
EL PLAN GENERAL METROPOLITANO DE BARCELONA
EN EL CONTEXTO DEL URBANISMO ESPAÑOL DE LOS
SETENTA

FERNANDO DE TERÁN
*Arquitecte. Catedràtic d'Urbanisme de l'Escola Tècnica Superior
d'Arquitectura de Madrid (ETSAM)*

SUMARI

1. Introducció

2. El contexte del planejament hasta la Ley del Suelo de 1956

3. El contexte desarrollista y la necesidad de reforma de la Ley del Suelo de 1956

4. La nueva Ley del Suelo de 1975 ante las contradicciones entre crecimiento urbano y marco normativo

5. El Plan General Metropolitano de Barcelona. Innovaciones y relaciones con la Ley del Suelo de 1975

5.1. Innovaciones del Plan General Metropolitano

5.2. El Plan General Metropolitano y la Ley del Suelo de 1975

6. El Plan General Metropolitano, 20 años después

ABSTRACTS

Cal situar l'aparició del Pla General Metropolità de Barcelona en un moment de crisi dels marcs normatius que ja venia caracteritzant l'evolució del planejament a les dècades anteriors. La visió idealista i el voluntarisme ingenu, amb pretensions de control sobre el procés de creixement urbà, que havia definit el planejament fins a la primera Llei del Sòl del 1956 es posarà en qüestió a partir de la segona meitat dels setanta. És llavors quan es manifesta clarament que el trànsit del model econòmic autàrquic al model «desenvolupista», recolzat sobre l'expansió de les activitats industrials i turístiques, ha produït un creixement urbà que ha superat els límits imposats per la legislació urbanística. El Pla General Metropolità, d'una banda, i la Llei del Sòl del 1975, d'altra, són dues respostes a aquesta situació de crisi dels marcs normatius i de planejament. El Pla General Metropolità introdueix una sèrie d'innovacions, sobretot de caire metodològic, que són ressenyades, a l'igual que les discrepàncies i punts en comú amb la llavors nova llei del sòl.

La aparición del Plan General Metropolitano de Barcelona debe situarse en un momento de crisis de los marcos normativos que ya venía caracterizando la evolución del planeamiento desde las décadas anteriores. La visión idealista y el voluntarismo ingenuo, con pretensiones de control sobre el proceso de crecimiento urbano, que había definido el planeamiento hasta la primera Ley del Suelo del 1956 serán puestos en cuestión a partir de la segunda mitad de los setenta. Es entonces cuando se manifiesta claramente que el tránsito del modelo económico autárquico al modelo «desarrollista», apoyado en la expansión de las actividades industriales y turísticas, ha producido un crecimiento urbano que ha superado los límites impuestos por la legislación urbanística. El Plan General Metropolitano, por una parte, y la Ley del Suelo del 1975, por otra, son dos respuestas a esta situación de crisis de los marcos normativos y de planeamiento. El Plan General Metropolitano introduce asimismo una serie de innovaciones, sobre todo de tipo metodológico, que son señaladas, al igual que las discrepancias y puntos en común con la entonces nueva ley del suelo.

L'apparition du *Pla General Metropolità de Barcelona* doit se situer durant un moment de crise des normes qui, déjà, commençait à caractériser l'évolution de l'aménagement depuis les décades antérieures. La vision idéaliste et le volontarisme ingénu, avec des prétentions de contrôle sur le processus de développement urbain qui avait défini l'aménagement jusqu'à la première Loi du Sol de 1956, seront mis en question à partir de la deuxième moitié de la décade de 1970. C'est à ce moment là que se manifeste clairement que le passage du modèle autarcique au modèle «développementiste», renforcé par l'expansion des activités industrielles et touristiques, a produit un développement urbain qui a dépassé les limites imposées par la législation urbanistique. Le *Pla General Metropolità*, d'une part, et la Loi du Sol de 1975, d'autre part, sont deux réponses à cette situation de crise des normes et de l'aménagement. Le *Pla General Metropolità* introduit aussi une série d'innovations, surtout d'ordre méthodologique qui sont indiquées, tout comme les différences et les points communs, dans la nouvelle Loi du Sol d'alors.

