



**MEDITERRANEO ECONOMICO**

## **Ciudades, arquitectura y espacio urbano**

- Sistemas y morfología
- Arquitectura, sociedad y espacio urbano
- Planificación, derecho urbanístico y participación
- Nuevos retos
- Algunos casos particulares de urbanismo





## LAS DINÁMICAS MORFOLÓGICAS METROPOLITANAS

Josep M. Vilanova Claret

En el año 1995 la Mancomunidad de Municipios del Area Metropolitana de Barcelona <sup>1</sup>, publicó un amplio y voluminoso trabajo de su Dirección de Servicios de Ordenación Urbanística llamado *Dinámicas metropolitanas en el Area y Región de Barcelona*, donde se aportaban una gran cantidad de datos y de reflexiones sobre el territorio, el urbanismo, la población, las actividades económicas, la vivienda, el mercado inmobiliario, los transportes, y los servicios medioambientales en el ámbito de lo que se ha venido a denominar Región Urbana de Barcelona, que engloba un total de 163 municipios y el 70 por ciento de la población de Cataluña en tan sólo el 10 por ciento del territorio.

Desde 1986, un grupo de profesores del Departamento de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura del Vallés, en el marco de la cátedra del profesor Antonio Font, iniciamos una investigación sobre la evolución reciente del área metropolitana de Barcelona con el título de *La reorientación del proyecto metropolitano* <sup>2</sup>, con el objetivo de sistematizar el proceso de formación metropolitana (crear un “Atlas”, según la expresión utilizada por entonces) y también indagar, desde las dimensiones físicas y arquitectónicas, en las claves de las transformaciones urbanas y territoriales que se estaban planteando y desarrollando <sup>3</sup>.

Aquellos trabajos de investigación avanzaron posteriormente en líneas diversas <sup>4</sup>, y culminaron en un trabajo realizado en los años 1996-1998 que consistió en un rastreo preciso a través de fotografía aérea del proceso de urbanización y construcción del territorio de la región urbana de Barcelona en el período 1984-1994, y su posterior digitalización cartográfica por tipologías y usos <sup>5</sup>. Este último trabajo, conjuntamente con una buena parte de las anteriores investigaciones, fue publicado en 1999 por la Mancomunidad de Municipios con el título *La construcción del territorio metropolitano: morfogénesis de la región urbana de Barcelona*.

1 La Mancomunidad voluntaria de Municipios fue la fórmula empleada por los Ayuntamientos integrados en un ámbito de planeamiento común, el del Plan de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia de 1953, posteriormente revisado en 1976 con el nombre de Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana, para dar respuesta a la disolución por parte de la Generalitat de Cataluña de la Corporación Metropolitana de Barcelona, el organismo gestor del planeamiento y de los servicios en aquel ámbito de planeamiento que aún sigue vigente.

2 Aquella investigación se inició con una ayuda del extinto Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR) del Ministerio de Obras Públicas.

3 En aquel período previo a su inminente disolución, la Corporación Metropolitana de Barcelona había iniciado una serie de publicaciones de gran interés sobre el desarrollo del planeamiento metropolitano: “Proyectar la ciudad metropolitana”, “El Plan de Costas”, “El Parque de Collserola”.

4 Las tesis doctorales de los profesores LLOP, C., *Espacios proyectuales de una metrópoli. Cambios en la estructura espacial del área central metropolitana de Barcelona* y VILANOVA, J.M., *Espacio residencial y metrópoli. Las tramas residenciales en la formación y evolución metropolitana de Barcelona*.

5 Actualmente se está prolongando el análisis hasta el año 2000.

En este texto se pretende hacer una presentación resumida de las principales conclusiones de estos trabajos que se centran principalmente en los cambios físicos producidos, la evolución de los sistemas urbanos, y el papel del planeamiento territorial y urbanístico. Teniendo presente los estudios de las transformaciones de los sistemas urbanos en la línea clásica de la geografía y la economía regional, de la actividad productiva desde la economía aplicada, de los cambios en las formas de vida y en las prácticas sociales desde los enfoques sociogeográficos, o las transformaciones del espacio habitable de perfiles más físicos y arquitectónicos, se trataba en aquellos trabajos de investigación y en los actuales de hacer una aproximación que pusiera el énfasis en la dimensión morfológica de la realidad construida, como explicación complementaria, aunque distinta, de las anteriormente señaladas.

