

PLANEJAMENT TERRITORIAL VERSUS ORDENACIÓ URBANÍSTICA: EL DESPLEGAMENT DEL PTMB 2010 A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

En el marc del número monogràfic d'aquesta revista dedicat al Pla territorial metropolitana de Barcelona d'abril de 2010, a la varietat temàtica, als enfocaments i les valoracions dels autors dels diferents articles, s'hi vol sumar la qüestió del desplegament del PTMB en l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Es tracta d'un assumpte crucial, atès el pes d'aquesta i del seu paper dins de la regió metropolitana com a territori metropolitana especialment significatiu per avaluar, en relació amb la seva naturalesa específica i en contrast amb les determinacions de planejament en altres territoris metropolitans, l'adequació del Pla per al tractament dels problemes actuals i les previsions de futur, així com la de les previsions per al seu desplegament.

La diversitat de territoris metropolitans que constitueixen l'Àrea Metropolitana de Barcelona, tot i la seva característica morfològica genèrica de ciutat pràcticament contínua i el paper funcional en el seu conjunt com a principal centre metropolitana, exposa la necessitat de discutir si les opcions instrumentals plantejades per al seu desenvolupament –Pla director urbanístic (PDU) de conjunt i posterior revisió/adaptació dels plans d'ordenació urbana municipal (POUM), o Pla d'ordenació urbana estès al conjunt dels 36 municipis¹ que incorpori la delimitació i els propòsits establerts per al PDU– són les més adequades, o si és possible pensar en una tercera via que pugui donar una resposta, almenys teòricament, més eficient als problemes i oportunitats de futur a cadascun dels territoris metropolitans que integren l'AMB, a partir de les seves característiques específiques.

Òbviament el problema que aquí es vol discutir, més enllà dels dubtes i incerteses propis de la seva dimensió tècnica, està immers en la qüestió general de la governança metropolitana, i en particular, en la correlació de forces i l'oportunitat política per abordar una opció de planejament i de gestió o unes altres, però pot ser útil com a reflexió des de la vessant tècnica del desplegament

del PTMB per ajudar, ni que sigui parcialment, a situar la naturalesa del problema en el procés politicoadministratiu de presa de decisions.

1. El recent Planejament territorial a Catalunya i les previsions del seu desplegament

Com és sabut, tot i l'existència de la Llei d'ordenació territorial des del 1983, no és fins l'any 2004 que es posa en marxa el Programa de planejament territorial, amb la proclamació dels criteris de planejament el 2005 i la redacció, al llarg dels últims cinc anys, dels plans territorials parcials de les set vegueries².

Es tracta de l'ordenació física d'aquests territoris, a través de l'ordenació dels tres sistemes (espais oberts, infraestructures de la mobilitat, assentaments), com a base per al desenvolupament socioeconòmic i l'assenyalament de les actuacions prioritàries en una lògica espacial per al seu desenvolupament.

Es preveu el seu desplegament, la seva concreció territorial, a través d'uns plans directores urbanístics³ i uns plans especials, a partir de la coherència global del corresponent Pla territorial parcial, singularitzada per a cadascun dels territoris, amb l'objectiu de la definició dels continguts d'ordenació supramunicipal amb major detall i per assegurar la coherència espacial dels plans d'ordenació urbana municipal.

En el cas de la regió metropolitana de Barcelona, es preveuen els plans directores del Maresme, del Garraf, de l'Alt Penedès, de la "ròtula" de Martorell, de la Plana del Vallès, de l'àrea urbana de Granollers i de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, així com estudis d'alguns corredors d'infraestructures al Vallès (B-30, Eix Central i Eix del Congost).

Voluntàriament els àmbits assenyalats no es delimiten amb precisió, per tant són de geometria variable i cal que sigui precisada pel corresponent PDU.

En el cas del de l'Àrea Metropolitana, sí que s'especifica la seva extensió mínima (vegeu nota 1), o la necessària coincidència amb l'àmbit territorial d'una

1. L'àmbit metropolitana territorial de l'AMB, hauria d'incloure, com a mínim, els termes dels municipis de les entitats metropolitanes creades en la Llei 7/1987, de 4 d'abril, i de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (article 5.2 de les NN.UU. del PTMB 2010).

2. A partir del Pla territorial general de Catalunya de 1995, es redactà un primer Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre, del mateix any, al qual seguiran el de Pirineu-Aran (2006), Terres de Ponent (2007), Comarques Centrals (2008), Camp de Tarragona (2010), Metropolitana de Barcelona (2010), Terres de l'Ebre, de nou (2010) i Comarques Gironines, l'últim, de setembre del mateix any.