The advent of the *Pla General Metropolità de Barcelona* occurred at a time when the legal and regulatory framework was undergoing a crisis that had been affecting the evolution of planning for some decades. The idealist vision and ingenuous voluntarism –with pretensions to exercising control over the urban growth process– that had defined planning before the first Land Act was passed in 1956, were called into question after the second half of the seventies. This is when it became clear that the transition from an autarchic economic model to a «developmental» model based on the expansion of industrial activities and tourism had produced urban growth that went beyond the limits imposed by existing town planning legislation. The *Pla General Metropolità* and the 1975 Land Act were both responses to this situation of crisis in the legal and regulatory framework. The PGM introduced a series of innovations, in particular in the realm of methodology, which are outlined. The paper also discusses the points in common and discrepancies between the plan and the, at that time, new Land Act.

EL PLAN GENERAL METROPOLITANO DE BARCELONA
EN EL CONTEXTO DEL URBANISMO ESPAÑOL DE LOS SETENTA

1. Introducción

Trazar el contexto cultural en el que se produce la aparición del Plan General Metropolitano supone contemplar una serie de puntos como las innovaciones introducidas por el plan o las preocupaciones preexistentes. Me estoy refiriendo al carácter eminentemente realista del plan y a la negación que eso supone de una tradición idealista que define al planeamiento anterior, caracterizado por el voluntarismo ingenuo de querer imponer imágenes prefiguradas a la realidad.

Creo que reflexionar sobre estos temas constituye un buen ejercicio que puede arrojar mucha luz sobre aquel panorama de hace 20 años, y creo que la gran lección de este plan es su permanencia, la permanencia de ciertos valores frente a las dos grandes tendencias que han supuesto una evolución posterior del planeamiento. Una, el morfologismo militante y la otra, el tema de la politización, en el sentido de convertir al planeamiento en una actividad prácticamente política de negociación constante sobre las cosas.

2. El contexto del planeamiento hasta la Ley del Suelo de 1956

Situémonos cronológicamente. Lo primero que se puede hacer es una constatación bastante clara. La primera mitad de la década de los setenta marcará una clara inflexión en la historia del planeamiento. Cuando se estudia el planeamiento en España desde principios de siglo hasta hoy, se ve que hay una clara inflexión en la primera mitad de la década, aunque quizá no sea la única. Es cuando se marca el fin de una larga etapa con bastante coherencia dentro de sí misma; es lo que se podría llamar, personalizando –porque la historia permite en este caso personalizar–, la era Bidagor. Bidagor, director general de Urbanismo, quien antes de desempeñar este cargo era ya director sin nombre oficial, pero efectivo, del urbanismo desde el año 1939, es decir, desde el fin de la guerra. Estuvo construyendo lo que se puede llamar una especie de ortodoxia oficial, es decir, unos principios, una doctrina que va mucho más allá de una pura labor política directiva y que configura la forma de elaborar el planeamiento durante todo ese tiempo.

Esta forma de entender el planeamiento responde a una idea de actuación que plantea una ciudad limitada, de escasa talla demográfica, de límites físicos bien definidos, cerrada con el anillo verde o con la vía de cinturón, una ciudad de un carácter descompuesto en unidades, a su vez también definidas por límites claros y por intersticios verdes. Es decir, una ciudad esponjada. Y, por último, y aunque esto no se sepa muy bien en qué se traduce prácticamente en la concepción de la ciudad, una idea clave repetida hasta la saciedad como es el pensar la ciudad como un organismo. Está todavía en el ambiente, en toda Europa, el organicismo, el entendimiento en clave biológica de la ciudad. Y ese esponjamiento que separa la ciudad en unidades, lo vemos también planteado en propuestas de planeamiento importantes como son las de Saarinen, desde el año 1917, para Helsinki y otras ciudades nórdicas, y lo veremos también en el plan de Abercrombie para Londres, en 1945. Así que esas preocupaciones bidagorianas estaban sintonizadas con bastantes cosas que estaban ocurriendo al mismo tiempo en otros sitios.

Ligado al organicismo estaría el asunto de la «zonificación natural». Es decir, la ciudad, por naturaleza, produce unas segregaciones, una organización de forma que la zonificación se asume no como una voluntarista y racionalista clasificación de actividades, como la podría entender el Movimiento Moderno, sino como un proceso también natural que surge de ese entendimiento de la ciudad como un ser orgánico.

Con este modelo de ciudad, la idea de actuación sobre ella parte de la ingenua suposición de las posibilidades de un control total de la misma. No olvidemos tampoco que estamos en una situación en la que hay una dirección absolutamente autoritaria, sin discrepancia, y que se ha institucionalizado que el órgano central apruebe obligatoriamente la política urbanística, no sólo los planes generales, sino hasta las más pequeñas modificaciones propuestas por cualquier ayuntamiento del país. A esto hay que añadir, por una parte, una confiada suposición de que la situación demográfica y los pesos relativos entre industria y agricultura –en una

España autárquica, casi diríamos arcádica– se mantendrían, y por otra, una falta de consideración de lo que podría ser un crecimiento demográfico concentrado en las ciudades. Todo ello es fundamental para entender la propuesta de forma de actuación que se va prefigurando en una serie de trabajos de Bidagor que culminan en el Plan de Madrid de 1946.

Es ese un momento importante porque la ley de aprobación del Plan de Madrid supone toda una serie de pasos documentales que son una prefiguración de la Ley del Suelo del 1956. Efectivamente, en el 1956 aparece la ley ya con carácter nacional, que en gran medida es la consagración de todos esos principios ya anticipados en la ley del Plan de Madrid de 1946. Creo que la importancia de esta ley del suelo radica en el juego que establece entre los tipos de planes, las figuras de planeamiento que instituye con carácter general y el régimen del suelo; es decir, la definición de cómo actúa el plan en cada una de las clases de suelo que la ley establece: urbano, de reserva urbana para el crecimiento ordenado a través de los planes parciales, y rústico donde no debe haber urbanización.

La idea de plan que aparece en la propia ley la podemos reconocer pues absolutamente concordante con la cultura urbanística del momento. Estaríamos ante la adopción, no sé hasta qué punto consciente, de lo que François Choay llama el «modelo culturalista»: voluntad de limitar la ciudad, de esponjarla «orgánicamente», de descentralizarla cuando el tamaño empieza a ser excesivo, y todo ello con una organización que obedece a los principios de la «zonificación natural». Todo ello está muy presente en los esquemas de los planes hechos en Europa (y en España) entre los años cuarenta y sesenta, en los que ese organicismo tiene una traducción plástica en la descomposición en nódulos, en áreas limitadas que configuran el cuerpo de la ciudad, a su vez recorrida por arterias.

Esta es la concepción del planeamiento, estas son las ideas de ciudad y de forma de actuación sobre ella, a partir de las que se produce la inflexión a la que me he referido anteriormente y que analizaremos a continuación.

3. El contexto desarrollista y la necesidad de reforma de la Ley del Suelo de 1956

En la primera mitad de los sesenta se ha producido ya una inflexión política. Estamos saliendo de la autarquía y, políticamente, es el triunfo de un sector del régimen, alrededor del Opus Dei, partidario del desarrollismo liberalizador de la economía y de la ruptura con el modelo autárquico que venía representado por el ala falangista. Después de 10 años de política económica liberalizadora, muy eficaz para movilizar el capitalismo español, el Gobierno recibe un gran espaldarazo con el informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, que le recomienda que facilite la máxima libertad de movimientos de personas y de capital dentro del país. Se produce así toda una acción que redundará en localización indiscriminada, ampliación y traslado de toda clase de industria, de turismo, etc. Se propicia asimismo un despegue competitivo entre las propias industrias, se dan las máximas facilidades y las máximas tolerancias respecto a la localización, en contra de lo que estaba absolutamente claro y previsto en la legislación del suelo. La ley de centros y zonas de interés turístico da lugar igualmente a la posibilidad de que se aprueben urbanizaciones en suelo rústico contra lo que es el esquema de la ley.

Se podría hablar de otras muchas formas de entender esta manera de ir creciendo económicamente, como por ejemplo la cuestión de la política de obras públicas o los criterios de los tribunales de justicia, dando la razón a los ayuntamientos que no respetan la legislación urbanística y defendiendo los motivos de interés público para indultar edificios que están claramente fuera de la legalidad. La práctica cotidiana de la Administración local a lo largo de los sesenta y principios de los setenta se puede ver como un catálogo completo de formas de transgresión de la legislación urbanística.

Por otra parte, entre 1960 y 1970 cambian de lugar de residencia tres millones de españoles. Esas ciudades, sobre todo las que han sido afectadas por estos cambios de localización de la población, acusan consecuencias muy notables, y ello favorece que aparezca una percepción de la realidad que hasta ese momento no se había producido.

Aparece así una cierta incredulidad en la validez de la ortodoxia oficial, una cierta incredulidad en que la forma del plan que se ha construido anteriormente sea válida, y también digamos que coincide este momento de inflexión con algo que no deja de tener importancia, aunque parezca una anécdota, y es el final de la era Bidagor. El final porque Bidagor desaparece de la escena política precisamente en esa crisis de los gobiernos del general Franco en la que hace su entrada este nuevo equipo de economistas desarrollistas.

