

# DEL PLAN COMARCAL DE BARCELONA AL PLAN DIRECTOR DE CATALUÑA

Por Alberto Serratosa

## 1. Problemas urbanos - problemas territoriales

Si prescindimos de ciertos problemas de delimitación, lo primero que cabe constatar es que, como dice Solé Sabarís (1), Cataluña "es una entidad sólidamente trabada, tanto por el perfecto acoplamiento de sus distintas regiones geográficas de economía complementaria, como por la fuerza de atracción de Barcelona". Anterior a estos fenómenos humanos y responsable de ellos, al menos en buena parte, la especial morfología del territorio de Cataluña es un rasgo característico que demanda adecuada atención y exige tratamientos específicos.

En una primera aproximación, para centrar el tema, bastará retener los siguientes datos:

Llanuras ... ..	13.200 Km <sup>2</sup>	41 %
Montañas ... ..	19.000 Km <sup>2</sup>	59 %
Total superficie de Cataluña.		32.200 Km <sup>2</sup>

Por supuesto, el relieve no es el único criterio definidor del territorio, pero, citando de nuevo a Solé Sabarís, está fuera de toda duda que "el paisaje cambia al pasar de la llanura a la montaña, no solamente por causa de la altitud, sino también por las dificultades de la pendiente y de la naturaleza de las rocas. Además, con la altitud cambia el clima, porque la montaña es siempre más húmeda y fría que las tierras bajas, y esto trasciende a la vegetación espontánea, a los cultivos y, por tanto, a las formas de vida y a la economía".

No puede entenderse Cataluña si no se toma en consideración este rasgo morfológico fundamental que, históricamente, ha condicionado su peculiar forma de desarrollo y ha dado lugar a la aparición y consolidación de las *comarcas*, como entidades geográficas muy definidas, delimitadas por valles y montañas. Sin embargo, con ello no se agota el análisis de la realidad física. Otros dos factores han añadido nuevos rasgos y han conducido a una clara heterogeneidad intercomarcal. Nos referimos a la línea costera, como contacto con el mar, y a la franja litoral (y prelitoral), como canal específico

de comunicación entre España y el resto de Europa.

La importancia de estos dos factores ha sido puesta de relieve por el biólogo Rashevski (2) en sus aplicaciones de la matemática a los análisis históricos. Según él, "la tasa de desarrollo cultural es función del número de pensadores no conformistas, éstos son función del tanto por ciento de población que viaja de una ciudad a otra y este porcentaje depende del número de personas que trabajan en actividades de distribución (comercio, transporte, servicios) y del número de kilómetros de costa del país en cuestión". Ello se explica en el pasado por cuanto "el transporte marítimo rendía un trabajo por hombre-hora setenta y cinco veces mayor que el transporte terrestre con animales y carros", con lo que se podía lícitamente "suponer que en países donde prevalecían las rutas de comercio marítimo, el porcentaje de personas que viajaban podía ser de 50 a 100 veces mayor que en los países donde predominaban las rutas por tierra".

Esta hipótesis explicaría el hecho de que la casi totalidad de las grandes aglomeraciones en el mundo se hayan desarrollado alrededor de puertos marítimos o fluviales. En el caso de Cataluña, la red de puertos ha sido base esencial de su desarrollo y, de modo particular, el puerto de Barcelona ha constituido el punto de partida de la expansión comercial (y en su momento política) del Principado, así como el catalizador del área metropolitana barcelonesa. Hasta tal punto es ello evidente que la oposición al crecimiento del puerto sólo ha podido ser justificada en base a un objetivo, explícito o no, de crecimiento cero para Cataluña.

La interpretación de Rashevski explicaría también el heterogéneo desarrollo intrarregional. Al factor "costa" se sumaría el factor "corredor" de la franja litoral y prelitoral, con una serie de llanos interrumpidos tan sólo por relieves montañosos de escasa altitud y practicables, por tanto, desde muy antiguo. Cataluña, la Marca Hispánica, ha sido lugar de paso, cruce de civilizaciones, pero no todas las comarcas han participado de esta especial ventaja. Las comarcas

(1) "Sobre el concepto de región geográfica i la seva evolució". Trabajo incluido en el libro *Miscel·lània Pau Vila*.— Institut d'Estudis Catalans.— Ed. Montblanc Martín.— Granollers (Barcelona).

(2) Citado por Luis Racionero en "El sistema mundial de Areas Metropolitanas". Trabajo incluido en el libro *Planificación Territorial II*.— Colegio de Ingenieros de Caminos.— Madrid.

prepirenaicas y pirenaicas, si bien se han beneficiado indirectamente de la irradiación espontánea de la riqueza generada en las áreas limítrofes, han tenido que organizar básicamente su economía a partir de sus propios recursos: minería, agricultura, ganadería, etc.

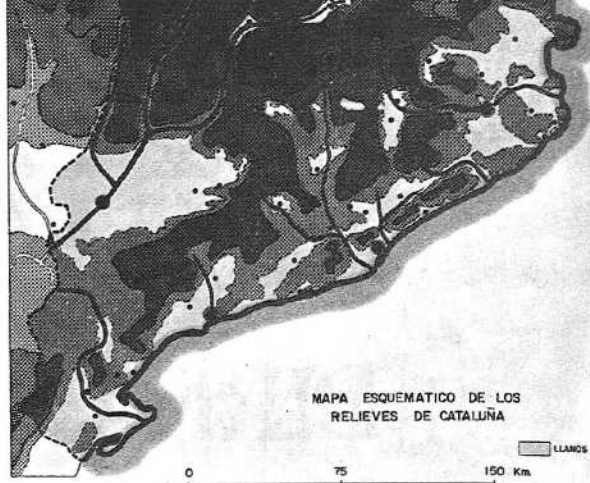
Mientras el sistema de producción era de carácter primario, el desarrollo entre unas y otras comarcas no presentaba diferencias muy acusadas, y en este sentido podía aceptarse la idea de un relativo "equilibrio" territorial. La industrialización y, posteriormente, el auge del sector terciario han cambiado la situación. Los aumentos de productividad del sector primario tienen cotas muy precisas y por sí solos no pueden garantizar mayores niveles de renta a la población tradicional y menos aún admitir crecimientos demográficos. Las mejoras de bienestar sólo pueden llegar vía industrialización o terciarización. Sin embargo, este proceso tiene sus propias leyes y obliga, tanto en los países de economía de mercado como en los de economía dirigida, a un replanteamiento del concepto de "equilibrio" territorial, que ya no puede confundirse con una distribución homogénea de hombres y actividades a lo largo y a lo ancho del país.

Las relaciones campo-ciudad han variado sustancialmente. El fenómeno universal de la revolución urbana ha llegado hace tiempo a Cataluña. Frente a un porcentaje del 66 por 100 en España de población residente en municipios de más de 10.000 habitantes, en Cataluña el porcentaje era en 1970 del 75 por 100, con altas tasas de crecimiento. Este rasgo queda reforzado al comparar el 25 por 100 de población activa en el sector primario en el conjunto español, con el 9 por 100 que presentaba Cataluña en 1970. Dicho de otra manera, mientras en el sector servicios Cataluña tiene en el mismo año un porcentaje similar al conjunto español (39 por 100), en el sector industrial la población activa catalana alcanza un porcentaje del 52 por 100 frente a un 36 por 100 en toda España. Es decir, la mayoría de los municipios urbanos de Cataluña (más de 10.000 habitantes) pueden calificarse de "muy urbanizados" (3) por tener "índices de urbanización de la población activa" superiores a 0,80 y tener tasas de concentración en el núcleo principal de cada municipio superiores al 80 por 100.

## 2. Area Metropolitana de Barcelona «versus» región

El paso de una economía primaria a un sistema de producción más complejo (industria y servicios) comporta una serie de cambios. El más evidente se relaciona con el fenómeno de una urbanización creciente. No sería ocioso analizar si la industrialización y terciarización "exigen" la urbanización, o si, por el contrario, la "hacen posible", concebida ésta como una aspiración profunda de la Humanidad, no planteada hasta el momento en que las condiciones favorables la

(3) Horacio Capel: *La red urbana española 1950-60*.—Resumen de la tesis de doctorado.—Universidad de Barcelona.



hacen factible. De pronto, "el derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al *habitat* y al habitar" (4). No es posible abordar el tema en toda su profundidad. Bastará retener la duda razonable sobre el papel de la industrialización (en sentido amplio). En el primer supuesto, sería la causa (¿única?) de la urbanización creciente y ésta podría ser valorada negativamente en cuanto nos aleja de la Arcadia paradisíaca. En el otro supuesto, la industrialización se limitaría a allanar el camino, a desbrozar los obstáculos para que la Humanidad pudiera rebasar un nuevo umbral de desarrollo, estancado desde la invención de la agricultura en el Neolítico superior.

