

**LA PROTECCIO DEL SOL AGRARI EN L'ORDENACIO DEL TERRITORI.
CAS DEL PROJECTE DE PLA TERRITORIAL GENERAL DE CATALUNYA
Ponència IV. La PAC i les variacions en l'ús del territori**

José Ramón Olarieta

Dept. de Medi Ambient i Ciències del Sòl. Universitat de Lleida
c/Rovira Roure, 177. Lleida 25198

Resum

Hom discuteix la urbanització de terres agrícoles com un procés irreversible que limita la flexibilitat en l'ús present i futur del sòl. Es presenten algunes causes i efectes d'aquest procés, destacant la importància de les terres d'especial qualitat per l'agricultura en el manteniment general de l'estructura agrària. Es discuteixen les possibilitats de protecció d'aquestes terres dins de la legislació estatal i autonòmica. El Projecte de Pla Territorial defineix aquestes terres en funció de l'ús, i resulta contradictori respecte el grau de protecció que els hi dona.

Introducció

El sòl es un ecosistema complexe, i un recurs natural de vital importància per la supervivència humana. Els sòls capaços de suportar una activitat agrària sense imposar limitacions importants són, a més a més, escassos. L'Estratègia Mundial per la Conservació (UICN, 1986) estima que aquestes terres ocupen únicament l'1'1% de la superfície de la Terra.

La mateixa Estratègia Mundial, però, reconeix que als països industrialitzats es perden anualment del ordre de 3.000 km² de terres de conreu de primera qualitat per l'ocupació urbana o industrial.

Causes i efectes del procés d'urbanització de terres agràries de qualitat

La majoria dels models macroeconòmics no consideren la disponibilitat de recursos naturals o la seva degradació com a resultat de la activitat humana. Els sòls, en particular, són tractats com un simple suport físic amb una disponibilitat infinita, el valor del qual depen de la seva localització més que de les seves qualitats intrínseques (Antle i Just, 1992; Warkentin, 1992). Aquesta importància de la localització del sòl reflecteix el caire urbà dominant a la societat, i dins d'aquesta a l'ordenació del territori (Jacobs, 1992; Allende, 1993). Es, per tant, la superior posició competitiva, política i econòmica, del desenvolupament urbà e industrial en front del sector agrari la causa principal de la pèrdua de terres agràries de qualitat.

Per un altre costat, l'absència d'una mínima disciplina urbanística ha permès que tingui lloc el procés d'urbanització d'aquestes terres malgrat les diferents disposicions legals en contra. El planejament ha esdevingut planejament urbanístic en el sentit més estricte d'aquesta paraula, marginant el sòl no

urbanitzable com una "qüestió sectorial", i facilitant les recalificacions d'aquest, que actualment son més norma que excepció.

La importància de la relació sòl-activitat agrària es doble. D'una banda, una activitat agrària viable depen de la qualitat del sòl sobre el que es desenvolupa. D'altra banda, l'activitat agrària es el principal ús del sòl que permet, al mateix temps, conservar totes les possibilitats futures d'ús d'aquest sòl. Es dona, per tant, un efecte directe de la urbanització com a consum d'un recurs escàs, i bàsic per l'activitat agrària. Aquest procés es irreversible, disminueix la flexibilitat en l'ús del territori, i per tant s'hauria d'evitar si volem millorar la capacitat de la societat per enfrontarse a canvis previsibles e imprevisibles (UICN, 1986; Pearce et al., 1993).

El procés d'urbanització origina, además, tot un seguit d'efectes indirectes igualment greus. Al voltant de les parcel·les urbanitzades es pot produir l'abandonament de l'activitat agrària a causa d'una espera especulativa (Bryant, 1989). En zones de muntanya, l'abandonament dels espais d'alta producció bloqueja l'aprofitament d'altres terres menys productives (Balcells, 1983). L'urbanització augmenta el preu de la terra, fet que pot impedir el desenvolupament de les explotacions agràries fins a tamany viables. A les comunitats locals hi ha una pèrdua del estatus dels pagesos en front del increment de la població amb interessos aliens; es carreguen als pressupostos municipals molts dels costos d'urbanització de segones residències; i alguns estudis recents mostren que les terres agràries productives produeixen més beneficis a la comunitat que l'urbanització de baixa densitat (Kasowski, 1991).

Com a conseqüència d'aquests problemes, diverses instàncies han reconegut la necessitat de conservació de les terres de qualitat per a l'ús agrari. L'esmentada Estratègia Mundial per la Conservació l'estableix com a primer requisit prioritari, al igual que la Carta Europea d'Ordenació del Territori i la Resolució de la 8ª Conferència Europea de Ministres d'Ordenació del Territori (CEMAT, 1988).

La protecció de terres agràries en la legislació estatal i autonòmica

La legislació estatal reconeix la necessitat de protegir les terres d'especial qualitat per l'ús agrari, malgrat que la pràctica ha estat molt diferent.