La llegada de influencias europeas externas nuevas, también tiene importancia. No olvidemos que la *Town and country planning act* de 1947 en Inglaterra ha sido sustituida en 1968, al igual que la ley francesa de 1958 ha sido sustituida por la *Loi d'orientation foncière* de 1967. Es en este momento cuando las viejas figuras de planes cerrados y estáticos que hemos visto antes tanto en la tradición española como en la europea, están siendo sustituidas por esquemas abiertos, de mucha más ambición territorial y mucha menos coherencia física. Por otra parte, creo que tiene también una importante incidencia en el planeamiento español la evolución italiana que está produciéndose en ese momento con la reflexión sobre el plan de Milán, que arranca de un decreto de 1953 y cuyo desarrollo se prolonga durante toda la década de los sesenta.

Así, para expresar nuevas ideas se irán produciendo irrupciones de nuevos vocablos, de nuevas formas de expresión que hoy ya nos son familiares, pero que entonces eran novedosas, como las distinciones entre plan finalista y plan táctico, plan producto y plan proceso, plan unitario y plan flexible, y muchas otras opiniones que nos venían en gran medida de la experiencia anglosajona.

En ese contexto, parece claro que tenía que producirse la reforma de la ley. Por una parte, desde una vía política y que respondiera a los deseos de liberalización económica. Por otra, a partir de las preocupaciones sentidas en los ámbitos profesionales urbanísticos de que el plan, tal como estaba definido en la ley, no concordaba con el proceso de urbanización y se necesitaba un instrumento más sensible a los problemas reales, en lugar de un esquema

idealista, como hemos visto antes. Un esquema articulado a partir de la posibilidad de un control que, no sólo no se había dado, sino que la realidad española había sido transformada tan violentamente desde el modelo autárquico agrícola al modelo de desarrollo industrial y turístico, que realmente no tenía ya nada que ver con la base que había servido de fundamento a la ley anterior.

4. La nueva Ley del Suelo de 1975 ante las contradicciones entre crecimiento urbano y marco normativo

El nuevo régimen del suelo que instaura la nueva ley que se aprueba en 1975 vuelve a reproducir, con otras características, ese mismo juego que había establecido la ley de 1956 entre las figuras de los planes y las clases de suelo. En este caso, se persigue una mayor operatividad del planeamiento, introduciendo mucho más la participación de la iniciativa privada. El suelo de reserva urbana de la ley de 1956, el suelo previsto para el crecimiento de la ciudad, es sustituido por la categoría de suelo urbanizable, que a su vez se descompone en dos clases: el programado, comparable al antiguo suelo de reserva urbana, en el que el crecimiento de la ciudad se hace ordenadamente mediante planes parciales, y el llamado no programado, donde aparece la posibilidad de acoger nuevos desarrollos no totalmente previstos y que la ley admite. Una categoría de suelo que fue un caballo de batalla en su momento y que, en gran medida, creo que se puede decir que es una especie de asignatura pendiente del urbanismo español, a la que no se le ha sacado el partido que realmente tenía, con las cautelas previstas.

En esos momentos, la realidad de las ciudades españolas se caracterizaba por un crecimiento que hacía que el suelo urbano se hubiera desbordado fuera de los límites que le había impuesto la ley. El suelo urbano no podía crecer sobre el suelo de reserva urbana sin la realización de los planes parciales, pero por simple prolongación de alineaciones y rasantes, por simple apertura de calles sin realización de planes parciales –por tanto, sin reparto de cargas y beneficios, sin aparición de las dotaciones complementarias que cada sector

nuevo debería llevar-, el suelo urbano se extiende sobre el suelo de reserva urbana en contra de lo que estaba previsto.

Por otra parte, los planes parciales no resultan de una organización de sectores bien construidos por el plan general, sino que responden a propiedades catastrales, a propiedades de la iniciativa privada. Así, las dotaciones complementarias aparecen o no aparecen, o a veces lo hacen donde no lo tenían que hacer, donde no estaba previsto.

Finalmente, aparece también ese tipo de crecimiento que es la última de las contradicciones que señalar: la urbanización en el suelo rústico, que la ley había previsto que no fuera invadido por la edificación.

