a partir de 1979, los planes volvieron a la escala municipal, incluso aquellos episodios supramunicipales sufrieron tantas tensiones que acabaron "desmembrándose" en planes municipales, perdiéndose así unas experiencias que tenían un gran valor ejemplificador.

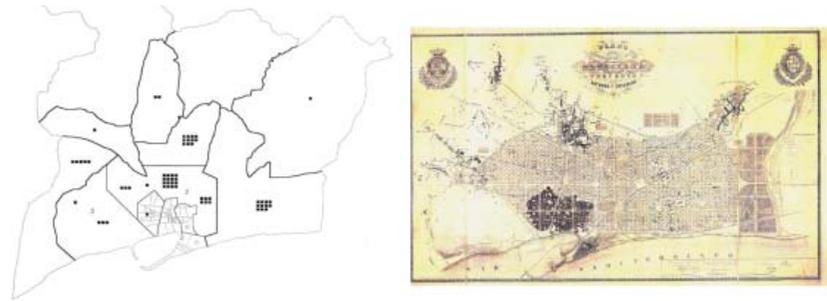


Fig. 1 y 2. Crecimiento demográfico 1856-1897 en los municipios del llano de Barcelona, "Espacio residencial i metròpoli", tesis doctoral Josep M. Vilanova, 1995.

2. Contenidos actuales de los planes de urbanismo municipales

El desarrollo del estado autonómico ha derivado en una fragmentación de la legislación sobre urbanismo frente a las normas unitarias de ámbito estatal. Las comunidades autónomas han ido desarrollando legislación propia sobre todo en el ámbito de la planificación territorial, y más lentamente en los temas relacionados con el urbanismo. De nuevo nos ha tocado vivir en la década de los noventa, el conflicto competencial institucional, resuelto a favor de las comunidades autónomas con la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 que consolida la competencia en legislación urbanística a las comunidades frente al estado, ejemplificado en la anulación casi completa de la ley de 1990 que revisaba la de 1976, y al que únicamente se le otorgan competencias para determinar las situaciones del suelo y los criterios de valoración a efectos expropiatorios.

En general, las legislaciones urbanísticas autonómicas, anteriores y posteriores a la sentencia de 1997, siguen los mismos esquemas y directrices de la legislación estatal desde 1956, de tal manera que la figura central del urbanismo sigue siendo el plan municipal, y sus contenidos son similares a los tradicionales (régimen del suelo, estructura básica, trazados y zonificación, etc.), acompañado de una débil formulación de figuras de planeamiento urbanístico supramunicipal.

El urbanismo de los planes municipales se concibe desde la ley como el instrumento operativo para la ordenación de los usos del suelo, ordenación que tiene carácter integral y vinculante para la propiedad privada y para la administración pública cuando se trata de suelo urbanizado y de suelos en transformación, y carácter subsidiario cuando se trata de la protección del suelo no urbanizado, donde prevalece la ordenación del planeamiento supramunicipal o territorial, si existe.

De ahí que los planes urbanísticos tengan el carácter de "ordenación integral del territorio", al abarcar la ordenación de los usos del suelo, materia prima de la edificación, su urbanización o conservación, y sus posibilidades de nueva edificación o de rehabilitación de los edificios existentes, y por tanto, establecen el modelo urbano y territorial concreto, con competencia municipal plena sobre el primero y subsidiaria en el segundo. La fuerza incontestable del urbanismo municipal reside en la vinculación en cada situación concreta del derecho de propiedad en materia de edificación y usos del suelo con el derecho de la acción pública, que son los dos pilares del estado capitalista moderno.

La responsabilidad de los gobiernos autonómicos, además de las legislativas que les han sido reconocidas, está en la voluntad de establecer o no las directrices territoriales que los municipios no pueden formular por tratarse de temas que por su naturaleza superan el ámbito municipal: la delimitación de los suelos que deben ser protegidos de la urbanización (sistemas naturales, matriz biofísica, etc.), las grandes redes de infraestructuras de comunicación y de servicios, los equipamientos colectivos de escalas supralocales, las actuaciones en materia de vivienda y de actividades económicas que tengan carácter territorial y estratégico, etc.



Fig. 4. "Plan Director de 1968 del Área Metropolitana de Barcelona", para 167 municipios, nunca aprobado.



Fig. 5. Plan general de ordenación del municipio de Torroella de Montgrí (Premio Cataluña de Urbanismo 2001), Rosa Barba, Ricard Pié, Josep M. Vilanova. Ordenación física integral de un municipio turístico de la Costa Brava.