3. Els plans directores urbanístics estan regulats per la Llei d'urbanisme 1/2005 i el seu Reglament (Decret 305/2006).

entitat metropolitana, en el cas de la seva creació pel Parlament de Catalunya (art. 5.2 de les NN.UU. del PTMB 2010)⁴.

2. El cas de l'ordenació urbanística de l'AMB: condicions de partida i diversitat dels territoris integrants

Com la mateixa memòria del PTMB expressa, les condicions de partida en el territori de l'AMB podrien sintetitzar-se en:

- Un alt nivell d'ocupació del sòl entorn de la ciutat central (la Barcelona de les rondes), amb ocupació intensiva dels espais més plans, amb l'excepció de les terres inundables del delta i la vall baixa del Llobregat, Collserola i els altres espais d'interès natural existents en les depressions litoral i prelitoral.

- Un desproporcionat consum de sòl, a causa de la dispersió dels teixits segregats i les baixes densitats, amb l'increment de la mobilitat i la congestió viària que això comporta, en un escenari d'insuficiència de transport públic.

- Les repercussions ambientals, socials i econòmiques de l'actual model territorial, i el que això comporta de pèrdua de diversitat en els ecosistemes naturals, l'alt consum energètic, etc., dins d'un creixent procés de crisi dels valors socials de la ciutat.

Segurament, sense ànim de completar el diagnòstic, seria convenient, a més, insistir en la notable diversitat dels territoris que integren l'àmbit de l'AMB i en els seus diferents graus de metropolització, que reclamarien respostes diferencials en el desplegament del PTMB sobre aquells, tant en relació amb la modalitat de planejament més convenient com amb el seu contingut.

Així, apuntem que, a més de la ciutat morfològicament més contínua, com es la Barcelona de les rondes, podríem distingir una desena més de situacions específiques.

Una primera hipòtesi sobre els territoris metropolitans integrants de l'AMB podria distingir entre la Barcelona de les rondes, el front urbà del delta del Llobregat, el Prat-l'aeroport, les marges esquerra i dreta del Baix Llobregat, els territoris de la B-30, els baixos de la riera de les Arenes, els del Ripoll, de la riera de Caldes, el Baix Besòs, Collserola i l'Ordal, amb característiques morfològiques, ambientals, funcionals i socials específiques, segurament amb peces a cavall d'un i un altre territori, i amb delimitacions geomètriques variables.

Aquesta dissecció dels territoris metropolitans dins de l'Àrea, permetria apropar-se més a la naturalesa de cadascun d'ells, amb l'objectiu de trobar

quins serien els àmbits territorials i el mode d'intervenció urbanística més adequat.

3. Determinacions generals i objectius del PTMB 2010 per al Pla director urbanístic de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

De manera sintètica, la memòria del Pla territorial descriu les determinacions generals sobre el territori de l'AMB, ara integrada pels 36 municipis de l'espai central metropolità:

- En relació amb els *espais oberts*, a més dels ja protegits pel planejament vigent, com poden ser Collserola o el delta del Llobregat, el Pla els amplia i connecta amb els altres espais amb protecció administrativa (PEIN, Xarxa Natura) per a la seva articulació com a sistema: Garraf, Ordal, vall baixa del Llobregat i serra de Marina, com a espai continu que recorre la serralada Litoral.

- Respecte als *assentaments*, en un àmbit tan intensament ocupat no es plantegen noves operacions d'extensió urbana, ni d'altres que no siguin les peces restants de l'actual sòl urbanitzable. En canvi, es reconeixen noves oportunitats sobre les àrees urbanes en transformació, algunes d'elles de caràcter estratègic per a la regió metropolitana en el seu conjunt.⁵

- En referència a les *infraestructures de la mobilitat i el transport públic*, actuacions sobre la xarxa ferroviària, per a la millora de la comunicació interna, de les connexions amb la resta de la RMB i de connexió entre la xarxa de rodalies i el metro.

Igualment, sobre el sistema viari, destinades a millorar la connectivitat global de la xarxa, la creació de vies exclusives per a mercaderies o per al transport públic exprés, i les destinades a treure el trànsit viari de pas a les zones urbanes.

Quant als objectius fixats pel PTMB 2010 per al Pla director urbanístic de l'Àrea Metropolitana, la consideració dels quals ens permetrà discutir les alternatives de planejament més adequades al desplegament d'aquell, podem resumir-los així:

- a) La consideració de les oportunitats d'intervenció sobre les àrees urbanes en transformació.
- b) La definició i regulació dels espais de transició entre els sòls urbans i el espais oberts, dels espais de valor connector, i la gestió d'aquests espais.
- c) El desenvolupament de les centralitats urbanes.

5. En relació amb les determinacions sobre els assentaments, el PTMB 2010 formula la seva proposta com a articulació entre els elements següents:

- *Tipologies de teixits*: nuclis urbans i extensions, àrees especialitzades residencials; industrials; terciàries; d'infraestructures; d'equipaments, parcs i d'altres sistemes; d'equipaments extensius i d'ús mixt.

- *Model territorial*: centres de continus urbans, per grandària de població; centralitats, segons el seu paper metropolità, comarcal, municipal, petit nucli urbà o rural.

- *Estratègies urbanes*, per a continus urbans intermunicipals (centres urbans, àrees de transformació, o d'extensió d'interès metropolità, noves centralitats urbanes, àrees especialitzades residencials que cal reestructurar, idem industrials que cal transformar o consolidar i equipar) àmbit de reforçament nodal metropolità (àrees i eixos de desenvolupament nodal i àrees de polarització) i estratègies per a nuclis urbans (creixement mitjà, moderat, millora i completació, rural) o per àrees especialitzades (reducció/extensió; i localització d'equipaments).

4. La posterior vigent Llei 31/2010, metropolitana de Barcelona, consolida l'àmbit territorial.

d) La definició dels llinars de densitats, intensitats i estàndards per a cada part del territori.

e) La concreció i el desenvolupament de les estratègies a les àrees especialitzades industrials que cal transformar o consolidar i equipar.

f) L'establiment d'àrees de contingut terciari sobre les operacions de renovació i/o extensió urbana, en relació amb el transport públic d'alta capacitat.

g) El manteniment i la millora de la relació entre la població ocupada resident i els llocs de treball localitzats, globalment o per subàmbits.

h) El desenvolupament de les estratègies per a les àrees especialitzades residencials que s'han de reestructurar, especialment als vessants de la serra de l'Ordal.

i) La definició i regulació del desenvolupament de les vies metropolitanes amb continuïtat en el territori, d'escala més local.

j) La localització de les àrees funcionals estratègiques existents i de noves reserves per a la seva ampliació, tot regulant els usos existents o els nous usos.

k) Si és el cas, la fixació de determinacions urbanístiques directament aplicables, d'acord amb l'article 63.2 del vigent Reglament d'Urbanisme.

El Pla director haurà d'establir les seves determinacions sobre els tres sistemes objecte del PTMB 2010, sobre l'àmbit territorial previst.

A més de les regulacions normatives i ordenacions físiques, el PDU haurà d'establir les condicions de programació [sic], de les actuacions plantejades en ordre a un desenvolupament sostenible del seu territori.

Es tracta, per tant, d'establir el marc d'adaptació del planejament general metropolità, amb la formulació d'un text únic [sic] per aquest àmbit, per tal d'homogeneïtzar-ne i d'harmonitzar-ne [sic] el contingut.

En el cas que es tramiti un POUM (pla d'ordenació urbana municipal) plurimunicipal que incorpori els criteris de delimitació territorial i els propòsits del PDU, no seria necessari formular aquest últim (art. 5.2 de les NN.UU. del PTMB 2010).

4. El desplegament del PTMB 2010 a l'Àrea Metropolitana de Barcelona: les alternatives instrumentals de planejament

A la vista de la diversitat (funcional, social, morfològica, paisatgística...) dels territoris metropolitanos que integren l'àmbit de l'Àrea Metropolitana, i per tant, de la seva problemàtica urbanística diferencial, hom es qüestiona si les previsions sobre els instruments urbanístics per al desplegament del PTMB 2010 sobre aquest territori són les més adequades i possibles.

Com ja hem apuntat en la presentació d'aquest treball, el Pla territorial planteja normativament l'alternativa entre l'elaboració d'un pla director urbanístic –sobre l'àmbit territorial dels 36 municipis i amb les determinacions generals i objectius anteriorment resumits– i la posterior concreció en les revisions/adaptacions dels corresponents POUM municipals, o bé la directa tramitació d'un únic POUM plurimunicipal que incorpori tant els criteris de delimitació territorial, com els propòsits assenyalats pel PDU (art. 5.2 de les NN.UU.)⁶

Per altra banda, segons la Llei 31/2010, l'aprovació del PDU de l'AMB ha de donar pas a l'elaboració d'un únic POUM que haurà de substituir l'encara vigent PGM-76, determinació per tant no coincident amb l'alternativa anterior.

Als eventuais avantatges de poder comptar amb una ordenació urbana del conjunt de l'àmbit, amb una previsible major atenció als elements de caràcter supramunicipal e intermunicipal i amb una institució (l'AMB) amb personalitat pròpia per exercir-ne el control i la gestió, es contraposen, a més de les dificultats (més de 635 km² d'extensió, 4 milions d'habitants) i incerteses (ha de ser com el PGM-76 al qual es pretén substituir?) en la seva elaboració tècnica, la quasi impossibilitat de la seva aprovació política, pel seu contingut molt més de detall i de repercussions immobiliàries que el ja vigent PTMB-2010.

Davant d'aquestes dificultats, la segona alternativa –la posterior concreció del PDU a través de les revisions/adaptacions individuals dels corresponents POUM municipals– ha estat la defensada sobretot des de l'àmbit municipalista com l'oportunitat d'una major aproximació a les especificitats (problemes i oportunitats) de cada municipi, d'una major autonomia municipal en la presa de decisions sobre l'ordenació urbana del seu territori, i d'una major facilitat pel que fa a l'aprovació i tramitació administrativa.

Per contra, els inconvenients podrien ser, a més de la ruptura amb l'ordenació urbanística de conjunt (encara avui existent, per al conjunt dels 27 municipis del PGM-76), previsible conflictes en les delimitacions territorials de les determinacions espacials del PDU, i una menor atenció i major dificultat per a la gestió dels elements de caràcter supramunicipal o intermunicipal.

Segurament, les dificultats de les alternatives anteriors són l'expressió, entre d'altres, de l'existència de diferents territoris metropolitanos i de diversos graus de metropolització dins de la mateixa nova Àrea Metropolitana, i suggereixen la possibilitat d'apuntar una tercera via, amb l'objectiu d'apropar l'instrumental urbanístic disponible a la naturalesa dels problemes i de les oportunitats existents.

Així, a partir de la redacció de l'obligat PDU, sobre l'àmbit territorial i els objectius i determinacions fixades pel PTMB 2010 per a l'Àrea Metropolitana,

6. També, la previsió en el mateix article, que en el cas que el Parlament de Catalunya aprovés la creació d'una entitat metropolitana de Barcelona, l'àmbit territorial del PDU hauria de coincidir amb l'àmbit d'aquesta.

semblen possibles els instruments urbanístics següents per desplegar-lo:

a) Uns "plans d'ordenació urbana" intermunicipals o supramunicipals sobre aquells territoris metropolitans de ciutat contínua en els quals les divisions municipals són irrellevants, per tal de fer-ne una ordenació conjunta, amb especial atenció als elements de caràcter intermunicipal o supramunicipal. Per a la majoria dels territoris individualitzats anteriorment seria una opció adequada.

b) Uns "plans especials" per a l'ordenació de les actuacions sobre les àrees especialitzades espacialment discontinües, amb estratègies d'intervenció i projectes d'obra (reequipament, densificació, etc., i reurbanització, sanejament, serveis), o de protecció d'espais oberts (parcs metropolitans, corredors ambientats, etc.).

c) Uns "projectes urbans" per a les actuacions amb determinacions urbanístiques directament aplicables (equipaments, espais urbans, infraestructures), possibles segons la legislació vigent. Aquesta hipotètica tercera via, plantejada a la vista tant del nou marc institucional, amb competències i responsabilitats pròpies, com de possibles agrupacions o mancomunitats municipals, posa l'èmfasi en els principals reptes de l'ordenació urbanística actual:

- L'especificitat i complementarietat entre el planejament territorial i l'ordenació urbana en la condició transescalar de les operacions de l'ordenació espacial, per tractar els problemes i abordar les oportunitats per a la seva resolució.

- La conveniència d'un enfocament del planejament físic de caràcter a la vegada estratègic (poques coses però les importants) i operatiu (en relació amb les possibilitats en cada moment concret). La introducció del factor temps en el desenvolupament de les operacions previstes i el repartiment de càrregues i beneficis en unitats territorials menors.

- La màxima aproximació possible a les característiques diferencials dels diferents territoris metropolitans, als seus problemes i oportunitats, als seus usuaris, i als seus òrgans de govern i de gestió.

Per tant, un planejament urbanístic que s'ha de construir més des de la diversitat de tipus de problemes i situacions metropolitanes que des d'una tranquil·litzadora unitarietat i homogeneïtat, sempre contestada per una tossuda realitat territorial.