Se puede decir que había, pues, una gran contradicción entre el instrumento de planeamiento y la realidad del crecimiento de la ciudad. Contradicción ante la cual se estaba configurando, desde el final de la década de los sesenta, una línea propia de pensamiento y de acción frente a la ortodoxia oficial que hacía que desde Barcelona se mirara mucho más a Italia que a Madrid.

5. El Plan General Metropolitano de Barcelona. Innovaciones y relaciones con la Ley del Suelo de 1975

Es a partir de esta necesidad de modificar determinadas formas de entender tanto el modelo de ciudad como el de intervención sobre ella, y también las figuras de planeamiento, que hay que entender ese clima de cambio en el que tiene su justificación y encuadramiento el Plan General Metropolitano de Barcelona. Un plan que empezaré por decir que supone un hito en la historia del planeamiento, porque es el que primero asume y da forma a todas estas preocupaciones que he venido rastreando.

5.1. Innovaciones del Plan General Metropolitano

Después de afirmar las características de novedad y de modificación metodológica que el plan introduce destacaría, en primer lugar, que me parece que el plan obedece efectivamente a un planteamiento

realista. Hay en los textos del plan un reconocimiento muy explícito y lúcido de las limitaciones de la capacidad que el planeamiento tiene para ciertas cosas. Por otra parte, es un plan que también en esos textos iniciales reconoce que está dentro de un proceso de desarrollo capitalista, y asume esta realidad.

Curiosamente, yo señalaría que sin embargo, junto a este planteamiento realista aparece al mismo tiempo una cierta resonancia, una cierta herencia de los planteamientos utopistas en lo que se refiere a toda una carga de voluntarismo descentralizador, de equilibrio del territorio, difusión de la centralidad, para conseguir una área metropolitana equilibrada. No olvidemos, por ejemplo, que una pieza importante de ese plan era el centro direccional de Sant Cugat-Cerdanyola y se llegó a hacer hasta un plan parcial de ese centro direccional que estaba al otro lado del Tibidabo. Esa intención redistributiva y reequilibradora territorialmente, creo que viene de la tradición urbanística oficial, del planeamiento oficial, porque éste la había asumido a partir de las preocupaciones entonces universales.

En segundo lugar, destacaría el tema de la flexibilidad. Hay en el Plan General por primera vez una reflexión importante acerca de que los planes tenían que ser mucho más flexibles. Con mucha más indeterminación, no en los trazados, pero sí en los usos. Abandonando la rígida zonificación tradicional.

En tercer lugar, una de las grandes innovaciones es el asunto de los sistemas. Sistemas generales bien localizados y definidos, sistemas locales que ni siquiera necesitan estar bien dibujados y bien definidos, sino que son normativos, sin localización precisa. Finalmente, existe el asunto de la minuciosidad del troceado del suelo urbano, que aparece con una precisión insólita en el planeamiento español hasta entonces.

5.2. El Plan General Metropolitano y la Ley del Suelo de 1975

En lo que se refiere a la relación con la nueva Ley del Suelo, que aparece en ese momento, podemos señalar puntos de coincidencia y discrepancia.

Respecto a lo primero, habría que atender a que, por ejemplo, aparece en la ley el mismo tratamiento o la misma aspiración a que se trate el suelo urbano con toda precisión para evitar las situaciones de indefinición que se producían en la ley anterior. Otro punto de coincidencia correspondería a la introducción de los sistemas.

Respecto a las discrepancias, la cuestión de la expropiación adquiere una importancia muy grande en el plan de Barcelona, frente a los sistemas de equidistribución de cargas y beneficios que instaura la ley de 1975, con una complejidad y una problemática que han hecho que no hayan acabado de funcionar claramente. Este es un asunto muy importante, a mi modo de ver, y muy polémico, porque, evidentemente, no todos los ayuntamientos españoles se pueden permitir asumir las cargas de las enormes expropiaciones que hacen falta para reali-

zar unas infraestructuras o unos equipamientos suficientes.

6. El Plan General Metropolitano, 20 años después

El Plan General Metropolitano de Barcelona ha resistido los cambios de orientación y la llegada de esa corriente de negación del planeamiento que se produjo en los años ochenta. En ese sentido, podemos decir que es un plan que iba más allá del momento en que fue redactado y de la ciudad entonces existente.

Pero ahora me planteo: ¿Es un plan válido también para el futuro inmediato? ¿Es válido ya para este momento? ¿Es válido como forma y como concepto de plan para el territorio exterior a la ciudad? ¿Para la nueva «ciudad difusa», que se va definiendo como la forma nueva de la urbanización postindustrial?