³ El Esquema Director del Área Metropolitana de Barcelona de 1967, un excelente ejemplo de aplicación de las nuevas concepciones urbanísticas y territoriales para un ámbito de 7 comarcas y más de 170 municipios, embarrancó y naufragó por la batalla competencial entre niveles administrativos (Ministerio de la Vivienda, Diputación Provincial, Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes del Plan Comarcal de 1953, Ayuntamiento de Barcelona), y acabó facilitando la opción reductiva y posibilista de la revisión del Plan de 1953, cuando las realidades urbanas y territoriales habían ya superado por entonces ampliamente el ámbito de la "comarca" de Barcelona.

⁴ Es el caso, en Cataluña, de los planes plurimunicipales de las áreas urbanas de Sabadell, o de Figueras. La desmembración de estos planes durante los años ochenta y noventa ha dejado el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 como el casi único ejemplo vigente de planeamiento plurimunicipal, al que sólo se puede añadir algún otro ejemplo en áreas de montaña.

Y una responsabilidad muy importante que demasiadas veces no ha sido asumida: garantizar la coherencia de los modelos urbanos y territoriales que formulan los ayuntamientos en relación a los intereses colectivos que se ponen en juego con el urbanismo. El procedimiento de la modificación puntual del planeamiento frente a su revisión, en ocasiones por iniciativa propia de los ayuntamientos, y demasiadas veces por presión de intereses particulares, no ha sido corregido por esa acción pública “in vigilando” que corresponde a las comunidades autónomas, dando pie, con ello, a auténticos atropellos a la ciudadanía, al paisaje (urbano o no), y al medio ambiente.

3. Los planes directores urbanísticos en Cataluña desde 2002

Una de las escasas novedades que introdujo la ley de urbanismo de Cataluña de 2002, la primera aprobada por el Parlamento de Cataluña después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, fue la figura del planeamiento director urbanístico como instrumento para un urbanismo supramunicipal. Los Planes Directores Urbanísticos (PDU) son diferentes del clásico plan plurimunicipal, ya que los PDU se plantean desde un sesgo temático que comporta una posición diferente de la del urbanismo integral de los planes municipales. Los PDU, según este enfoque de la ley catalana, pueden tener como finalidad la estructuración orgánica (sic) del suelo no urbanizable, la concreción de infraestructuras supramunicipales, la coherencia territorial del planeamiento municipal, o actuaciones de suelo y vivienda de carácter también supramunicipal.

En la práctica, los PDU han resultado ser un instrumento muy útil por su flexibilidad, ya que se han desarrollado planes de muy diversa naturaleza y ámbito, siempre con contenido urbanístico y a una escala de concreción 1/5.000, o sea, diez veces más precisos que los planes territoriales a 1/50.000. El contenido urbanístico incide en el modelo territorial y urbano propio del urbanismo, y en el nivel de precisión en los trazados y las delimitaciones de los ámbitos de actuación o de las categorías del suelo no urbanizable, equivalentes a las del planeamiento municipal.

Así, se han desarrollado algunos PDU con contenidos ejemplares, entre los que señalamos aquí tres:

– El Plan Director Urbanístico del Sistema Costero, realizado, tramitado y aprobado en un tiempo récord (15 meses). Un plan que abarca la totalidad de la costa de Cataluña. Desde Portbou (límite con Francia) hasta Alcanar (límite con la Comunidad Valenciana), y que incorpora como sistema supramunicipal de costa los suelos no urbanizados, estuvieran calificados como urbanizables o no, que estaban total o parcialmente dentro de los primeros 500 metros a partir de la línea de la zona marítimo-terrestre. Es decir, un plan que acaba con las expectativas de más urbanización en la primera línea de la costa, y transfiere su ordenación protectora a un instrumento supramunicipal, fuera del alcance de los municipios.

– El Plan Director Urbanístico del eje transversal ferroviario, una propuesta central en la ordenación territorial de Cataluña al proponer un nuevo eje ferroviario interior paralelo a la costa entre Lleida y Girona, rompiendo con la convergencia de todas las líneas ferroviarias en Barcelona y su entorno, y articulando las dos capitales provinciales no costeras con las comarcas interiores a través de las ciudades de Igualada, Manresa y Vic. Un trazado contra la geografía, cruzando transversalmente las cuencas Pirineo-mar, pero imprescindible para superar el modelo histórico de concentración-saturación sobre Barcelona y su ámbito metropolitano. El PDU precisa los trazados de este nuevo eje ferroviario, en el territorio abierto y en los entornos urbanos de las ciudades, y por lo tanto, establece las reservas de suelo para que su ejecución sea posible en el futuro, en unos plazos que cuando se habla de infraestructuras ferroviarias rara vez son inferiores a los veinte años.

– El Plan Director Urbanístico del Pla de Bages, un PDU de naturaleza territorial y urbana de un ámbito subcomarcal (parte de la comarca de El Bages, capital Manresa), que aborda la máxima complejidad posible de esta figura al plantear todos los temas que la ley le permite: estructurar el suelo no urbanizable a partir de



Fig. 6. Fragmento del “Plan Director Urbanístico del Sistema Costero”. Generalitat de Catalunya, 2005. Planeamiento urbanístico de protección (desclasificación de suelos urbanizables) en toda la primera línea de la costa catalana



Fig. 7. “Plan director urbanístico de la Conca d'Odena (Igualada)”, Antonio Font, 2008. Protección del suelo, infraestructuras y crecimientos urbanos superando los límites municipales en un ámbito sub-comarcal i a escala 1/5.000.

una "matriz biofísica", vertebrar con el territorio y con las ciudades las redes de las infraestructuras de la movilidad, y establecer los escenarios de evolución de los núcleos urbanos existentes desde una perspectiva supramunicipal, dejando espacio suficiente para las decisiones del planeamiento municipal.

Hay más ejemplos recientes de PDU que podrían mencionarse, como los destinados a recuperar las colonias industriales de la primera industrialización en los inicios del siglo XIX en las cabeceras de los ríos Llobregat y Ter, o los planes de comarcas de montaña, para racionalizar las ocupaciones de las actividades turísticas y de ocio en la zona de los Pirineos. La experiencia más reciente han sido los PDU de las "áreas residenciales estratégicas", una figura introducida en la ley de urbanismo en el año 2007 y justificada inicialmente para contrarrestar a corto plazo (4 años) los excesos del mercado de la vivienda con una oferta de suelo gestionada desde el sector público. En la primera fase de la crisis financiera-inmobiliaria se pensó que serían una alternativa a corto plazo del hundimiento del sector privado, y al final, con la hegemonía del tema de la deuda pública y por consiguiente la incapacidad de movilizar recursos financieros, han quedado como un planeamiento de reserva de unos sesenta nuevos barrios distribuidos por todo el sistema de ciudades catalán.

En definitiva, los PDU han sido un instrumento de planeamiento nuevo, flexible y en algunos casos eficiente para abordar desde el urbanismo cuestiones propias de la escala territorial y que requerían de una definición supramunicipal. Donde los PDU se han atascado, y en algunos casos naufragado, ha sido en encontrar la estructura administrativa adecuada para la gestión de las actuaciones en sus ámbitos respectivos, poniendo de relieve, de nuevo, la falta de cultura política supramunicipal y la urgencia en la modificación del mapa municipal para poder dar respuestas adecuadas a las necesidades de los ciudadanos y de los territorios. En definitiva, los tradicionales problemas de coordinación, el difícil consenso intermunicipal y la imposible gestión, señalan las dificultades para consolidar propuestas y desarrollar instrumentos para su ejecución.

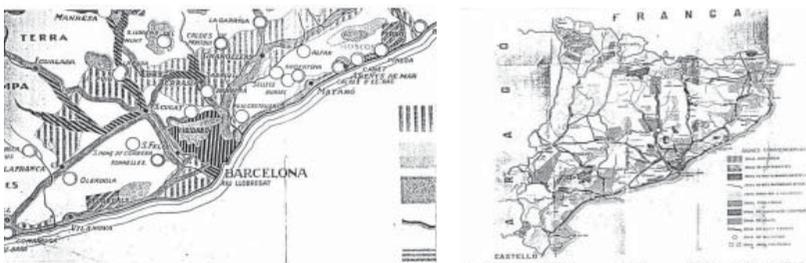


Fig. 8 y 9. "Pla de distribució en zones del territori català (Regional Planning)", Nicolau M. Rubió i Tudurí, 1932. Antecedente de planificación territorial

4. La planificación territorial y sus límites

La reivindicación de la necesidad de planificación territorial, como alternativa al supuesto desgobierno del territorio derivado del urbanismo municipal, fue durante mucho tiempo una hipótesis reiteradamente defendida por un amplio abanico de profesionales especializados, desde los arquitectos e ingenieros, pasando por los economistas y geógrafos, y más recientemente, también por los biólogos y ambientalistas.

Algunas experiencias históricas y referentes europeos y norteamericanos avalaban estas reclamaciones. En el caso de Cataluña, la memoria del "regional planning" de la época de la Generalitat republicana⁵ y el debate sobre la mejor organización administrativa del territorio con la reivindicación de las comarcas establecidas en la misma época de los años treinta, estimuló durante décadas el imaginario de los valores de la planificación

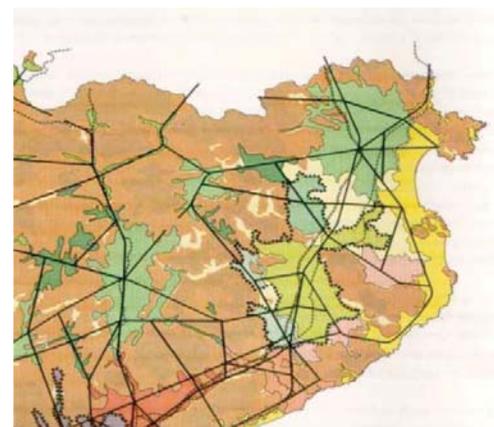


Fig. 10. Fragmento del "Plan territorial general de Cataluña", Generalitat de Cataluña, 1995. Planificación territorial sin soporte físico.

⁵ Es el denominado "Pla de distribució en zones del territori català" - "Regional Planning" de 1932, redactado por encargo de la Generalitat republicana en pocos meses, con gran celeridad y eficiencia, por los hermanos Rubió i Tudurí, uno de ellos, Nicolau M. gran diseñador de jardines y reconocido como el primer "paisajista" catalán.

territorial. La Ley de política territorial de 1983 vino a dar carta de naturaleza jurídica a aquellas exigencias, des-gajando la planificación territorial del que desde 1956 había sido un tronco común con la legislación urbanística.

Tuvieron que pasar veinte años para que el gobierno de la Generalitat se planteara en serio la planificación territorial, después del inocuo Plan territorial general de 1995 y diversos Planes territoriales de carácter sectorial, alejados de la planificación física que se reclamaba. El Programa de Planificación Territorial desarrollado en el período 2004–2010 ha conseguido completar una ordenación territorial reconocible como planificación física, dibujando sus propuestas sobre la cartografía 1/50.000 del territorio y para la totalidad de Cataluña a través de siete Planes territoriales parciales.

Sin la voluntad de ser una planificación integral, esta oleada de planificación territorial ha dejado claramente implantadas tres propuestas fundamentales:

- El sistema territorial de espacios libres, con diversos niveles de protección y que dan coherencia a un modelo territorial donde la opción de urbanizar es una excepción a justificar y no la regla.
- El sistema de infraestructuras de la movilidad de personas y mercancías, viarias y ferroviarias, con el detalle de sus trazados y su implantación en relación con el territorio y las ciudades.
- El sistema de asentamientos urbanos, con el señalamiento núcleo a núcleo de las diversas estrategias que van desde la potenciación de sus crecimientos hasta la contención y reforma, e incluso en algunos casos extinción.

Así pues, estamos ante una planificación territorial de nueva generación, limitada voluntariamente en sus contenidos pero decisiva al demostrar ser capaz de afrontar de manera coordinada tres cuestiones claves en la ordenación del territorio y de las ciudades. Un esfuerzo de planificación de gran valor, que establece un modelo general de comportamiento territorial, que incorpora directrices de paisaje, y un modelo que puede parecer obvio pero no lo es en absoluto⁶ y que no sustituye sino que alimenta y da más sentido a las funciones del planeamiento urbanístico en tanto que determinante para los usos del suelo y su transformación.

Conclusiones:

La respuesta a la pregunta inicial sobre si el planeamiento y gestión urbanística supramunicipal es la historia de un fracaso, tiene respuestas diversas si se formula desde las experiencias anteriores o si se piensa en clave de futuro.

Si bien ha habido importantes experiencias positivas de planeamiento supramunicipal, suficientes para sostener su viabilidad técnica, ha sido un fracaso rotundo la gestión del urbanismo en estas escalas, con la desaparición de los organismos “comarcales” creados en los años cincuenta y los “metropolitanos” de los años setenta. La nula credibilidad democrática de estos organismos surgidos en un marco de férrea dictadura les llevaron, en muchos casos, a la parálisis y finalmente extinción en el proceso de transición democrática e implantación de la Constitución de 1978, y los que sobrevivieron no resistieron el modelo autonómico y las tesis del pensamiento conservador de los años ochenta, desreguladoras en el ámbito privado y contra la planificación pública, dejando en manos de autonomías y municipios, en un proceso a menudo complejo de toma de decisiones, pero perverso demasiadas veces, la aceptación de las iniciativas de los agentes económicos en el territorio o las decisiones arbitrarias de la propia administración en temas estructurantes de los territorios y las ciudades.

Pero si la respuesta se formula en clave de futuro, no puede ser otra que no habrá mayor fracaso que la inexistencia de una ordenación territorial y un urbanismo pensado más allá de los límites municipales, que debe ser acompañado de una legislación autonómica y local que dote de instrumentos de gestión pensados para la

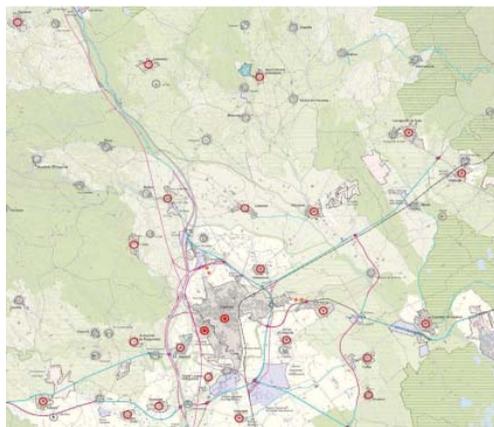


Fig. 11. “Plan territorial parcial de las comarcas de Girona”, Generalitat de Catalunya 2010. La nueva generación de planificación territorial con soporte físico a 1/50.000

⁶El modelo territorial que se autodenomina de “potanidades” propone combatir la dinámica de dispersión territorial que se diagnostica como ineficiente por razones funcionales, económicas y ambientales, al concentrar los futuros crecimientos de población y actividades en el interior y en los entornos de las ciudades más importantes, asumiendo el agotamiento del modelo concentrador del área metropolitana de Barcelona y buscando un mayor equilibrio territorial.

cooperación intermunicipal, a ser posible voluntaria, pero con capacidad de imponerse desde la escala autonómica cuando sea necesario.

Esta cuestión es ya muy importante en plena crisis del modelo urbanístico español clásico, que ha confiado en la inversión privada como motor y en la participación colectiva en las plusvalías a partir de la obtención gratuita de la urbanización y de suelo para equipamientos, y desde 1976, también de una parte de la propia plusvalía en forma de suelo edificable. Modelo que entra en crisis cuando la financiación del sector privado en urbanismo y construcción se ha hundido, y la inversión pública se ve estrangulada por la manipulación de la deuda y por la emergencia de otras prioridades sociales.

En este contexto, existe el riesgo, ya vivido en otros períodos de crisis económica, del "todo vale", o cualquier inversión es positiva en sí misma en tanto que genera expectativa de empleo, al margen del lugar en que se localice, y por lo tanto, el planeamiento físico es considerado inútil, aún más, un estorbo. Pero es precisamente en momentos como los actuales, de pocas iniciativas de actuaciones urbanísticas transformadoras, cuando hay que hilar más fino en su posición territorial y urbana y sus efectos sobre el conjunto, una reflexión que sólo puede canalizarse a través del planeamiento territorial y urbanístico, con sus garantías de función pública, publicidad y participación. Las iniciativas urbanísticas son más bien, en el contexto actual y previsiblemente en el medio plazo, oportunidades únicas, actuaciones a las que cabrá exigir una dosis mucho mayor de interés colectivo y social para justificar su aceptación, justo lo contrario de la aceptación acrítica.

La reivindicación del planeamiento municipal, y en muchas situaciones objetivables también el pluri/supra-municipal, y cuando sea necesario el de dimensión territorial, debe ser una exigencia ineludible desde la coherencia técnica, la responsabilidad de las administraciones públicas, y la necesidad de obtener la máxima eficiencia ambiental, social y, por supuesto, económica, de las actuaciones urbanísticas en una etapa tan evidente de recursos escasos. Y en esa reivindicación nuestra sociedad espera, y es imprescindible, la voz y la presencia activa de los arquitectos, que llevamos tiempo, demasiado tiempo, abandonando el urbanismo.