El "Texto Refundido de la Ley sobre el Règimen del Suelo y Ordenación Urbana" (RDL 1/1992) estableix que es podran definir, dins del sòl no urbanitzable, àrees d'especial protecció per raó del seu valor agrícola, forestal o ramader en les quals estarà prohibit qualsevol ús que impliqui la transformació de la seva natura, o que lesioni el valor específic que es vol protegir. El Textu adjudica als Plans Generals Municipals l'objectiu específic de preservar el sòl no urbanitzable del procés de desenvolupament urbà.

La "Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña", per la seva part, estableix que els Programes d'Ordenació de Recursos Agraris de Muntanya determinaran els terrenys agrícoles susceptibles de mecanització, que seran qualificats pels Organismes competents como a sòl no urbanitzable de protecció especial.

La Llei 23/1983 de Política Territorial estableix que el Pla Territorial General, així com els plans territorials parcials, han d'incloure la determinació de "les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès que cal conservar o ampliar per les seves característiques d'extensió, de situació i de fertilitat".

El Projecte de Pla Territorial General de Catalunya

El Projecte de Pla Territorial General de Catalunya (DPTOP, 1992) defineix com a "sòls d'especial interès agrícola", i per tant considera que han d'ésser objecte de protecció, els ocupats per cultius o prats de regadiu, els que en un futur es preveu que tindran aquesta condició, i els ocupats per cultius de productes amb denominació de qualitat o d'origen.

Aquesta definició és en part contradictòria, ja que el que es protegeix no són els sòls sino alguns cultius. El mateix Projecte ho reconeix quan diu que la definició d'aquestes arees es farà després d'un estudi profund de l'ús del territori, i no dels sòls. Això suposa donar protecció a quelcom merament conjuntural, especialment en el cas dels cultius de productes amb denominació, ja que tanmateix el regadiu està sotmés a la incertesa en condicions de canvi climàtic. A més a més, es penalitza el canvi d'ús amb el perill de canvi en la qualificació urbanística.

D'altra banda, l'autèntic problema queda amagat. La generalització de la protecció a arees extenses sembla de difícil compliment en primer lloc, i difumina la necessitat de protecció dels sòls de més qualitat dins d'aquestes arees. S'inclouen però sòls de regadiu d'escàs interès agrícola, per exemple degut a la seva salinitat i/o alcal.linitat, i els sòls que no es localitzen dins d'aquestes arees però que per la seva "fertilitat" tenen importància a la seva regió no reben cap mena de tractament específic.

La protecció d'aquests sòls, en qualsevol cas, no queda garantida. El Projecte afirma que els sòls objecte de protecció poden ésser ocupats per tal de permetre el desenvolupament dels nuclis urbans. A més a més, es mantenen com a urbanitzables els sòls qualificats així al planejament vigent, fins i tot si inclou qualsevol tipus d'espai objecte de protecció. El Projecte només recomana la revisió del planejament si el sòl d'especial interès queda classificat com a urbanitzable "en una proporció important".

El Projecte però presenta un punt important al recomanar el desenvolupament de polítiques estructurals que millorin les rendes productives d'aquests espais per tal de no posar en perill el seu ús agrari i de que la seva protecció sigui efectiva.

Conclusions

Els sòls aptes per l'activitat agrària son escassos, i estan sotmessos a un procés irreversible de consum per urbanització que és especialment greu als països desenvolupats. Això es deu a la superior posició social de l'ús urbà en front del agrari, i te greus efectes sobre l'estructura agrària i sobre la flexibilitat en l'ús del territori.

Les legislacions estatal i autonòmica estableixen la possibilitat de protegir els sòls de qualitat especial per l'ús agrari. El Projecte de Pla Territorial però estableix la protecció d'uns cultius determinats, i a més a més no garanteix la seva protecció en front del desenvolupament urbà.

Referencies

- Allende, J. 1993. Las infraestructuras como consumidoras y articuladoras del espacio rústico, pp. 133-154 a El Espacio Rural: Ordenación y Utilización. Granada. CEMCI.
- Antle, J.M. i R.E. Just. 1992. Conceptual and empirical foundations for agricultural-environmental policy analysis. J. Env. Qual., 21(3): 307-316.
- Balcells, E. 1983. Evolución socio-económica reciente de tres comunidades comarcales pirenaicas y destino actual de las superficies más productivas de su demarcación. Cuadern. Inv. Geogr., IX: 41-82.
- Bryant, C.R. 1989. Rural land-use planning in Canada, pp. 178-206 a (P.J. Cloke, ed.) Rural Land-Use Planning in Developed Nations. Londres. Unwin Hyman.
- CEMAT. 1988. El suelo, fundamento y límite de nuestro desarrollo. Resolución de la 8ª Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio. Est. Territ., 28: 171-195.
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques. 1992. Projecte de Pla Territorial General de Catalunya. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- Jacobs, H.M. 1992. Planning the use of land for the 21st century. J. Soil Water Cons., 47(1): 32-34.
- Kasowski, K. 1991. Land use planning myths. J. Soil Water Cons., 46(2): 85.
- Pearce, D.; A. Markandya, i E.B. Barbier. 1993. El significado del desarrollo sostenible. Alfoz, 96: 35-45.
- UICN. 1986. Estratègia mundial per a la conservació. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- Warkentin, B.P. 1992. Soil Science for environmental quality - how do we know what we know?. J. Env. Qual., 21: 163-166.