

Presentació

Margarida Castañer, editora

En el tombant de segle, des del món acadèmic i professional cada vegada hi havia més veus que reclamaven la implementació del planejament a escala supramunicipal. Una anàlisi acurada del territori català feia evident la dispersió urbana i la dificultat, cada vegada més notable, que el planejament urbanístic a escala municipal pogués donar resposta a les necessitats d'extensió de les ciutats, a l'ordenació de l'espai rural i a l'encaix de les infraestructures de mobilitat.

Aquesta reclamació, palesada en múltiples articles, seminaris i conferències, va estar molt ben sintetitzada pels urbanistes Font (2001) i Sabaté (2003).¹ Aquests, en els seus estudis sobre l'evolució del planejament urbanístic a Catalunya, feren una síntesi dels reptes de futur, i tots dos apostaven per:

- La necessitat d'una aproximació entre les disciplines territorials.
- La integració de les demandes mediambientals i paisatgístiques en els continguts, metodologies i propostes dels plans.
- La necessitat que l'escala supramunicipal assolís una ordenació urbana adequada, ja que no disposava de directrius territorials per a l'enquadrament de les seves determinacions en una sèrie de temes que difícilment podien abordar-se des l'òptica local. En síntesi, constataven que nombroses qüestions d'ordenació del sol agrícola, dels espais d'interès natural, del transport públic i de les xarxes d'infraestructures reclamaven

1. FONT, A. (2001): " La experiencia reciente de Cataluña. Planeamiento urbanístico para el siglo XXI", a *Urban*, núm. 5, revista del Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. ETSA UP. Madrid. SABATER, J (2003): "Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal", a Font, A: *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Ed. Diputació de Barcelona (CUIMPB).

un àmbit de decisió i de coordinació més enllà del municipal. Calien decisions valentes i precises a escala territorial.

Podem contextualitzar aquestes reclamacions tal com assenyala Josep M. Llop (2008)² a partir de dues realitats molt singulars.

D'una banda, el boom experimentat pel sector de la construcció i l'habitatge des del final dels anys noranta. Aquest, impulsat per uns tipus baixos en els crèdits hipotecaris i per un fort creixement demogràfic, conseqüència de la forta immigració, va generar una forta pressió sobre el territori. Aquesta es va veure agreujada pels impactes derivats de les noves formes de mobilitat i de les noves pautes de vida i de consum.

De l'altra, l'enfortiment del discurs sobre la Nova Cultura del Territori, aparegut al final de la dècada dels noranta. Es va fer evident, entre els professionals i la societat civil, la reivindicació d'una planificació i una gestió prudent dels recursos naturals. A més es reclamava la participació ciutadana com a factor de cohesió social. En definitiva, s'apostava per un major respecte pels valors del territori.

S'ha de tenir present, però, que a Catalunya l'interès per la planificació supramunicipal ja venia de més lluny i des d'un doble vessant; d'una banda, per la necessitat de donar resposta a la creixent metropolinització de Barcelona i, de l'altra, per la voluntat de formalitzar un projecte de país a escala territorial.

Aquests antecedents són els que permeteren que la Llei de política territorial es comencés a debatre a l'inici de la democràcia i que fos de les primeres lleis aprovades pel primer Parlament de la Generalitat, el 1983. Els anys transcorreguts entre l'aprovació de la Llei de política territorial, la del Pla territorial general de Catalunya el 1995 i l'aprovació del primer Pla territorial de les Terres de l'Ebre (2001) pot tenir moltes interpretacions. Segurament hi influïren, com han assenyalat molts estudiosos, la confrontació entre Barcelona i la seva àrea metropolitana i la Catalunya interior, el voler plantejar una metodologia omnicomprensiva, el fet de buscar una coherència en totes les actuacions en el territori i, finalment, la repercussió electoralista a escala local d'algunes decisions territorials.

Al costat d'aquest marc legislatiu que possibilitava la planificació territorial, hem d'afegir-hi l'aprovació, l'any 2002, de la Llei d'urbanisme de Catalunya i la seva posterior modificació l'any 2004, que van configurar la primera legislació completa de l'urbanisme a casa nostra. La nova legislació defineix la figura dels plans directors d'urbanisme (PDU) com a planejament d'abast supramunicipal, per tal de coordinar l'ordenació urbanística de diferents municipis, que adquireixen un paper complementari a la planificació territorial. En teoria, el pla territorial es converteix en el marc de referència global, mentre que els PDU han de ser la referència urbanística local en els quals es precisen les directrius territorials i es dona resposta a la complexitat urbanística cada vegada més important.

