

LITORAL, ORDENACIÓ DEL TERRITORI I URBANISME

MARIA ROSA VILELLA*

*Subdirecció General d'Estratègies
Territorials i Coneixement
Secretaria de l'Agenda Urbana
i Territori
Departament de Territori
i Sostenibilitat
Generalitat de Catalunya*

L'urbanisme sostenible ha de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures. Aquesta qualitat de vida es basa en bona part a donar seguretat a les persones. Res no genera més benestar que saber que tens el futur assegurat. En canvi, avui els canvis se succeeixen a una velocitat molt gran. Hem passat d'un món molt lent, amb una evolució que anàvem assumint de mica en mica, al canvi constant.

Les noves generacions ja han après a viure amb aquesta incertesa, tot assumint un món canviant que no garanteix ni els llocs de treball ni el dret a l'habitatge ni el benestar de les persones..., no ja en un futur a mitjà termini, sinó que els esdeveniments recents ens han portat a no tenir garanties de benestar ni per a les properes setmanes.

L'inici d'aquest any 2020 amb el trencament de la UE, el temporal *Gloria* i la pandèmia del coronavirus, culmina l'evidència que no tenim el que ens pensàvem que teníem. D'una banda, tenim un planeta on es vol donar prioritat a l'individualisme i el liberalisme; de l'altra, el planeta comença a evidenciar de manera molt contundent que està malalt, i la simptomatologia comença a ser de pronòstic greu.

Tot aquest nou paradigma de canvi i simptomatologia patològica ens porta a l'evidència que ens cal actuar i que cal fer-ho ràpid i bé.

El fet que el litoral està canviant és innegable. Els efectes del canvi climàtic seran més evidents en aquesta franja que a l'interior. La costa es veurà transformada i castigada per fenòmens meteorològics més danyosos i més freqüents.

Les franges costaneres dels oceans són canviant, les marees obliguen a deixar distància i els temporals són més agressius a la Mediterrània. El canvi climàtic ens

* E-mail: rosa.vilella@gencat.cat

acosta al litoral oceànic i, per tant, haurem d'adaptar el nostre model a un litoral que necessita més espai.

La fragilitat d'una part important del nostre territori ens obliga a repassar on som i com hi hem arribat, quines han estat les actuacions que no podem repetir i quines són les que hauríem de revisar. El cost que pot representar retornar a la situació anterior al temporal *Gloria* no ens el podem permetre sense pensar que el proper any haurem de tornar a començar.

Ara ens hauríem de plantejar d'aixecar la mirada i poder copsar de forma molt més àmplia què esperem de cara al futur. Si com a país hem de seguir apostant pel turisme de masses de sol i platja o bé si hem de buscar una altra manera de viure que pugi fer baixar la pressió sobre el litoral. La majoria de la població mundial viu en ciutats i al litoral. Catalunya no n'és una excepció: el 70% de la nostra població resideix als municipis costaners. El litoral representa un valor elevat per a la indústria turística i en aquest sentit cal tenir clar quin model volem, ja que mantenir aquest recurs pot representar un cost no sostenible si no es troba la manera d'estabilitzar la necessitat d'actuacions de restauració.

L'activitat al litoral comporta la tramitació de més de 1.700 expedients nous per any al servei de costes, que van des de concessions fins a filmació d'espots publicitaris, passant per permisos temporals per a les guinguetes de platja. Aquests expedients es van processant amb criteris de vegades diferents a cadascun dels municipis i segons la demanda i l'oportunitat, sense una planificació de conjunt que avalui els impactes i les implicacions de cada activitat.

El litoral pateix, en general, una sobrepressió humana que s'estén més enllà de les platges. En canvi, el delta de l'Ebre pateix de forma molt específica per la fragilitat del medi. Que a la resta de la franja costanera hi ha situacions i realitats molt diferents és innegable, però la singularitat de l'espai natural del delta de l'Ebre i el que representa com a icona i patrimoni natural, juntament amb la seva fragilitat, fan que hagi de tenir un tractament especial i diferenciat de la resta del territori.