Sería estúpido negar el cúmulo de efectos no deseados que han acompañado a la industrialización en estas fases incipientes de su desarrollo. Pero hoy ya resulta claro que la mala técnica debe corregirse con una acción política y con mejores técnicas, y no por el peregrino procedimiento de volver a la naturaleza pura y al intercambio de collares. Nadie podrá negar que la generalización de la agricultura permitió los primeros rudimentos de poblamiento estable y aseguró una esperanza de vida, al nacer, de treinta y seis años, el doble exactamente de la "disponible" hasta entonces. En cambio, un número excesivo de personas "razonables" sigue negándose a aceptar que la industrialización con su técnica (a pesar de sus accidentes y sus contaminaciones) ha permitido doblar de nuevo la esperanza de vida que, en los países desarrollados, se sitúa alrededor de los setenta y dos años. Podría replicarse que este mayor cupo temporal sólo ha servido para prolongar la infelicidad, pero, en cualquier caso, serían minoría exigua los dispuestos a renunciar al privilegio (5).

Es lastimoso que sean necesarias estas incursiones al Neolítico para poder encajar en sus justos términos las piezas de este *puzzle* territorial y urbano. Sin embargo, no es posible abordar el tema de las áreas metropolitanas en general, y la de Barcelona en particular, si no

(4) Henri Lefèbvre: *El derecho a la ciudad*.—Ed. Península.—Barcelona.

(5) Juan Oró, que lleva a cabo estudios en Estados Unidos sobre el envejecimiento de las células, afirma que existen posibilidades serias de volver a doblar la esperanza de vida, que se situaría alrededor de 140 años.

se ha emprendido previamente la lucha contra las simplificaciones que, con el pretexto de humanismos caricaturescos, no esconden más que nociones elementales de equilibrios territoriales geométrico-cartesianos, presentados como ideales. Las concentraciones excesivas, la carencia de planificación, la incapacidad administrativa y la falta de participación ciudadana han dado lugar a un caos urbanístico, cuya corrección es urgente y debe tener carácter prioritario. En el otro extremo, sin embargo, la dispersión es incompatible con el número y calidad de los servicios demandados por una sociedad evolucionada y además, en las primeras fases del desarrollo, comporta distorsiones económicas que limitan los niveles de renta de las personas.

Si reunimos los tres factores analizados anteriormente: costa, corredor y revolución urbana, será posible entender el excepcional crecimiento de este sector característico de Cataluña que se llama Area Metropolitana de Barcelona, que, con sus cuatro millones de habitantes, alberga a más del 70 por 100 de la población de Cataluña y casi un 80 por 100 de la población activa industrial. Ello le permite ser foco de creación y difusión de innovaciones y constituirse en motor primario del desarrollo catalán. La existencia de una gran área metropolitana auténtica (no artificial) da lugar siempre, a veces ciertamente con algún desfase, a desarrollos de las comarcas próximas y a la región como conjunto. Cataluña y el País Vasco, frente a Galicia o Andalucía, son ejemplos claros dentro del panorama español.

Más adelante se trata del posible "desequilibrio" metropolitano-regional y de los peligros de "desertización" de algunas comarcas catalanas, pero conviene desde el primer momento dejar claro que, salvo en la hipótesis de crecimiento cero, no es posible limitar la potencialidad del área barcelonesa sin que inevitablemente se afecte al desarrollo global de Cataluña e incluso de toda España. Es necesario acabar con las falsas utopías del retorno a la naturaleza y plantearse seriamente la ordenación del Area Metropolitana, no ya sin enfrentarla al resto de la región, sino considerándola como una pieza básica, cuyo mal funcionamiento bloquearía cualquier acción regional seria.

El acelerado deterioro de la aglomeración barcelonesa en los últimos años, no por efecto del crecimiento, sino por la mala resolución político-administrativa de los problemas planteados, ha conducido a una situación límite, que podía haber sido irreversible de no haberse actuado a tiempo. El Plan Director del Area Metropolitana (1965), el bloqueo de terrenos en situación estratégica gracias a la iniciativa de las ACTURS (1970) y la preservación de suelos para usos colectivos, en un sector especialmente sensible, con la correlativa disminución de densidades, derivado todo ello de la aprobación inicial del Plan Comarcal de Barcelona (1974), constituyen los tres principales mecanismos que han evitado males mayores y permiten abrigar

cierta esperanza de cara al futuro. Es cierto que ha faltado una mayor coherencia entre las distintas actuaciones y que se ha marginado el hecho regional, tema tabú durante muchos años. Pero si hoy es posible plantearse el tema de la ordenación de Cataluña, es gracias al efecto de freno que las mencionadas acciones han supuesto ante una salvaje y desenfrenada especulación. No fueron posibles las iniciativas de carácter positivo, obstaculizadas una y otra vez, pero al menos se ha podido ganar tiempo y evitar males macro-urbanísticos irreparables.

La aprobación definitiva, con todas sus limitaciones, del Plan Comarcal de Barcelona (1976) ha significado un alivio, cuya importancia se hace evidente, si se consideran dos factores básicos. La comarca de Barcelona concentra en el 1,5 por 100 del territorio de Cataluña casi el 55 por 100 de su población, pero, de seguir vigentes los Planes Parciales y Ordenanzas que mutilaron el Plan Comarcal de 1953, la concentración en valores absolutos en este 1,5 por 100 del territorio catalán podría haberse triplicado. La comarca hubiera podido convertirse en un inmenso "Barrio Chino". El desastre social, económico y ecológico de este hecho hubiera afectado en primer lugar a sus propios habitantes, pero el colapso de este componente vital habría incidido sobre toda Cataluña en un proceso irreversible. Es doloroso contemplar impasibles el deterioro de muchas zonas de la región y en especial del Area Metropolitana, pero sus efectos, al repartirse sobre unas mayores superficies, son de un orden distinto, cuantitativa y, sobre todo, cualitativamente, a los implicados en el caos urbanístico de la comarca de Barcelona.

### 3. ¿Macrocefalia metropolitana?

Rechazada, por razones económicas, sociales y "humanísticas", la noción simplista de un "equilibrio" regional geométrico-cartesiano de la población (que a nivel mundial, europeo o español produce hilaridad), será preciso interrogarse sobre los límites del "desequilibrio" tolerable, aunque mejor sería hablar de nuevo equilibrio dinámico. El argumento no es, por supuesto, definitivo, pero se constata que al Este y al Oeste de la línea que separa los dos sistemas económicos y al Norte y al Sur de la línea que separa a los mundos desarrollados y subdesarrollados, se está acelerando el proceso de urbanización, y el poblamiento se organiza en base a aglomeraciones que cumplen con mucha precisión la ley rango-tamaño, dando lugar a una jerarquización creciente, y uniforme en el ámbito mundial, de los núcleos urbanos y metropolitanos. Existe una clara correlación, por otro lado, entre población de un país y número de habitantes de la aglomeración urbana más importante. Hay excepciones a esta ley general, pero es necesaria una gran dosis de prudencia antes de dictar sentencia de macrocefalia. París desborda claramente las posibilidades de Francia. No obstante, basta observar con mayor



atención su ámbito específico (¿Mercado Común, Europa Occidental, Europa?) para que la excepcionalidad pueda atribuirse más al minifundismo nacional europeo y a la no disimulada vocación de capitalidad continental, que a distorsiones en el reparto de la población.

Barcelona y su Área Metropolitana constituyen a otra escala un caso similar. Habrá que repetir una vez más que Barcelona es más que una capital regional. Ni siquiera encajan sus dimensiones en el contexto español o ibérico. El "equilibrio" sólo se restablece al considerar la red urbana europea, cuyo normal funcionamiento viene distorsionado por las barreras políticas y, en este caso concreto, por el obstáculo natural de los Pirineos, sobre los que se ha obtenido una primera victoria con la autopista Barcelona-Perpiñán. A medida que mayores integraciones políticas eliminen las barreras artificiales y logren vencer las naturales, se establecerá el "equilibrio", y el área barcelonesa no podrá ser tachada de macrocefálica, al considerar el cuerpo entero y no solamente la parte que corresponde al Principado.

#### **4. La necesidad de un plan de ordenación territorial de Cataluña**

Las exigencias urbanas específicas del Área Metropolitana de Barcelona, y la necesidad de reconsiderar su papel en el conjunto regional, no pueden contraponerse tampoco, en un movimiento pendular cuyas consecuencias podrían ser nefastas, a la urgencia de una ordenación territorial de Cataluña. Los cambios irreversibles en la distribución del poblamiento requieren una consideración global y todas y cada una de las comarcas deben buscar sus nuevos "equilibrios", con el objetivo común de asegurar a todos sus habitantes mayores niveles de bienestar. Una mejora de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos es el requisito previo para una reestructuración del sistema productivo de cada comarca hasta conseguir de forma natural una homogeneización de la calidad de vida que acorte progresivamente las diferencias entre vida urbana y vida rural.

No es posible seguir identificando aumento de población con progreso y disminución del número de habitantes con regresión. En cada momento histórico es preciso valorar los recursos naturales y las posibilidades morfológicas y geográficas de cada comarca y reconsiderar, en función de estos parámetros, los óptimos de población. La Costa Brava es un ejemplo de diferencias notables de población (estable) a lo largo del último siglo con un progreso constante en los niveles de renta. El corcho, el viñedo, el comercio con América, el turismo, marcan hitos distintos en el aprovechamiento, según circunstancias económicas del momento, de sus variados recursos.

Cada comarca debe tomar conciencia de su propia responsabilidad en la evaluación de sus posibilidades reales sin caer en actitudes de mimetismo ni en comparaciones que no responden a la realidad. Ni el clima, ni la fertilidad de la

tierra, ni la accesibilidad natural son homogéneos en todas las comarcas, ni los mismos recursos naturales tienen el mismo valor a lo largo del tiempo. Es necesario entender que el objetivo permanente es un aumento de bienestar y que esta finalidad puede exigir, en algunos casos y en determinados momentos históricos, una disminución estratégica de la población. Corresponderá a la política global apoyar y fomentar las iniciativas y reducir al mínimo los costes sociales que comporta cualquier cambio.

Resulta claro que en esta etapa política de transición no es posible una toma de decisiones ante las diversas alternativas de ordenación de un territorio tan complejo como el de Cataluña, que, a las especiales circunstancias de un desarrollo superior a la media española, una situación geográfica peculiar como "punta de lanza" en el engarce España-Europa. En tanto no se resuelvan los problemas políticos estructurales y se garantice la participación eficaz de todas las comarcas, municipios y habitantes, se hace imposible articular situaciones diversas y reducir contradicciones.

Cabe, no obstante, emprender acciones que, sin comprometer el futuro, permitirían adelantar el momento final. Quizá la más importante sería empezar a identificar los problemas y a preparar metodologías específicas: zonas y elementos necesitados de protección urgente, comarcas deprimidas, excesos de concentración, inventarios de recursos, áreas turísticas, insuficiencias en cuanto accesibilidad, servicios y equipamientos, estrangulamientos en las actividades económicas, déficit de viviendas, etc., etc. Para ello debería potenciarse desde ahora toda la infraestructura informativa, sacando al Consorcio de Información y Documentación de Cataluña de las penurias económicas en que ha estado sumido desde su creación. Significará mañana una increíble pérdida de tiempo no disponer, por ejemplo, de una cartografía 1:5.000 de toda Cataluña, elemento indispensable para cualquier planificación territorial. Este debería ser objetivo prioritario en la acción coordinada que pretenden las cuatro Diputaciones, en espera de una institucionalización más acorde con el sentir general. Llama la atención este lamentable olvido, máxime teniendo en cuenta que la parte más difícil (la provincia de Barcelona) ya está disponible y que la Diputación barcelonesa tiene medios técnicos más que suficientes para emprender la tarea.

La ordenación del territorio de Cataluña es una tarea inaplazable, pero debe abordarse con las máximas garantías de acierto y con la participación de hombres, pueblos y comarcas. Lo que no puede admitirse es que intereses muy precisos o visiones simplistas del problema enfrenten a Cataluña con este hecho excepcional llamado Área Metropolitana de Barcelona. Lejos de constituir un parásito, esta aglomeración es precisamente fuente de innovaciones y catalizador del desarrollo regional que, quiérase o no, tiene lugar en un contexto español, europeo y mundial.