2. Llop, J.M. (2008): " L'anuari. Un element de futur. Una clara trajectòria en un context singular", Anuari Territorial de Catalunya 2007. Ed. Societat Catalana d'Ordenació del Territori . IEC

En aquest marc tan complex a Catalunya, a partir de 2003, la conjunció d'un canvi polític en el govern català amb les sinergies existents entre tècnics i polítics porten a una aposta clara per a la planificació supramunicipal. Consegüentment es defineix un programa de planejament territorial que estableix, de manera molt ben articulada, un conjunt de mesures legislatives que van permetre reorientar les polítiques territorials i elaborar un seguit d'instruments de planejament supramunicipal de gran abast. Tanmateix, aquesta legislació i els instruments corresponents van desenvolupar-se sense deixar de banda la preocupació per renovació de la ciutat construïda i per projectar-ne l'extensió.

Amb l'aprovació l'octubre del 2010 del Pla territorial parcial de les Comarques Gironines, Catalunya disposava ja de tot el conjunt de plans territorials parcials i d'un conjunt prou ampli i divers de plans directores urbanístics. Es tancava, així, el primer cicle, el de la primera generació de plans d'abast supramunicipal.

El mèrit d'aquesta generació de plans rau, més que en la incorporació d'instruments i metodologies innovadors, que realment ho són, en la posada a punt d'una nova manera de fer i gestionar el territori. Estem davant d'una generació de plans amb uns objectius i unes determinacions molt acotades, amb la única finalitat d'aconseguir que aquests instruments siguin viables tècnicament i assumibles políticament.

El retard en la implantació de la planificació territorial ha comportat que el programa de planejament territorial anés per darrere del creixement territorial i urbanístic i, per tant, ha tingut poca capacitat d'incidir-hi en el curt termini. Els plans territorials parcials i els plans directores urbanístics apunten línies de futur però difícilment poden modificar les incongruències dels planejaments locals. Únicament els plans directores urbanístics han pogut donar respostes més directes per modificar determinats aspectes concrets, no generalitzables a tot el territori. D'aquesta manera, el programa de planejament territorial només hauria aconseguit orientar parcialment la dinàmica del creixement però, això sí, havent creat un marc positiu per a la millora territorial a mitjà termini que hauria de permetre disposar d'un planejament urbanístic municipal millor.

Arribats a aquest punt no podem deixar de mencionar un seguit de dificultats que marquen els reptes de futur del planejament supramunicipal:

- Així, un cop aprovats els diferents plans, calen els recursos i els mecanismes per concretar i gestionar els seus objectius i les seves determinacions. A més, és imprescindible una gestió supramunicipal decidida que vetlli per la coherència entre els diferents instruments a cada nivell de planificació i per l'adequació, en cada moment, de l'escala de planejament al problema plantejat.

- S'ha de treballar amb la multiplicitat d'agents implicats en un territori i, partint d'aquesta mateixa complexitat, intentar aconseguir la seva complicitat i compromís amb les accions. La lentitud d'aquests processos, lluny dels terminis i els calendaris electorals, s'ha de convertir en un valor afegit a llarg termini que influirà en la solidesa del projecte.

- Considerant que, a partir del 2008, vivim en un context de crisi immobiliària i de desacceleració econòmica de molts altres sectors, caldrà vetllar per la fermesa

i l'eficàcia del planejament territorial i supramunicipal davant les apostes localistes, amb previsibles repercussions a curt termini però faltades d'estratègia en l'horitzó mitjà i llarg. Per això, els plans han de ser suficientment flexibles per poder donar respostes útils davant de situacions imprevistes, de crisi i de canvi, però la seva ferma vinculació amb l'estructura del territori, amb la seva història i amb les seva capacitat de càrrega, han de marcar clarament les alternatives i les tendències a adoptar.

Amb la certesa de que el planejament supramunicipal ha estat un instrument que ens ha permès una interpretació i una projecció renovades del país i amb la idea que és una eina de futur i que és necessària una reflexió contínua sobre la seva viabilitat ens hem plantejat aquesta publicació.

Hem estructurat el llibre en un conjunt d'articles que volen aprofundir en el coneixement del que ha suposat aquesta darrera dècada de planificació territorial i urbanística. Al mateix temps, s'ha volgut deixar clar en quin context històric, econòmic, social i polític s'ha fet aquesta planificació i s'ha volgut aprofundir en la metodologia i els instruments emprats i amb les tensions que ha generat aquesta planificació.