Així, una primera visió del litoral ha de poder diferenciar el delta de l'Ebre, un indret que volem preservar encara que el cost-benefici sigui molt desequilibrat, tot i assumint que es tracta d'un lloc icònic a mantenir pels seus valors naturals i paisatgístics. Un cop decidit que el volem mantenir, ens cal veure quines mesures garanteixen el manteniment de l'espai i què estem disposats a perdre-hi. Cal triar entre totes les possibilitats les que evitin que el delta perdi allò que el defineix, encara que comportin tornar al mar una part del mateix delta.

Si les mesures que s'adopten porten a una transformació agressiva de l'indret, com ara dics i altres estructures dures, i bombes de drenatge per a preservar de forma immobiliària la totalitat del territori i l'agricultura de l'arròs, es perdre també la finalitat de la preservació. Per tant, cal buscar l'equilibri, la solució *tova* que en

permeti el manteniment, si més no en bona part, i també la preservació de l'espai natural.

L'actuació al delta de l'Ebre ha de tenir de manera prioritària un fort vessant ambiental i de preservació de l'espai natural, i haurà d'anar acompanyada d'un pla d'ordenació del territori que revisi els usos del sòl.

La resta del litoral pateix, ha patit i seguirà patint una intensitat d'ús molt superior a la de l'interior del territori, si bé distribuïda entre realitats i situacions diferents al llarg de la costa.

Tenim una xarxa d'espais naturals no tan fràgils com el delta, ben definida i gestionada. Des del punt de vista de l'ordenació del territori, cal una atenció especial només en indrets concrets i assequibles, com ara els aiguamolls de l'Empordà i del Ter i, segurament, valorar la possibilitat de recuperació del delta de la Tordera. Aquests espais protegits més vulnerables necessiten una revisió de la seva protecció, amb restricció d'usos i una planificació acurada del seu entorn per a garantir-ne la conservació.

Actualment hi ha la consciència de la seva fragilitat i es fan actuacions, com la de la Pletera, al municipi de Torroella de Montgrí, encaminades a la recuperació del seu entorn, però es troba a faltar una visió de conjunt que pugui establir les febleses i les prioritats d'actuació de manera àmplia.

Pel que fa als espais no protegits, l'evidència que la pressió sobre la franja costanera i la transformació urbanística que comporta el turisme han anat massa lluny en la immensa majoria del sòl sembla que no atura del tot la voluntat de seguir amb el mateix model.

La diversitat de situacions geomorfològiques i d'urbanització de la primera línia de costa genera situacions molt diferents que caldria fer paleses amb un Pla d'Ordenació del Litoral (POL) d'abast ampli. Així, des de la Costa Brava més abrupta, passant pel Maresme amb la línia del ferrocarril arran de mar i per les grans conurbacions amb fronts litorals totalment *artificialitzats*, l'extensa gamma de situacions necessita una visió i una gestió de conjunt.

Des de l'administració de la Generalitat de Catalunya es va fer un primer pas molt important i, en el seu moment, innovador: el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDUSC), un document que ha estat exemple en molts casos però que vist al cap de quinze anys es va quedar curt, atès que no va ordenar el litoral sinó que només va evitar-hi algunes actuacions concretes.

Des d'aleshores fins ara, la resta dels documents d'ordenació d'escala territorial que s'han aprovat no han tingut la valentia d'afrontar l'ordenació del litoral. Així, els plans territorials parcials no contenen una visió específica d'aquest espai, on l'activitat principalment turística fa que la franja de 100 m d'ample del front litoral es trobi transformada en més del 60%, exclosos els extrems del cap de Creus i el delta de l'Ebre, on la transformació és menor. La intensitat d'usos urbans es

concentra de forma molt clara en la primera franja de 500 m i decreix ràpidament cap a l'interior dels municipis.

Tampoc els catàlegs de paisatge han estat valents a l'hora de fer directrius específiques per a la franja més *tensionada* del territori, tot i que, per exemple, identifiquen com a paratge d'atenció especial la Costa Brava i hi determinen actuacions de preservació.

Ara bé, aquests documents d'escala territorial vigents sí que fan propostes que cal aplicar al més aviat possible i que poden contribuir a no incrementar la pressió sobre el litoral i a millorar-ne la resiliència, la qualitat de l'ocupació del sòl i la preservació dels valors paisatgístics i patrimonials.