Por consiguiente, se presentan de forma muy resumida los procesos de formación metropolitana detectados y las formas que actualmente podemos reconocer en la ciudad metropolitana, basadas en la experiencia de Barcelona, pero fácilmente extrapolables a otras realidades metropolitanas españolas y europeas <sup>6</sup>. Estos procesos y formas se ponen finalmente en relación con el medio físico, entendido no sólo como soporte, sino como integrante de la morfología metropolitana.

Posteriormente, se plantean dos cuestiones que a mi juicio son claves para el futuro: las dinámicas de reorganización funcional de los sectores económicos en el espacio urbano y en el territorio, y la posible (o no) capacidad anticipadora y ordenadora del planeamiento urbanístico y la planificación territorial tal como los hemos conocido hasta la actualidad.

## 1. Los procesos de formación metropolitanos

En la configuración de la realidad metropolitana de Barcelona son identificables tres grandes procesos de formación de ciudad que sintetizamos en los modelos por agregación, por dispersión y por polarización.

Los crecimientos por agregación corresponden a la formación clásica de ciudad, y comprenden todas aquellas formas urbanas que han tenido y tienen relación con un proceso de crecimiento de la ciudad desde la proximidad física o la dependencia funcional, y que por lo tanto trabajan sobre la idea de las economías de aglomeración, por adición o complementariedad con las existentes, como lógica fundamental de su implantación urbana o territorial.

---

<sup>6</sup> Una de las prolongaciones actuales de la investigación es el intercambio de experiencias con otros centros universitarios españoles y de la Unión Europea (portugueses, franceses e italianos).



Proceso ligado también a la concentración y ampliación en el tiempo de las infraestructuras y servicios de una ciudad progresivamente compleja, a la formación de mercados locales de trabajo, de suelo y vivienda, de las actividades económicas, industriales y terciarias y, en muchos casos, configurando realidades urbanas que sobrepasan las delimitaciones administrativas municipales <sup>7</sup>.

Crecimientos por agregación que se complementan con los procesos de transformación interna de las ciudades que se han generalizado en la etapa más reciente, a través de proyectos de renovación urbana, de desarrollo de estrategias de rehabilitación y de la mejora de los instrumentos urbanísticos clásicos de control de la ciudad consolidada.

El crecimiento por dispersión se inicia en el caso de Barcelona en la década de los años sesenta, con la ocupación muy amplia de territorios cercanos al centro de la metrópoli por urbanizaciones surgidas de procesos de parcelación de suelo rústico para la formación de viviendas unifamiliares de segunda residencia, semanales o estacionales, o las dos cosas a la vez, en una búsqueda de los paradigmas antiurbanos del espacio abierto, la integración en la naturaleza o la apropiación de los valores paisajísticos del territorio.

A diferencia de los antecedentes iniciales de las ciudades-jardín de las décadas de los años veinte y treinta, que buscaban una localización cercana a las redes de transporte público, como el ferrocarril como garantía de su accesibilidad, este manchado extensivo del territorio se produce confiando en el transporte individual privado, y por lo tanto se independiza de lo que hasta entonces habían sido las redes vertebradoras del territorio.

El cambio cualitativo se produce a partir de la década de los años ochenta, cuando una buena parte de estas urbanizaciones se reconvierten en espacios de la primera residencia, como alternativa buscada, y también fomentada por las deficiencias de la ciudad compacta y compleja, alternativa basada en una supuesta mejora de la calidad de vida.

Su carácter monofuncional, los déficits todavía hoy de urbanización en muchas de ellas, y de servicios y equipamientos, al no estar previstos de manera suficiente en su origen para la función residencial permanente a la que se han abocado, plantean un escenario territorial y urbano nuevo y problemático que está presente con un peso muy relevante en la realidad metropolitana actual, dado el elevado consumo de suelo que comporta este modelo de ocupación del territorio y la fuerte carga que supone para las infraestructuras, tanto las de movilidad como las medioambientales.

---

7 Esta cuestión está planteada actualmente en la mayoría de ciudades intermedias catalanas, comprendidas entre 35.000 y 120.000 habitantes, situadas o no en el entorno metropolitano de Barcelona, y donde las interrelaciones y las continuidades de sus núcleos urbanos con los municipios colindantes, hasta ahora de pequeño tamaño, están siendo progresivamente intensas, configurando lo que se viene denominando "áreas urbanas funcionales". Véase en este sentido CASTAÑER, M., VICENTE, J. y BOIX, G. (eds.) (2001): *Áreas urbanas y movilidad laboral en España*, Universidad de Girona.

Finalmente, es constatable un tercer modelo de formación urbana que denominamos *por polarización*, y que supone un proceso también muy reciente de implantación, en este caso de actividades emergentes en los entornos de las grandes infraestructuras de la movilidad y sus nodos de intercambio. Actividades que buscan en la proximidad a estas infraestructuras su lógica de implantación, por las necesidades de optimizar al máximo los circuitos de transporte de mercancías, y en ocasiones buscando incluso el efecto “fachada” por razones simbólicas y representativas, o por tratarse de actividades de lógica comercial a gran escala que, como siempre ha sido, requieren ser “visibles” desde los grandes ejes de la movilidad de la población, y que actualmente son las redes que canalizan el transporte individual privado.

No son implantaciones que comporten, comparativamente con las anteriores, grandes consumos de suelo, pero son determinantes en la configuración de los paisajes metropolitanos actuales, en lo que se ha venido a denominar como los elementos significantes de la ciudad contemporánea, sobre los que disponemos abundante literatura.

Tres modelos de crecimiento, por lo tanto, con los que se pretende sintetizar los grandes cambios experimentados en la ciudad y el territorio en entornos metropolitanos en los últimos veinte años, y que, como hemos avanzado al inicio, parecen ser comunes a la mayoría de áreas actualmente objeto de investigación en el área sur-mediterránea.

## 2. Las formas de la ciudad metropolitana

Esta lectura procesual de la formación metropolitana de Barcelona viene complementada por una aproximación a las formas resultantes de los procesos de formación/transformación de las ciudades, en el ámbito de lo que denominamos los “territorios morfológicos” y sintetizados en los ambientes urbanos, los paisajes de la baja densidad y los escenarios en red.

Los ambientes urbanos corresponden a las formas diversas de la ciudad compacta y continua, compleja en su estructuración y diversa en su funcionalidad y usos. Estas formas diversas, ampliamente analizadas desde la geografía urbana y el urbanismo recientes, van desde los núcleos históricos, en su mayor parte de origen medieval o rural, a los crecimientos de la primera industrialización, las tramas residenciales y los ensanches, los polígonos de vivienda masiva, algunos episodios de ciudad-jardín, antiguos o recientes, o los asentamientos marginales que finalmente el crecimiento urbano ha acabado integrando.

Son los espacios de la ciudad densa, de la multiplicidad de usos y actividades, de la sociabilidad y la cultura urbanas. Son también los espacios donde se ha intervenido con mayor intensidad desde la recuperación de los ayuntamientos democráticos, como resultado de la presión social para su mejora en términos de reurbanización, equipamientos o rehabilitación del espacio residencial, pero son también los espacios donde las actividades y el mercado inmo-



liario compiten con mayor fuerza, cuando se hacen verosímiles las expectativas de plusvalías derivadas de los valores de su centralidad urbana.

Los paisajes de baja densidad corresponden fundamentalmente a la explosión de las ciudades-jardín de los años sesenta y actualmente espacios de la residencia habitual de una parte de la población que ha optado por situarse en el territorio a partir de una expectativa de mejora de su hábitat basada en la vivienda unifamiliar aislada y en un entorno caracterizado por su percepción “natural”.

La baja densidad, derivada del modelo residencial original, se combina así con la configuración de unos paisajes semi-urbanizados donde se integra la nueva ciudad. Una ciudad carente de servicios elementales, lo que obliga a una alta movilidad que pone en carga unas infraestructuras que no estaban previstas para acoger estos nuevos flujos obigados, y también a menudo carente de las infraestructuras que caracterizan una área urbana moderna (redes de suministros, espacios de lo colectivo) y con capacidad de adaptación a los cambios futuros.

Los escenarios en red corresponden a las formas urbanas que han surgido en el proceso reciente de polarización alrededor de las grandes infraestructuras de la movilidad, y que adquieren su pleno sentido en un contexto global metropolitano. Son implantaciones de contenedores de actividades terciarias o de servicios, grandes equipamientos, en una lógica de gran escala que busca en la posición estratégica en el territorio su mayor eficiencia, configurando frentes o buscando los nodos y puntos de intercambio de la movilidad que se generan con la implantación sucesiva de las redes.

Son formas urbanas -de escala metropolitana- que surgen de manera fragmentada en el tiempo y en el espacio, a veces antes y a veces después de la implantación de la infraestructura, pero en todos los casos sin proyecto coherente, ya que los procesos de interrelación previa entre unos y otros son inexistentes. Sin embargo, son uno de los componentes que pone mayor carga a las propias redes de la movilidad al tratarse de puntos de alta condensación de la actividad.

### 3. El territorio como algo más que soporte

Frente a estos procesos y formas de las nuevas realidades metropolitanas, existe un territorio físico puesto permanentemente en tensión por la presión urbanizadora<sup>8</sup>. Un conflicto en crecimiento cuando se está percibiendo ya desde las nuevas sensibilidades sociales y culturales que el medio físico no soporta cualquier tipo de transformación y que los déficits medioambientales acumulados son progresivamente más importantes.

8 “En el ámbito de la región metropolitana, el consumo de suelo en los últimos veinte años equivale a toda la ocupación anterior del territorio, pese al estancamiento de la población”. *Dinámicas metropolitanas en el área y la región de Barcelona*, pg. 180, Mancomunidad de Municipios del Area Metropolitana de Barcelona, 1995.

Un medio físico que ya no es entendido como el contexto de una dinámica valorada globalmente como positiva, sino como una parte cada vez más esencial del problema sobre cómo abordar una ordenación integral y sostenible de la actual y futura ciudad metropolitana.

En el caso de la región de Barcelona, el soporte territorial ha representado unos condicionantes físicos muy claros para la disposición espacial de las infraestructuras y los asentamientos urbanos. Los corredores naturales entre las formaciones orográficas relevantes y las llanuras fluviales que se abren paso entre los elementos montañosos han llegado a constituirse en los grandes ejes estructuradores de las relaciones territoriales que integran, desde los caminos y carreteras históricas, al ferrocarril y los modernos ejes viarios -autopistas, autovías- y ahora el tren de alta velocidad, con la matización de algunas actuaciones de perforación en túnel de algunas de las barreras naturales.

Corredores y llanos, macizos montañosos, cuencas bajas y deltas fluviales, bordes litorales, son algunos de los elementos que componen la realidad física metropolitana de Barcelona, y que junto con la historia en el proceso de ocupación humana y los condicionantes socioeconómicos, políticos y culturales, le han otorgado unos rasgos propios y explicativos del ámbito espacial de la región metropolitana, de su estructura funcional interna y de su morfología.

Sobre este soporte se ha producido una ocupación del territorio para usos urbanos enormemente heterogénea, más densa en la ciudad central y en los entornos de las ciudades metropolitanas que en el resto. El menor grado de densificación urbana del resto del territorio, la distribución espacial y el peso importante que aún tienen los espacios naturales y los espacios abiertos, son datos de partida trascendentes para el futuro.

#### 4. Las cuestiones claves: la reorganización funcional

La aceleración en el crecimiento metropolitano y los contenidos procesuales y formales de este crecimiento están en relación directa con las profundas transformaciones de tres componentes funcionales de la ciudad tradicional: la industria, la vivienda y las actividades terciarias.

La transformación de los sectores industriales a partir de la crisis de la segunda mitad de la década de los setenta se ha traducido, en el caso de Barcelona, no tan sólo en una reconversión en términos de sectores en desaparición y sectores emergentes, sino también en una profunda reorganización espacial del territorio metropolitano y regional.

La ciudad tradicional ha dejado de ser el espacio preferente para la localización de la producción, antes al contrario, las políticas urbanas han tendido a forzar la desaparición de actividades industriales que, en las nuevas relaciones globalizadas de producción y transporte de mercancías, se presentaban poco compatibles con la voluntad de recualificación del espacio





urbano. La caída de la presencia de la industria en la ciudad, tradicionalmente muy importante en las formas urbanas tradicionales<sup>9</sup>, ha tenido dos consecuencias muy importantes en la reordenación funcional del espacio metropolitano.

Por un lado, la formación de nuevos espacios urbanos, a menudo de gran extensión, de carácter monofuncional, exclusivamente dedicados a la implantación de las nuevas o reconvertidas actividades industriales. Una nueva “ciudad industrial”, implantada en entornos próximos de las grandes infraestructuras de comunicación, principalmente viarias pero también ferroviarias, portuarias e incluso aeroportuarias. Desarrollos muy consumidores de suelo para poder ofrecer entornos imposibles de encontrar en zonas urbanas consolidadas, situadas “a la sombra” de las infraestructuras, y a menudo contra la vocación del soporte físico (zonas agrícolas, riberas fluviales, etcétera, es decir, en suelos de bajo coste económico). En cualquier caso, espacios de la vida diaria de cientos de miles de personas, ciudades segregadas de las ciudades, sin personalidad aparente y sólo en el mejor de los casos con las infraestructuras, incluyendo las medioambientales, bien resueltas.

Por otro, la aparición en el corazón mismo de las ciudades de espacios expectantes de transformación de uso, espacios de alto valor añadido por su posición urbana privilegiada, objeto de todo tipo de proyectos de reconversión a nuevas actividades urbanas, básicamente residenciales y terciarias, presión de transformación a la que apenas puede contraponerse en ocasiones la voluntad de no destruir al menos la parte de mayor valor del patrimonio arquitectónico industrial heredado.

Barcelona, en este sentido, ha recorrido ya dos etapas en este proceso. En la primera, la crisis de los espacios industriales fue aprovechada ya en fechas tan lejanas como las de 1976-79 para desarrollar una política de adquisición de suelo que fue la base de la recualificación de los espacios urbanos de la ciudad, de los grandes proyectos de espacios públicos, equipamientos y viviendas sociales de los inicios de los años ochenta, estrategia que tuvo su culminación posterior con la transformación de un amplio sector urbano en el frente litoral para la construcción de la ciudad de los atletas para las olimpiadas de 1992.

La actuación de la Villa Olímpica, finalmente emplazada en un entorno industrial obsoleto pero estratégico para la transformación de la ciudad, fue una combinación, culminada con éxito y en un período muy corto de tiempo, de actuaciones sobre grandes infraestructuras (ferroviarias, viarias y de saneamiento), regeneración de la costa (puerto deportivo, playas, paseo marítimo) y la implantación de las viviendas del programa olímpico y actividades terciarias potentes (hotel y edificio de oficinas).

---

<sup>9</sup> Véase por ejemplo el plano de usos del suelo de Barcelona reproducido en la “Memoria” del *Plan de Barcelona* y su zona de influencia de 1953, donde se observa en toda su fuerza la presencia de las actividades industriales en el corazón mismo de la ciudad.

En la segunda fase, la que podríamos denominar “post-olímpica”, además de actuaciones en el frente litoral que completan la renovación iniciada en el período anterior, pero en esta ocasión con la diferencia de haberse dejado a la iniciativa de los promotores privados, se ha abierto un nuevo debate sobre los contenidos de la reconversión de una área industrial extensísima, 180 manzanas equivalentes a las del ensanche Cerdá situadas en el sector conocido como el Poble Nou.

En este debate, se ha planteado la opción de mantener una actividad industrial urbana “limpia”, ligada a las nuevas tecnologías y a los sectores de la comunicación, el diseño y el sector audiovisual, que se piensa compatible con la implantación de nuevos espacios urbanos y nuevos desarrollos residenciales<sup>10</sup>. Las primeras actuaciones en esta línea, aún no consolidadas, ponen de manifiesto la dificultad de traducir aquella hipótesis en algo más que densificación residencial o espacio terciario clásico.

Los efectos de la reordenación del espacio industrial han sido de gran alcance. La carga sobre las grandes infraestructuras y la relocalización de la residencia al desplazarse los centros de trabajo explican algunos de los problemas claves que actualmente comprometen el futuro de la región metropolitana. Las opciones que se sigan tomando en relación con la reincorporación a la ciudad de los espacios industriales obsoletos influirán en buena medida en la evolución de las estructuras urbanas centrales.

El segundo gran tema que se plantea es la cuestión de la vivienda. La recomposición de los espacios residenciales metropolitanos, ya apuntada en algunos de sus aspectos en los apartados anteriores, se fundamenta además en el comportamiento del sector inmobiliario y de la actuación pública.

Hay que recordar, en primer lugar, que la extensión de los crecimientos residenciales se produce en ausencia de crecimiento demográfico significativo desde los inicios de los años ochenta. Pero ya sabemos que el crecimiento demográfico no es explicativo del comportamiento de la demanda residencial, sino que hay otros factores que explican la dinámica sostenida de crecimiento: la evolución de los hogares<sup>11</sup>, y la ya referida movilidad residencial, por razones de relocalización de los lugares de trabajo, por la búsqueda de ofertas diversas a la urbana tradicional, y, lo que aquí se quiere señalar especialmente, el comportamiento excluyente del mercado de la vivienda y la ausencia de políticas públicas de reequilibrio.

El mercado inmobiliario, y concretamente el residencial, ha pasado en este período de los últimos veinte años por ciclos diversos. En etapas de crisis -primera mitad de las décadas de los

---

10 Se trata de la actuación urbanística conocida con el nombre de 22@, denominación que proviene de la calificación de suelo industrial urbano (zona 22 subzona a) por el Plan General Metropolitano vigente.

11 Véase, a este respecto, TRILLA, C. (2001): “Población y hogares. La base de las necesidades de vivienda”, cap.II de *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, colección Estudios Sociales núm. 9, Fundación La Caixa.



años ochenta y noventa-, ha llegado a ofertar hasta casi un 50 por ciento de vivienda protegida, que sin embargo ha sufrido caídas por debajo del 10 por ciento (6,2 por ciento en el año 2000) en los períodos alcistas de la segunda mitad de los años ochenta y el que viene experimentando desde 1997.

La ausencia de una promoción pública o social <sup>12</sup> significativa y estable, y situada en los entornos sociales con mayores dificultades para acceder a los niveles del mercado privado, entre ellos la misma ciudad de Barcelona, y en un contexto de precios fuertemente alcistas, obliga a una relocalización de la población afectada por estos desajustes, que en este caso no se asocia con los lugares de trabajo o de los servicios, sino puramente a una cuestión de segregación en el espacio por razones de renta, y por lo tanto, se convierte en otro factor que incrementa los niveles de la movilidad obligada.

La gravedad de la coyuntura actual estriba en que los mecanismos que hasta ahora se han utilizado para reequilibrar el problema, la oferta importante de vivienda protegida promovida por el sector privado o social para dar salida en períodos de crisis a una demanda solvente pero con una capacidad económica limitada <sup>13</sup>, no son viables. La transferencia imparable de los precios alcistas a los valores del suelo, mercado rígido y poco transparente donde los haya, y la entrada masiva del sector financiero en el mercado de la vivienda a través del crédito hipotecario a bajo interés, que se resistirá a una disminución de sus activos para no poner en riesgo el propio sistema financiero, desactivan las posibilidades de promoción de viviendas protegidas -nuevas o ya construidas- en cantidades significativas para hacer frente a la exclusión de sectores sociales cada vez más amplios.

Es evidente que la dimensión del problema en un contexto metropolitano desborda la actuación de y en los mercados locales, y que sólo una contundente acción pública sobre los valores del suelo a través del planeamiento urbanístico, y la promoción pública de viviendas en alquiler y el fomento creíble de las posibles actuaciones privadas en el mismo sentido, pueden desbloquear la crisis actual y evitar los riesgos aún peores de exclusión social y segregación urbana por razones de renta frente a las necesidades de vivienda.

No se completaría esta visión de la reorganización funcional del espacio metropolitano si no se planteara la evolución de los espacios terciarios. La salida de la gran y mediana industria de la ciudad tradicional ha dejado la actividad urbana decantada (en niveles superiores en muchos casos al 80 por ciento) hacia los sectores terciarios (comercio, servicios, administración pública), en el caso de Barcelona potenciados además por la explosión reciente del turismo urbano.

---

12 La promoción pública ha sido irrelevante en todo el período, y además dirigida a actuaciones de remodelación urbana, por consiguiente con usuario predeterminado. Se considera promoción social la que realizan instituciones sin ánimo de lucro o comprometidas con cuotas significativas de vivienda protegida, como por ejemplo las cooperativas vinculadas al movimiento sindical.

13 Véase sobre este tema EARHA (1999), "Eficacia social de la política d'habitatge", en *Les desigualtats socials a Catalunya*, Fundación Bofill.

Esta dinámica se complementa con otra, básicamente del sector comercial, que ha buscado en la optimización de la localización sobre el territorio en términos de accesibilidad otra escala en su lógica de implantación, la escala metropolitana, con la oferta de grandes superficies y complejos comercial-lúdicos, aprovechándose del bajo nivel de servicios de muchas de las ciudades periféricas en relación con el centro metropolitano.

En este contexto de emergencia de las actividades terciarias, las opciones tomadas en la etapa más reciente en relación con los espacios de transformación interna en la misma ciudad de Barcelona han intensificado y se prevé que lo sigan haciendo en el futuro, los perfiles de una ciudad que apuesta fuertemente por su terciarización <sup>14</sup>. Cabe esperar, por lo tanto, una intensificación de la actividad urbana en una ciudad ya muy densa en su origen, y la continuidad de la presión al alza de los precios del mercado inmobiliario, al menos mientras la coyuntura local siga siendo alcista, con sus corolarios de dinámica también alcista de los mercados de vivienda (nueva, segunda mano y alquiler) que están totalmente en manos del sector privado.

Esta clara opción de la ciudad de Barcelona seguirá produciendo efectos sobre el conjunto metropolitano y regional, con la intensificación de los desequilibrios de los mercados de servicios y vivienda, y con la agudización de la presión sobre el centro de las redes de la movilidad, ya actualmente saturadas.

## 6. ¿Un planeamiento imposible?

Estamos inmersos en un período donde predomina el discurso de la desregulación como instrumento de activación de las supuestas bondades del mercado libre. Ocurre sin embargo que las actuaciones urbanas y territoriales se producen sobre lugares que son irreproducibles, y si el balance de los efectos de su transformación resulta negativo, irre recuperables. Así mismo, las decisiones que tienen carácter estratégico, que marcan las tendencias, también son de difícil reversión si posteriormente se comprueban sus efectos negativos. Por lo tanto, cabe seguir reivindicando el plan como instrumento anticipador y regulador de los cambios futuros. Pero, ¿qué plan o planes?

El planeamiento urbanístico a escala urbana se ha ganado con creces su credibilidad en las dos últimas décadas. En términos generales, la mejora de los ambientes urbanos está relacionada con la voluntad política de los nuevos ayuntamientos democráticos a partir de 1979, que

---

<sup>14</sup> En el período comprendido entre 1998 y 2000, se ha pasado en la ciudad de Barcelona del 50 al 70 por ciento de techo edificable para usos terciarios (fundamentalmente comercio, oficinas y hoteles) en las licencias de edificación otorgadas. En relación al futuro, esta dinámica afecta incluso a suelos de titularidad pública. Baste recordar en este sentido las operaciones de recalificación urbanística asociadas a las estaciones urbanas del tren de alta velocidad (Sants y La Sagrera), con más de 300.000 m<sup>2</sup> de techo edificable y para estas mismas actividades, techo añadido al establecido por el planeamiento.



han utilizado un planeamiento urbano renovado en su totalidad <sup>15</sup> para desplegar sus estrategias urbanísticas. Pero también se ha hecho evidente para estos mismos ayuntamientos en la etapa más reciente la insuficiencia de este instrumento de ámbito municipal para hacer frente a las dinámicas de escala metropolitana hasta aquí descritas, y por lo tanto, está aflorando ya una reclamación generalizada de directrices y propuestas de escala más general que sirva de referencia a la propia acción local.

En este contexto, también aparece como superado el instrumento del Plan General Metropolitano, no sólo porque ya es el más antiguo de todos los planes (1976), sino porque la escala de los problemas emergentes de carácter global y la credibilidad de la acción local, reclama un nuevo tipo de planeamiento urbano y territorial.

Por el contrario, el desarrollo hasta la actualidad de los instrumentos de la planificación territorial no han alcanzado ni de lejos el mismo nivel de credibilidad que el planeamiento urbano. La clamorosa insuficiencia del Plan Territorial General de Cataluña <sup>16</sup>, incapaz de proponer niveles útiles de intervención o regulación, y la imposibilidad durante más de diez años de consolidar el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, han situado bajo mínimos el crédito de estos instrumentos reglados para la ordenación del territorio, precisamente en una coyuntura en que se vuelve a hacer evidente la necesidad de disponer de algún o algunos instrumentos de planificación a escalas supraurbanas y supramunicipales.

Hay que tener presente también algunos aspectos de la dinámicas urbanísticas actuales. Por ejemplo, la aceleración en la toma de decisiones que a veces tiene una gran trascendencia a medio y largo plazo. Los tiempos de asimilación de las propuestas, tanto las de iniciativa privada como las de organismos e instituciones públicas, se vienen reduciendo progresivamente, presionando desde el factor de inmediatez y oportunidad coyuntural sobre los plazos de decisión, e incluso afectando a la misma participación y transparencia pública, pieza fundamental para la credibilidad social de las decisiones.

Estas dinámicas se producen tanto sobre las administraciones municipales, más preocupantes cuanto menores son sus dimensiones y por lo tanto su capacidad de interlocución y respuesta, pero también se producen en el ámbito de las instituciones superiores, sean decisorias o tutelares, como es el caso del Gobierno Autónomo. La garantía sobre el interés social de las decisiones que se toman, y al mismo tiempo la reducción de los tiempos de respuesta, se verían favorecidos si se dispusieran de instrumentos de planificación asumidos colectivamente y de forma democrática, que establecieran criterios y pautas suficientemente precisos y a la vez flexibles para la integración de las actuaciones en escenarios de escalas superiores, y para

---

<sup>15</sup> Incluso en una segunda generación de planes de los años noventa. Véase a este respecto VILANOVA, J.M. (ed.) (1999): *Els plans generals dels noranta*, SCOT-AAUC.

<sup>16</sup> Vigente desde 1995.



evaluar las mejores opciones posibles en relación al lugar, mitigando las derivas desgraciadamente demasiado habituales de discrecionalidad o simplemente arbitrariedad.

Otro factor relevante a tener en cuenta es la escala -que no siempre tiene que ver con el tamaño- cada vez mayor de las actuaciones de transformación, tanto dentro de los ámbitos urbanos como sobre el territorio. La consideración de la escala de referencia, obligada en ciertos tipos de actuaciones por su incidencia sobre las infraestructuras, sobre el medio físico o por la potencia de las nuevas actividades que se proponen, obliga a un permanente ejercicio de ponderación, y si es necesario ajuste de las estructuras urbanas y territoriales, que deberían incluso poder ser exigibles a la propia actuación que los genera, para mitigar la socialización de las cargas. También este esfuerzo puede ser más eficiente si se establecen criterios globales sobre las características deseables de estas estructuras y sus posibilidades de adaptación a las sucesivas demandas de una sociedad cambiante.

Derivada de nuestra formación y competencias profesionales, también reconocidas a otras disciplinas con las que necesariamente hemos de colaborar y avanzar conjuntamente en estas reflexiones, desde la arquitectura y el urbanismo de los arquitectos nos debería preocupar que los resultados de la transformación física de las ciudades y del territorio ofrezcan las mejores formas posibles, y sean también lo más eficiente socialmente. No compartimos el reduccionismo de considerar que las arquitecturas concretas, por muy avanzadas que se planteen, resuelven por sí solas los problemas derivados de malas opciones de localización, implantación o programa.

La reivindicación del planeamiento urbanístico y la planificación territorial, bien seguro diferente en sus contenidos e instrumentos al que hemos conocido hasta ahora en la medida que debe ser capaz de dar respuesta a las demandas actuales, no responde a una nostalgia de tiempos pasados que nunca fueron mejores, sino a una necesidad evidente para la eficiencia a medio y largo plazo de nuestras estructuras urbanas y territoriales, para el desarrollo de estrategias más respetuosas con las limitaciones que nos impone el medio físico entendido no sólo como soporte, sino como un componente irreproducible a tratar con el máximo rigor posible, para la eficiencia también del conjunto del sistema económico evaluado en su globalidad, y también como condición necesaria, aunque no suficiente, de mejores arquitecturas.