Així, per exemple, les estratègies de creixement que proposen els plans territorials parcials preveuen extensions que a la gran majoria dels municipis comporten la necessitat de reducció de les expectatives respecte dels planejaments vigents. L'aplicació d'aquestes estratègies de creixement contribueix a no incrementar la pressió sobre el litoral, la qual altrament es va consolidant de mica en mica sense una valoració general.

Cal tenir en compte dos fets importants. En primer lloc, que aquestes estratègies territorials es plantegen en un moment de gran creixement econòmic i fort dinamisme urbanístic, ja que els set plans territorials parcials s'aproven entre els anys 2006 i 2010. Per tant, avui per avui estarien sobredimensionades.

En segon lloc, les estratègies i directrius que estableix el planejament territorial no s'estan complint. La revisió dels planejaments municipals generals obsolets, que hauria de ser l'eina que garanteixi aquest compliment, després de, com a mínim, deu anys de vigència, només s'ha produït en aproximadament un terç dels municipis.

El Pla Director Urbanístic de Revisió dels Sòls no Sostenibles és una eina que, amb una visió molt general, ja que es planteja per a tot Catalunya, pot comportar de forma eficient una revisió dels sòls que no han iniciat la transformació urbanística, tot i aplicant-hi els criteris de sostenibilitat actuals. Ara bé, només en el primer d'aquests plans directors, que abasta el litoral gironí, la proposta desclassifica un terç dels sòls en extensió i en redueix un segon terç, la qual cosa evitaria la construcció d'uns 15.000 habitatges.

Tot i que és, sens dubte, una mesura efectiva, no pot ser l'única que es plantegi al litoral. L'ordenació territorial, urbanística i sectorial ofereix moltes més possibilitats que la simple repassada i posada al dia dels sòls d'extensió no desenvolupats.

El millor exemple d'altres actuacions possibles el podem trobar en la possibilitat d'aplicar al litoral la legislació estatal d'aigües, que ha fet un gran pas endavant amb la regulació de les zones inundables.

Partint d'aquesta regulació de la *inundabilitat* de rius i rieres es podria establir un símil amb la definició de les zones inundables i de flux preferent a la franja

costanera, que són les que delimiten les zones que poden ser afectades i les que representen més perill per a les persones. Així, el primer que caldria fer seria establir quins són els espais afectats per les possibles inundacions i pels efectes dels temporals, i també per la pujada del nivell del mar, entre d'altres. A continuació, caldria poder aplicar el que determina la legislació sectorial, tant pel que fa a les restriccions d'usos i obligacions per part dels propietaris obligats a inscriure aquesta perillositat al registre de la propietat, com en relació amb la necessitat de fer plans d'autoprotecció de les zones afectades.

És imprescindible determinar quin període de retorn tenen aquestes afectacions per a poder delimitar-ne la perillositat i, seguidament, implementar les restriccions d'usos, així com establir l'obligació dels propietaris de prendre consciència del problema i fer els plans d'autoprotecció que garanteixin la seguretat de les persones.

Amb actuacions com aquestes, però, només aconseguiríem no empitjorar la situació de cara al futur i que la població tingués consciència de la perillositat i la vulnerabilitat de determinats indrets del litoral.

Caldria una tercera actuació de planificació territorial i programàtica que ens permetés abordar les actuacions necessàries per a corregir allò que ara hi ha i que no és sostenible. Ens referim a tots els edificis, infraestructures, passejos, accessos i aparcaments de platges, guinguetes, etc., que s'han situat just a la franja litoral i que el nou escenari farà, o bé que hagin de marxar, o bé que s'hi hagin d'adaptar.

La Llei del litoral, a punt de ser aprovada pel Parlament, preveu un POL amb capacitat d'abastar de forma transversal aquest rept. Caldrà dotar aquest instrument de les eines i els estudis previs sectorials que permetin fer la diagnosi tant a gran escala com a més petita escala i, així, poder iniciar la planificació i la programació de les actuacions amb la capacitat de predicció i el coneixement de futur necessaris.

El POL ha de permetre deixar d'actuar amb presses, tot passant de resoldre només la problemàtica de l'ús de la platja per al proper estiu a decidir el futur que volem per al litoral per a garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures des de la disciplina urbanística que abasta l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, llur urbanització i llur edificació, i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions.