

La renovació de la legislació urbanística i territorial

Albert Cortina Ramos

Advocat urbanista. Director de l'Estudi DTUM

Resum

El present text recull i analitza algunes de les disposicions normatives més rellevants vinculades a les polítiques urbanes i a la gestió i ordenació del territori català durant els anys 2003-2010, període que comprèn els dos mandats dels governs progressistes a Catalunya. Aquesta renovació legislativa es produeix en paral·lel a la definició d'unes noves polítiques de planejament urbanístic i territorial. Al llarg del present article anirem construint un relat a partir de la presentació d'una legislació que pretén assolir un desenvolupament sostenible de la ciutat i del territori; la rehabilitació de la ciutat existent; la millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics; la protecció, ordenació i gestió del paisatge; el dret a l'habitatge; la integració dels requeriments ambientals en els plans i programes; una millor informació i coneixement del territori; i unes normes d'ordenació territorial que formen part dels plans territorials parcials, garantint conjuntament amb les directrius de paisatge i d'altres instruments innovadors de l'ordenació territorial, la qualitat de les nostres ciutats i de l'entorn natural i rural. Tenim la convicció que els principis i valors subjacents en aquestes polítiques urbanes i territorials impregnen de "nova cultura del territori" l'ordenament jurídic del nostre país i són una crida per que, mes enllà del compliment estricte de la Llei per part de les administracions i dels ciutadans, s'aconsegueixi canviar comportaments i s'asseleixin renovats compromisos ètics i responsables vers el nostre hàbitat urbà, el territori i el paisatge.

Resumen

El presente texto recoge y analiza las disposiciones normativas de más relevancia vinculadas a las políticas urbanas y a la gestión y ordenación del territorio catalán durante los años 2003-2010, periodo que comprende los dos mandatos de los gobiernos progresistas en Cataluña. Esta renovación legislativa se produce en paralelo a la definición de unas nuevas políticas de planeamiento urbanístico y territorial. A lo largo del presente texto iremos construyendo un relato a partir de la presentación de una legislación que permite lograr un desarrollo sostenible de la ciudad y del territorio, la rehabilitación de la ciudad existente; la mejora de las urbanizaciones con déficit urbanístico, la protección, ordenación y gestión del paisaje; el derecho a la vivienda, la integración de los requerimientos ambientales en los planes y programas; una mejor información y conocimiento del territorio; y unas normas de ordenación territorial que forman parte de los planes territoriales parciales, garantizando juntamente con las directrices del paisaje y otros instrumentos innovadores de la ordenación territorial, la calidad de nuestras ciudades y del entorno natural y rural. Tenemos la convicción que los principios y valores presentes en estas políticas urbanas y territoriales impregnan de "nueva cultura del territorio" el ordenamiento jurídico de nuestro país y son un llamamiento para que, más allá del cumplimiento estricto de la Ley por parte de las administraciones y ciudadanos, se logre cambiar comportamientos y se logren renovados compromisos éticos y responsables hacia nuestro hábitat urbano, el territorio y el paisaje.

Résumé

Ce document recueille et analyse certains des règlements les plus importants liés à la politique urbaine, à la gestion et à l'aménagement du territoire catalan au cours de la période 2003-2010, qui comprend les deux gouvernements progressistes de la Catalogne. Ce renouvellement législatif se produit en parallèle à la définition de nouvelles politiques de planification urbaine et territoriale. Dans cet article nous présentons une législation qui vise à parvenir à un développement durable de la ville et le territoire; la réhabilitation de la ville existant; l'amélioration des urbanisations avec des déficits urbains; la protection, aménagement et gestion du paysage; le droit au logement; l'intégration des exigences environnementales dans les plans et programmes; une meilleure information et connaissance du territoire; des règles d'aménagement du territoire qui font partie des plans territoriaux partiels, ainsi que de veiller pour la qualité de nos villes et de l'environnement naturel et rural grâce aux directives du paysage et à d'autres instruments innovants de l'aménagement territoriale. Nous avons la conviction que les principes et valeurs qui sous-tendent ces politiques urbaines et territoriales imprègnent de «nouvelle culture du territoire» la juridiction de notre pays et sont un appel pour qu'au-delà du strict respect de la Loi par le gouvernement et les citoyens, on puisse changer les comportements et on réussisse à réaliser de nouveaux engagements éthiques et responsables vers notre habitat urbain, le territoire et le paysage.

Abstract

This paper collects and analyses some of the most important regulations related to the urban policies, the management and planning of the Catalan region during the mandate of the progressive governments in Catalonia since 2003 to 2010. This legislative renewal takes place in parallel with the definition of new territorial planning policies. In this article we will explain the introduction of a legislation which aim is to achieve sustainable development of the city and territory; the rehabilitation of the existing city; the improvement of urbanizations with deficits in their urban structure; the protection, planning and management of the landscape; the housing right; the integration of environmental requirements into plans and programs; a better information and knowledge of the territory and the territorial planning rules that are part of the partial territorial plans. This legislative renewal, the landscape directives and the other tools for de territorial planning guaranteed the quality of our cities and the natural and rural environment. We believe that the principles and values of these urban and territorial policies impregnate the Law of our country with the principles of "the new culture of the land" and they are a call for change the behaviour of the citizen and have news ethical and responsible compromises for our urban habitat, the land and the landscape.

Per fer una anàlisi objectiva del que ha representat la legislació urbanística i territorial aprovada a Catalunya en el període 2003-2010, fent aflorar els principis i valors bàsics que la sustenten, i posant-la en relació amb les polítiques d'ordenació i gestió de la ciutat i del territori, possiblement ens cal una perspectiva històrica major per entendre millor quin n'és l'autèntic abast.

No obstant això, ara ja podem constatar que els canvis normatius d'aquells anys, impulsats al llarg de dos mandats de governs progressistes a la Generalitat, van suposar una veritable renovació de la legislació urbanística i territorial a Catalunya, en la línia del que ja s'estava produint durant aquesta primera dècada del segle XXI en el conjunt dels països europeus.

A partir de l'adopció efectiva de les directrius establertes per l'Estratègia Territorial Europea de 1999 o, per exemple, amb l'adhesió del Parlament català al Conveni europeu del paisat-

ge de 2000, al nostre país s'han anat produït canvis significatius en les polítiques d'ordenació del territori i d'intervenció en la ciutat i en el paisatge que han avançat paral·lelament a les de la resta d'Europa.

Aquests canvis afecten la implementació d'instruments innovadors en l'àmbit legislatiu, de la planificació, de la gestió, de la comunicació i de l'educació, així com en el desenvolupament de processos més avançats d'implicació ciutadana, concertació entre els agents i mediació territorial (Cortina, 2010a).

En el present article presentem els trets fonamentals de la renovació en la legislació urbanística i territorial de Catalunya durant aquells anys, i fem una anàlisi de les disposicions normatives més rellevants vinculades a les polítiques urbanes i a l'ordenació i gestió del territori.

1. Nous instruments legislatius per a noves polítiques d'ordenació i gestió de la ciutat i el territori sustentades en nous principis i valors

L'Acord per a un govern catalanista i d'esquerres, rubricat el 14 de desembre de 2003 al Saló del Tinell de Barcelona¹ suposa el primer document que expressa les intencions i els acords en relació amb l'organització i ordenació del territori, assolits pel Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi, Iniciativa per Catalunya - Verds i Esquerra Republicana de Catalunya, quan van formar el primer Govern de Progrés durant l'etapa 2003-2007 i posteriorment en el segon Govern de Progrés durant els anys 2007-2010.

Amb referència a les polítiques d'ordenació i planificació del territori, els principals objectius que es van plantejar en aquell document i que van emmarcar la renovació de la legislació administrativa, urbanística i territorial van ser els següents:

- a) Reformar les administracions públiques a partir de quatre principis: l'aproximació de la gestió dels serveis a la ciutadania (subsidiarietat), la simplificació de les instàncies administratives (racionalitat), l'optimització en l'aplicació dels recursos (eficàcia) i el fet que els gestors públics haguessin de retre comptes de manera clara i permanent (ètica i responsabilitat).
- b) Ordenar les administracions catalanes basant-se en tres nivells territorials: les vegueries o regions, les comarques i els municipis, i convertir les vegueries o regions en el lloc de trobada entre totes les administracions.
- c) Plantejar una revisió en profunditat dels instruments de planificació per dotar-los d'un contingut més estratègic i d'una praxi més flexible, amb uns processos de formulació més participatius.

1. Vegeu *Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 14 de desembre 2003.

d) Impulsar i integrar les agendes 21 locals amb la de Catalunya com a “document estratègic nacional de planificació i conscienciació ambiental” que s’havia de vincular al Pla territorial general de Catalunya de 1995.

Per altra banda, el *Pla de Govern 2004-2007* elaborat pel Departament de la Presidència incorpora els principis bàsics sobre l’ordenació del territori establerts en els acords del Tinell i en marca les prioritats principals: la primera, finalitzar la planificació territorial general i sectorial, i, la segona, determinar les àrees de protecció especial del territori.

L’empenta del planejament territorial donada pel primer Govern de Progrés amb continuïtat en el segon es pot interpretar com a mostra d’una tendència per potenciar la visió supramunicipal. Tot i que pot ser una tendència força incipient, les polítiques territorials dels dos govern progressistes van emfatitzar una escala de planificació més elevada, tot potenciant el planejament tant des de l’àmbit de vegueria, com de comarca, com de sistema urbà. Podem observar que les polítiques impulsades pels dos governs progressistes del període 2003-2010 no sempre coincidien amb els límits administratius i que, en canvi, es va posar molta més atenció als sistemes urbans per tal que les polítiques poguessin respondre millor a la realitat territorial. Un bon exemple d’això són els plans directores urbanístics: el del sistema costaner comprèn tota la costa catalana i els de les àrees urbanes corresponen a agrupacions de municipis. Així mateix, s’emprenen els treballs per redactar els plans territorials parcials sense que la divisió administrativa correspongui a aquesta organització territorial (Cortina, 2010a).

Finalment, pel que fa al document anomenat *Programa de planejament territorial. Criteris*, presentat a la Comissió de Coordinació de Política Territorial el 20 de maig de 2005, la Secretaria de Planificació Territorial fa públic aquest document (orientatiu, no normatiu) que va servir de guia per a les diverses actuacions de planejament durant el període d’anàlisi (2003-2010). Quant a la gestió del territori, el primer Govern de Progrés expressa en aquest document que els objectis per a les seves polítiques territorials són bàsicament assegurar la sostenibilitat ambiental, l’eficiència funcional i la cohesió social, i que això s’havia de traduir en un model d’urbanització caracteritzat per la compacitat (front la dispersió), la complexitat (front l’especialització) i la cohesió social (front la segregació).

En la presentació d’aquest document, el conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat, Joaquim Nadal, manifestava que la guia de criteris per al planejament territorial havia de ser una bona eina i marc de referència per al treball amb la participació dels agents, amb qui “s’ha de garantir una reflexió de conjunt que valori la necessitat dels espais oberts i doni suport a l’obligació moral de defensar i protegir els paisatges singulars i els assentaments humans en la seva globalitat”.

Per la seva banda, el secretari per a la Planificació Territorial, Oriol Nel·lo, destacava en el document esmentat que disposem d’un territori amb grans possibilitats i potencial, però al mateix temps hem d’afrontar-hi reptes importants. Reptes associats a les dinàmiques de dispersió de la urbanització, a l’especialització funcional i als riscos de segregació social que, si perduren, podrien acabar fent del territori català una realitat creixentment insostenible

des del punt de vista ambiental, ineficient des del punt de vista funcional i insolidària des del punt de vista social.

El Govern de la Generalitat parteix del principi que, per tal d'aprofundir aquelles oportunitats i afrontar aquests reptes, és necessària una decidida acció pública. Una acció pública que impulsi algunes de les tendències en curs, però que, en altres casos, sigui capaç de reorientar-les i, si cal, de contradir-les. Així, davant les afirmacions, avui, afortunadament cada vegada més en desús, segons les quals és necessària una desregulació més gran en els àmbits de l'ordenació del territori, el sòl i l'habitatge, el Govern de Catalunya afirma la necessitat d'un major compromís col·lectiu i d'una intervenció pública millor per tal d'assegurar que el mercat garanteix una eficiència econòmica més alta, una sostenibilitat ambiental més perdurable i una equitat social més elevada.

La defensa d'aquests valors requereix, necessàriament, aprofundir algunes de les dinàmiques territorials a les quals ens referíem més amunt i apostar per un model d'urbanització que, com diu el Programa de Govern, es caracteritzi per la compacitat, la complexitat i el caràcter integrat dels assentaments, principal garantia per a la preservació del sòl no urbanitzable i el paisatge.²

Compacitat, complexitat i cohesió, són, doncs, els tres pilars, els tres mots d'ordre, del model d'urbanització que es propugna. Les tres c a les quals el secretari de Planificació Territorial afegeix la quarta: la ciutat. La reivindicació dels valors urbans del progrés, la innovació, la solidaritat davant de la urbanització informe i desarticulada. “Davant de la urbanització, ciutat” (Nel·lo, 2005)

Entenem que aquests principis i valors que impregnaven les polítiques d'ordenació i gestió de les ciutats i el territori durant aquesta primera dècada del segle XXI es feien permeables en els nous instruments legislatius que es van impulsar durant aquest període comprès entre l'any 2003 i el 2010 (Cortina, 2010a).

La renovació de l'ordenament jurídic i administratiu català en aquest període va anar lligat intrínsecament a les noves polítiques urbanes i territorials que es volien impulsar i aplicar des del Govern. És per això que en la nostra anàlisi d'alguna de les disposicions normatives més rellevants aprovades al llarg d'aquells anys, hem vinculat legislació i normativa amb algunes de les noves polítiques urbanes i territorials.

Finalment, no voldríem en aquest apartat descuidar el tractament que dels aspectes territorials fa el vigent Estatut d'autonomia de Catalunya. En efecte, l'any 2006 es va aprovar la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que va entrar en vigor el 9 d'agost de 2006. Entre les novetats principals que afecten el territori, destaquem la creació de la vegueria com a nova entitat local i l'ampliació competencial de la Generalitat en diversos àmbits (aigües, habitatge, medi ambient, urbanisme, ordenació del territori i del litoral, transports i infraestructures del transport) com a conseqüència de l'aplicació de noves tècniques de distribució de competències i, especialment, del mandat de participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals.

2. *Planejament territorial. Criteris* (2005).

Taula 1. Legislació i noves polítiques urbanes i territorials (període 2003-2010)

LEGISLACIÓ I NOVES POLÍTIQUES URBANES I TERRITORIALS

LEGISLACIÓ URBANÍSTICA PER AL DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE DE LA CIUTAT I DEL TERRITORI

- 2004 Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local
- 2005 Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme
- 2006 Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme
- 2007 Decret llei 1/2007, de 16 de octubre, de mesures urgents en matèria d'urbanisme
- 2009 Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives
- 2010 Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme

LEGISLACIÓ PER A LA REHABILITACIÓ DE LA CIUTAT EXISTENT

- 2004 Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial
- 2004 Decret 369/2004, de 7 de setembre, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2004, de 4 de juny

LEGISLACIÓ PER A LA MILLORA DE LES URBANITZACIONS

- 2009 Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics

LEGISLACIÓ PER A LA PROTECCIÓ, ORDENACIÓ I GESTIÓ DEL PAISATGE

- 2005 Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge
- 2006 Decret 343/2006, de 19 de setembre, pel qual es desenvolupa la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge, i es regulen els estudis i informes d'impacte i integració paisatgística

LEGISLACIÓ PER ASSOLIR EL DRET A L'HABITATGE

- 2007 Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge

LEGISLACIÓ PER A LA INTEGRACIÓ DELS REQUERIMENTS AMBIENTALS EN ELS PLANS I PROGRAMES

- 2009 Llei 6/2009, de 15 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes

LEGISLACIÓ PER A UNA INFORMACIÓ I UN CONEIXEMENT DEL TERRITORI MILLORS

- 2005 Llei 16/2005, de 27 de desembre, de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya
- 2005 Llei 19/2005, de 27 de desembre, de l'Institut Geològic de Catalunya

NORMES D'ORDENACIÓ TERRITORIAL DELS PLANS TERRITORIALS PARCIALS

- 2006 PTP Alt Pirineu i Aran
- 2007 PTP Ponent
- 2008 PTP Comarques Centrals
- 2010 Pla Territorial Metropolità de Barcelona
- 2010 PTP Comarques Gironines
- 2010 PTP Terres de l'Ebre
- 2010 PTP Camp de Tarragona

Font: Elaboració pròpia

Voldríem destacar en referència als principis i valors, que el nou Estatut preveu explícitament que: “totes les persones tenen dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós cap a la salut, d’acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis. Tenen també dret a gaudir dels recursos naturals i del paisatge en condicions d’igualtat i tenen el deure de fer-ne un ús responsable i evitar-ne el malbaratament”.

A continuació anirem analitzant algunes de les disposicions normatives més rellevants que segons el nostre parer han suposat una renovació legislativa més intensa en relació amb les noves polítiques urbanes i territorials impulsades al llarg del període 2003-2010.

2. Legislació urbanística per al desenvolupament sostenible de la ciutat i del territori

2.1 Marc legal

Les disposicions normatives més rellevants que analitzarem en aquest apartat són les següents:

Taula 2. Legislació urbanística més rellevant del període 2003-2010

ANY	DISPOSICIONS NORMATIVES
2004	Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març, d’urbanisme, per al foment de l’habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l’autonomia local ¹
2005	Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s’aprova el Text refós de la Llei d’urbanisme ²
2006	Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s’aprova el Reglament de la Llei d’urbanisme ³
2007	Decret llei 1/2007, de 16 de octubre, de mesures urgents en matèria d’urbanisme ⁴
2009	Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives ⁵
2010	Decret legislatiu 1/2010, de 3 d’agost, pel qual s’aprova el Text refós de la Llei d’urbanisme ⁶

Font: Elaboració pròpia

1. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4291, del 30 de desembre de 2004.
2. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4436, del 28 de juliol de 2005.
3. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4682, del 24 de juliol de 2006.
4. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4990, del 18 d’octubre de 2007.
5. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5537, del 31 de desembre de 2009.
6. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5686, del 5 d’agost de 2010.

2.2 Objectius principals de la legislació més rellevant en matèria d’urbanisme

El programa legislatiu del primer Govern de Progrés es va proposar ordenar, simplificar, atorgar la màxima seguretat jurídica a la planificació urbanística i a l’urbanisme de

Catalunya. Per tal de concretar aquest propòsit, el Govern va aprovar la Llei d'urbanisme (2004), el Text refós de la Llei d'urbanisme (harmonitzant les lleis de 2002 i 2004) i el Reglament de la Llei d'urbanisme (2006).

Segons declaracions efectuades pel conseller de Política Territorial i Obres Públiques del moment, Joaquim Nadal, el Govern era plenament conscient dels efectes de llarga durada que tenen les polítiques urbanístiques i la seva concreció en el planejament i, per aquest motiu, va connectar immediatament aquest desenvolupament legislatiu amb el Programa de planificació territorial, per mitjà del desenvolupament de diversos plans directores urbanístics i amb una política decidida d'impuls del planejament local, amb el propòsit d'acabar un període llarguíssim ple de grans buits de planejament en el mapa municipal de Catalunya i d'impulsar la redacció de planejament territorial i urbanístic supramunicipal.³

Les idees que van moure tot aquest corpus legislatiu que es pretenia que anés traduint els seus efectes de manera gradual en el territori i en la formalització del nostre paisatge urbà, humà i natural, eren les de la utilització racional del territori, l'adequada protecció i valoració del medi ambient i el medi natural, així com els objectius de respondre a les necessitats socials i al dret a l'habitatge, les del desenvolupament del sistema productiu i el foment de la diversitat econòmica. Tot plegat per avançar en una millora perceptible de la qualitat de vida dels catalans i les catalanes i en un aprofundiment de la solidaritat, la convivència i la cohesió social.

Per exemple, la legislació urbanística aporta criteris i dona resposta al dilema que diverses vegades s'ha suscitat sobre els models de creixement i aposta per la reducció del consum de sòl, la voluntat d'evitar la dispersió de l'ocupació del territori, la continuïtat dels teixits urbans i la garantia d'un model racional i equilibrat de desenvolupament.

Segons el conseller Nadal, "la realitat social mateixa ens ha situat davant una clara interpel·lació en aquesta matèria fent-nos evidents algunes de les disfuncions dels models heretats quan s'atribueix a la dispersió del creixement dificultats serioses per abordar la prevenció dels incendis, la garantia de seguretat bàsica i la sostenibilitat dels serveis públics des de l'àmbit municipal. És a dir, els problemes concrets han evidenciat, de cop, més que mai, els paràmetres bàsics de les diagnòs que es feien i que es fan des de les aproximacions teòriques a l'urbanisme. Aquest fet comporta l'aparent contradicció entre les expectatives imparables d'uns per avançar en el model de la dispersió, avalats pel mercat, i les reiterades

3. Durant els governs de CiU, el planejament territorial es va caracteritzar per fomentar la creació de diverses figures de planejament sense assolir-ne l'aprovació definitiva (per exemple el Pla territorial metropolità de Barcelona dirigit per l'enginyer Albert Serratos va quedar en suspens definitivament l'any 1998). Des de l'aprovació de la Llei de política territorial de 1983 fins a l'aprovació, l'any 1995, del Pla territorial general de Catalunya van passar dotze anys; dels set plans territorials parcials previstos, tan sols es va aprovar el de Terres de l'Ebre l'any 2001; i, tot i crear la figura dels plans directores territorials, no se'n va desenvolupar cap. En canvi, en aquest període es va fer èmfasi en el planejament sectorial i s'impulsaren diversos plans d'escala nacional (carreteres, espais d'interès natural, equipaments comercials...).

Figura 1. Teixit urbà a Sant Cugat del Valles



Font: ICC

queixes dels usuaris i administradors d'aquest model davant les disfuncions i entrebancs que comporta" (Nadal, 2006).

Convé, però, recordar que els efectes de l'urbanisme i els drets que origina s'allarguen en el temps i transcendeixen els continguts del marc normatiu perquè, en molts casos, no és possible la retroactivitat. La vigència, sense revisar, de molts planejaments urbanístics municipals acredita moltes vegades la contradicció entre la literalitat de la llei i el reglament i la realitat física que percebem.

Deia el conseller de Política d'Obres Públiques: "Patim els efectes acumulatius de l'herència del passat, i comencem a corregir-los ara per tal que en el futur immediat i de forma progressiva se'n vagin percebent els efectes" (Nadal, 2006).

Però, per altra banda, convenia no perdre de vista els efectes immediats de la legislació urbanística i dels plans directors, tant sobre les reserves de sòl per a la construcció d'habitatge protegit com per garantir, per exemple, la permanent i definitiva preservació d'un quaranta per cent del litoral de Catalunya. El fet essencial era la garantia sobre aquest quaranta per cent, no el que encara es podia fer en les àrees urbanes que disposaven de planejament urbanístic aprovat amb anterioritat a la nova legislació.

Era doncs justament la relació interactiva i dialèctica entre la legislació i l'execució de l'urbanisme el que podria permetre corregir en el futur les disfuncions acumulades

històricament en el passat, fins a assolir un grau de civilització elevat en els nostres models d'ocupació del territori.

Tenim els instruments, tenim els valors, tenim els principis inspiradors, tenim a les mans les eines bàsiques per convertir tots aquests propòsits en una realitat progressivament adaptada a un nou model que ens donarà més grau de benestar i de qualitat per a les generacions futures (Nadal, 2006).

Així doncs, amb aquesta visió i missió, el Govern planteja la seva reforma de la legislació urbanística de Catalunya.

En primer lloc, i pel que fa a la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local, aquesta Llei promulga l'articulació del territori català com una realitat ambientalment sostenible, funcionalment eficient, econòmicament competitiva i socialment cohesionada que ha d'ésser l'objectiu principal de l'acció dels poders públics i de la normativa en matèria d'urbanisme i ordenació del territori. Per avançar cap a aquests objectius, imprescindibles a l'hora de garantir el benestar de les generacions presents i de les que han de venir, la Llei promovia un model d'urbanització que es caracteritza, en termes general, per la compacitat dels assentaments, la diversitat de llurs funcions i el caràcter socialment integrat de la seva població.

Es detectaven en la realitat d'aquells anys algunes dinàmiques –com ara la dispersió de la urbanització, la creixent especialització funcional de l'espai i el risc de la segregació induïda pel mercat immobiliari que, si perduraven, podien arribar a posar en perill l'ús racional del territori i, en darrer terme, el benestar col·lectiu.

Per tal que la col·lectivitat pogués afrontar, doncs, aquelles potencialitats i fer front a aquests reptes, calia dotar els poders públics dels instruments adequats en matèria d'ordenació i ús del territori. És a dir, dels instruments necessaris per regular l'activitat urbanística en defensa de l'interès general, en un marc caracteritzat, d'una banda, per la seguretat jurídica dels agents públics i dels subjectes privats, i, de l'altre, per l'aplicació del principi de subsidiarietat respecte als ajuntaments i les altres administracions locals.

El perfeccionament d'aquests instruments era un dels objectius fonamentals de la Llei 10/2004, d'urbanisme, la qual modificava i complementava determinats aspectes de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, amb la finalitat principal de fomentar l'accés de la població a l'habitatge, la sostenibilitat de l'ús del territori i l'autonomia local.

En segon lloc, el Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme tenia per objecte desenvolupar aquells preceptes de la Llei que ho requerissin, tenint en compte que en molts casos aquest desenvolupament resultava innecessari atès el grau de detall amb el qual la Llei 10/2004 d'urbanisme regulava determinades matèries.

En tercer lloc, pel que fa als objectius del Decret-Llei 1/2007, de 16 de octubre, de mesures urgents en matèria de urbanisme s'establia l'adaptació a la reforma del marc normatiu estatal mitjançant la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl, que va entrar en vigor l'1 de juliol

de 2007. En efecte, aquest nou marc jurídic i urbanístic estatal comportava l'establiment d'un nou sistema de valoració del sòl, que prescindia de la tècnica de la classificació urbanística per fixar els criteris legals de valoració i que es fonamentava en la situació real del sòl i no en la seva destinació urbanística. També es plantejava la incorporació dels requeriments d'un desenvolupament urbanístic sostenible, tenint en compte que el sòl, a més d'un recurs econòmic, és un recurs natural escàs i no renovable.

Aquesta reforma de la legislació estatal incidia doncs en la legislació urbanística catalana i donava lloc a la necessitat de procedir, a la introducció d'aquells ajustos necessaris per restablir la interrelació i la coherència entre ambdós sistemes normatius.

En definitiva, tot i que algunes de les aportacions de la Llei estatal ja figuraven, totalment o parcialment, a la legislació urbanística catalana, com és el cas del concepte de desenvolupament urbanístic sostenible, les reserves per a habitatges de protecció pública o la publicitat dels instruments urbanístics per mitjans telemàtics, atès que altres no eren aplicables a Catalunya, la concreta regulació que establia la Llei del sòl estatal de 2007 i els conceptes i terminologia emprats van requerir a Catalunya una actuació normativa immediata que modificava la Llei d'urbanisme de 2005 en els aspectes necessaris, i que pretenia resoldre els dubtes i conflictes jurídic que plantejava l'aplicació d'aquella Llei estatal en el context de la legislació urbanística catalana.

En quart lloc, amb el Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'Urbanisme aprovat pel Govern, es recollia un únic text que harmonitzava els continguts de les Lleis 2/2002 i 10/2004 d'urbanisme.

En efecte, la disposició final primera de la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local, va autoritzar el Govern perquè refongués en un text únic l'esmentada Llei 10/2004 i la Llei 2/2002 i perquè, regularitzés, aclarís i harmonitzés els textos d'ambdues lleis.

L'aplicació d'aquell Text refós de la Llei d'Urbanisme pretenia "servir, amb plena coherència i seguretat jurídica, els objectius de protegir el territori, ordenar adequadament l'ús del sòl i el creixement dels assentaments humans, facilitar la creació de sòl per a l'habitatge assequible i respondre adequadament a les exigències d'un món que ens ha de sobreviure en millors condicions" (Nadal, 2005). Així mateix, aquesta llei apostava per atorgar més capacitat als ajuntaments i dotar-los de més autonomia per tal de desenvolupar els seus propis instruments urbanístics.

Amb el Text refós, aquest era el nou marc de l'urbanisme a Catalunya. Un marc que es pretenia exigent i rigorós i que aspirava a crear dinàmiques positives per a una utilització més raonable del territori.

En cinquè lloc, pel que fa als objectius de la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives presentada juntament amb la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2010, es modificaven alguns articles concrets del Text refós de la Llei d'Urbanisme aprovats pel Decret legislatiu 1/2005 per tal de aclarir alguns aspectes instrumentals, però sobretot per al reforçament del control públic, la transparència

i la recuperació de plusvàlues en les modificacions d'instruments de planejament urbanístic general que comportessin un increment del sostre edificable, de la densitat de l'ús residencial o de la intensitat de l'ús industrial, o la transformació dels usos previstos. La Llei 26/2009 també tenia com a un dels seus objectius regular la publicitat per mitjans telemàtics dels convenis urbanístics.

Finalment, en sisè lloc, amb el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme es complia la disposició final segona de la Llei 26/2009, del 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives, i de conformitat amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, per la qual s'autoritzava el Govern perquè refongués el text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu, 1/2005, i les modificacions introduïdes en l'esmentat text refós per la Llei 2/2007, pel Decret llei 1/2007, de mesures urgents en matèria d'urbanisme, i per la mateixa Llei 26/2009 abans esmentada.

2.3 Instruments innovadors

La Llei 10/2004 d'urbanisme adoptava diversos preceptes per tal de fomentar la disposició de sòl per a la construcció d'habitatge assequible. Aquest era un dels seus instruments més innovadors. En particular, s'habilitava el planejament urbanístic general perquè inclogués en la seva regulació un nou sistema urbanístic anomenat d'habitatges dotacionals públics, a fi i efecte de satisfer els requeriments temporals de col·lectius de persones amb necessitats d'assistència o d'emancipació justificades en polítiques socials prèviament definides. Aquests sistemes, justificadament, es podien incloure en sectors de planejament derivat en substitució total o parcial de les reserves per a equipaments públics, amb un límit del cinc per cent de la reserva global del municipi per a equipaments públics locals.

D'altra banda, s'establia que l'elaboració dels plans directors urbanístics per a la programació de polítiques supramunicipals de sòl i d'habitatge havien de garantir la solidaritat intermunicipal, la suficiència i la viabilitat d'aquestes polítiques per garantir el dret constitucional a l'habitatge i el compliment dels principis de desenvolupament urbanístic sostenible. Pel que fa als documents que havien de compondre els plans d'ordenació urbanística municipal, s'hi incloïa la memòria social, que havia de contenir la definició dels objectius de producció d'habitatge protegit i d'altres tipus d'habitatge assequible que determinés la legislació sectorial. A més, s'establia, per als plans d'ordenació urbanística municipal, l'obligació d'actualitzar l'agenda cada sis anys i el procediment per fer-ho.

La Llei 10/2004 d'urbanisme va escometre també la modificació de diversos preceptes per tal d'estendre la possibilitat que els ajuntaments utilitzessin els instruments de política de sòl i habitatge establerts per la Llei 2/2002, sense necessitat de tenir un programa d'actuació urbanística municipal. A més, els ajuntaments que tinguessin un planejament urbanístic general que delimités àmbits d'actuació urbanística susceptibles de generar cessions de sòl de titularitat pública amb aprofitament havien de diferenciar, com a patrimoni separat dels altres béns municipals, els béns que integressin el patrimoni

municipal del sòl i d'habitatge, amb l'obligació, també, de constituir un dipòsit específic per a l'ingrés dels fons obtinguts mitjançant l'alineació i la gestió dels béns que integressin aquest patrimoni.

Com a novetat destacable, s'establien els mecanismes necessaris per assegurar la materialització efectiva de les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública fixats per la pròpia Llei. En aquest sentit, el planejament urbanístic havia de determinar els terminis obligatoris per a l'inici i per a l'acabament de la construcció d'aquests habitatges. L'incompliment d'aquests terminis podia comportar, fins i tot, que l'Administració expropiés els terrenys.

La Llei introduïa, també, l'exigència de distribuir les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública en el territori de manera que s'afavorís la cohesió social i s'evités la segregació territorial dels ciutadans per raó de llur nivell de renda.

S'articulava, a més, un nou sistema de materialització d'aquestes reserves, que no es recolzava exclusivament sobre sòl de l'Administració, sinó que també s'aplicava sobre terrenys dels propietaris privats.

Finalment, en previsió de noves mesures d'estímul de l'habitatge assequible establertes per la legislació corresponent, s'establia l'obligació de fer una reserva mínima del deu per cent del sostre per a ús residencial de nova implantació per a la construcció d'habitatges objecte de les noves mesures. Aquesta previsió era obligatòria en alguns municipis determinats per la mateixa Llei, i d'aplicació voluntària a la resta.

Amb la finalitat de garantir la sostenibilitat territorial, la Llei 10/2004 modificava diversos aspectes de la Llei 2/2002 per tal de millorar la gestió del sòl no urbanitzable, la protecció del paisatge i l'ús racional del territori.

En efecte, amb aquest objectiu, s'incorporaven com a directrius per al planejament urbanístic la necessitat de preservar de la urbanització els terrenys de pendent superior al vint per cent sempre que això no comportés la impossibilitat absoluta de creixement dels nuclis existents. També es determinava que la pèrdua dels valors forestals o paisatgístics de terrenys com a conseqüència d'un incendi forestal no podia ser el fonament per modificar-ne la classificació com a sòl no urbanitzable.

La Llei 10/2004 tornava a definir en positiu el concepte de sòl no urbanitzable i feia èmfasi en els valors dels terrenys com a motors d'aquesta classificació i especificant la possibilitat de determinar els terrenys exclosos del desenvolupament urbà atenent criteris objectius establerts pel planejament territorial o urbanístic.

Per altra banda, la Llei 10/2004 introduïa diverses especificacions per assegurar les implantacions i la integració necessàries de les edificacions en el territori i aclaria el procediment dels projectes d'activitats i construccions directament vinculades a l'explotació de recursos naturals. En el cas de les masies i cases rurals, per exemple, es permetia reconstruir-les o rehabilitar-les, per raons mediambientals i socials, sempre amb la condició de la preexistència de l'edificació. Pel que fa als usos de possible implantació en aquestes edificacions, s'hi incloïa l'hoteler, amb l'única pretensió de possibilitar la recuperació de masies o cases rurals en sòl no urbanitzable dignes de protecció que, per l'entitat de

la superfície edificada preexistent, fossin susceptibles de ser destinades a un establiment turístic de més entitat que l'establiment que la legislació sectorial determinava com de turisme rural. En tots els casos es preveia que l'ús hoteler estigués previst específicament en el Catàleg de masies i cases rurals del municipi.

Un altre aspecte innovador de la Llei 10/2004 era la integració de les consideracions ambientals en el planejament urbanístic. Així s'establia un règim transitori, mentre no es transposés la Directiva 2001/42/CE, del Parlament Europeu i del Consell, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes sobre el medi ambient, pel qual se subjecten a avaluació d'impacte ambiental o declaració d'impacte ambiental determinats supòsits, relatius sobretot a actuacions que afecten el sòl no urbanitzable. D'aquest aspecte tractarem amb més detall en l'apartat específic sobre l'avaluació ambiental estratègica de plans i programes.

El Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme desenvolupava també alguns dels instruments i mesures innovadores de la Llei 10/2004.

Per exemple, pel que fa al sòl no urbanitzable, el Reglament desenvolupava les característiques de les diferents modalitats d'usos i construccions autoritzables en aquesta categoria de sòl, amb l'experiència dels més de dos anys d'aplicació de la regulació establerta sobre això en l'anterior Reglament parcial de la Llei d'urbanisme 2/2002, al temps que s'introduïen algunes especificacions en els procediments d'autorització, tot establint, a més, en el títol dedicat a planejament urbanístic, uns llindars mínims que permetien determinar el procediment aplicable en el cas de les noves construccions pròpies d'activitats agrícoles o ramaderes.

Un altre aspecte tractat pel Reglament era el que tenia relació amb el desenvolupament de les determinacions, contingut i documentació dels diferents instruments de planejament urbanístic, amb l'objecte de completar i sistematitzar les previsions contingudes a la Llei 10/2004, d'urbanisme. Així, s'establien en primer lloc les precisions necessàries respecte a l'abast de les determinacions establertes pels plans directores urbanístics, especialment en allò relatiu a la seva articulació amb el planejament general d'abast municipal. Tant per als referits plans directores urbanístics com per als altres instruments de planejament general es confirmava la funció programadora de les actuacions que s'haguessin de desenvolupar sobre el territori, sent significativa en aquest sentit la previsió relativa a la possibilitat que s'establissin condicions temporals per al desenvolupament i execució del sòl urbanitzable, vinculades al grau d'execució d'anteriors planejaments i a la dimensió de les actuacions amb relació a les característiques urbanístiques dels municipis.

El Reglament prestava atenció específica al contingut de la documentació ambiental que, per prescripció legal, havien d'incorporar els instruments de planejament, tot establint l'abast del seu contingut i determinacions en congruència amb les característiques de cadascun d'ells.

Per altra banda, el Reglament també introduïa les precisions necessàries per facilitar la determinació, per part del planejament general, de les reserves de sostre amb destí a habitatge protegit i assequible establerts a la Llei 10/2004, d'urbanisme. Amb aquest objecte, el Reglament desenvolupava el contingut de la memòria social, que havia de

permetre avaluar les necessitats socials d'accés a l'habitatge i justificar les determinacions que el planejament general establís en aquesta matèria. Corresponia també a la memòria social avaluar l'impacte de l'ordenació urbanística proposada en funció del gènere, així com respecte als col·lectius socials que requereixen atenció especial. Pel que fa a la tramitació dels plans urbanístics, es desenvolupaven, entre altres aspectes, el règim de suspensió de la tramitació d'instruments urbanístics i d'atorgament de llicències, els casos en què la introducció de canvis durant la tramitació requerís un nou tràmit d'informació urbanística, es concretava el procediment d'avaluació ambiental d'aquelles figures de planejament que hi estaven sotmeses i es distingia la revisió i la modificació dels plans urbanístics, així com les particularitats de les modificacions en determinats casos.

També resulta de gran interès el desenvolupament que feia el Reglament del règim del patrimoni municipal del sòl i el destí dels béns i recursos econòmics que l'integren com un dels instruments de la política de sòl i d'habitatge.

Finalment volem remarcar que el Decret 305/2006 preveia la utilització de la cartografia oficial a Catalunya en l'elaboració dels plànols dels diferents instruments urbanístics. Així mateix, també es regulaven aquells aspectes de necessària consideració com a conseqüència de l'entrada en vigor del Reglament, entre els quals podem destacar l'aplicació de les directrius de protecció davant dels riscos d'inundació en els casos de planejament no adaptat o de la manca d'instruments de planificació hidràulica aprovat, el règim aplicable a les edificacions preexistents en sòl no urbanitzable que no s'adequessin al règim d'usos i construccions admesos en aquesta classe de sòl, l'operativitat de les reserves d'habitatge protegit i assequible en el marc del planejament general no adaptat, la possibilitat d'introduir previsions temporals en el procés de formulació i execució del planejament derivat en sòl urbanitzable, i altres aspectes relatius a l'avaluació ambiental de plans urbanístics.

Per altra banda, per fer efectiu el dret de la ciutadania a gaudir d'un habitatge digne, adequat i accessible, calia la disposició del sòl residencial necessari per fer front a la demanda social. En aquest sentit, el Decret llei 1/2007, de 16 de octubre, de mesures urgents en matèria d'urbanisme va establir unes reserves per a habitatge de protecció pública generades per l'aprovació del planejament urbanístic, com a eina essencial per atendre, a mitjà o a llarg termini, aquesta demanda.

L'important dèficit acumulat en aquells anys i la magnitud de la demanda estimada per aquest horitzó no podien ser coberts únicament mitjançant la mobilització de sòls corresponents a les esmentades reserves i la utilització dels mecanismes urbanístics ordinaris de transformació urbanística del sòl, sinó que requerien una actuació decidida de l'Administració de la Generalitat i conjunta dels departaments competents en matèria d'urbanisme i d'habitatge per tal de resoldre aquella situació. Amb aquesta intenció, el Govern de la Generalitat va considerar imprescindible que, mentre es donés aquella conjuntura (cal recordar que encara no havia esclatat la gran crisi de l'any 2008), l'Administració de la Generalitat assumiria part de la tasca de creació de sòl residencial per mitjà de la promoció d'àrees residencials estratègiques, amb un instrument de planejament general supramunicipal

com era el pla director urbanístic. Aquest instrument havia de ser l'adequat per procedir a la delimitació de les àrees residencials estratègiques, a la classificació, si s'esqueia, del sòl corresponent i a l'ordenació i l'establiment de les determinacions necessàries per a l'execució directa d'aquestes àrees, mitjançant les quals l'administració urbanística de la Generalitat volia produir amb celeritat i en la qualitat requerida el sòl residencial necessari per atendre el dèficit d'habitatges i les demandes previstes per als anys següents. La tramitació d'aquest instrument urbanístic supramunicipal volia garantir la coherència amb les previsions en matèria d'habitatge contingudes en el Pacte nacional per l'habitatge, assegurant la participació dels ajuntaments afectats i de la ciutadania en els procés de decisió i simplificant el procediment previ a la transformació urbanística del sòl.

Atesa la percepció del Govern de la Generalitat de l'extraordinària i urgent necessitat de disposar de sòl transformat per subvenir els dèficits acumulats de sòl residencial, es considerava imprescindible l'adopció immediata de les mesures legislatives necessàries que permetessin la creació de les esmentades àrees amb establiment d'un mandat exprés al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, per tal que procedís, immediatament, a la formulació i aprovació dels plans directors urbanístics indicats. I així es va fer. Aquesta urgència va justificar que, per primera vegada, el Govern de la Generalitat fes ús de la facultat legislativa excepcional del decret llei que li reconeixia l'Estatut d'autonomia, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, en donar-se els pressupòsits de fet que habilitaven la necessitat extraordinària i urgent en aquesta matèria.

Pel que fa a la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives, aquesta permetia modificar alguns articles del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, relatiu a les diferents figures de planejament (en especial als plans especials urbanístics i a les modificacions del planejament general), als drets a l'aprofitament privat, i al contingut i publicitat telemàtica dels convenis urbanístics.

Així, en relació amb la transparència i recuperació de plusvàlues en les modificacions d'instruments de planejament urbanístic general que comportessin un increment del sostre edificable, de la densitat de l'ús residencial o de la intensitat de l'ús industrial, o la transformació dels usos previstos, la Llei 26/2009 fixava unes limitacions del dret d'aprofitament urbanístic per als propietaris de sòl urbà no consolidat, als quals els corresponia el noranta per cent de l'aprofitament urbanístic del sector o polígon d'actuació urbanística, referit a llurs finques, amb una relació d'excepcions, on s'establien percentatges diferents al general.

Pel que fa al contingut i justificació de les modificacions d'instruments de planejament esmentades, la Llei 26/2009 determinava un seguit de criteris i requisits més restrictius a l'hora de procedir a fer-ne la tramitació.

Finalment, resulten interessants els criteris fixats per la Llei 26/2009 als continguts, tramitació i publicitat dels convenis urbanístics.

Arribats a aquest punt del nostre repàs per les principals legislacions urbanístiques aprovades en el període 2003-2010, volem deixar constància en aquest apartat d'un treball innovador que, tot i ser publicat posteriorment al període que finalitza l'any 2010, es va

anar gestant des de l'any 2007. Es tracta de la *Guia de referència per a l'elaboració de les normes urbanístiques del POUM*.⁴ El treball, que es planteja com una guia o un model relatiu a l'estructura de les normes urbanístiques d'un POUM i els paràmetres urbanístics, va ser encarregat per la Direcció General d'Urbanisme del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, essent part d'un treball més ampli sobre els instruments normatius comuns del planejament urbanístic.

Aquesta Guia es fonamenta sobre la base i la interpretació pràctica i d'aplicació de la legislació urbanística vigent a Catalunya a 2010, i amb l'anàlisi i l'estudi de cinquanta planejaments generals municipals i plurimunicipals recents, elaborats per professionals de reconeguda solvència en el camp de l'urbanisme a Catalunya.

Un dels objectius principals assolits per la Guia ha estat ajudar a simplificar l'estructura i contingut de les normes urbanístiques dels POUM a partir dels requeriments legals i de les determinacions i regulacions mínimes i necessàries que aquestes han de contenir, i alhora aclarir conceptes relatius als diferents instruments normatius, per evitar duplicitats i confusions. El model de normes urbanístiques que es proposa a la Guia permet ser adaptat i revisat quan s'utilitzi per cada POUM, segons les dimensions i les morfologies pròpies de cada municipi. D'aquesta manera, segons el nostre parer, constitueix un instrument innovador i de gran utilitat al servei dels professionals i de la pròpia Administració local.

2.4 Valoració

El sistema urbanístic produeix canvis en els altres sistemes socials, i per retroalimentació pot produir canvis en el propi sistema urbanístic. En especial, cal subratllar la interrelació del sistema urbanístic amb els sistema ecològic o territorial del qual forma part com a subsistema i que s'expressa en el concepte del "desenvolupament urbanístic sostenible", tan utilitzat per la legislació urbanística de Catalunya (Lliset, 2005).

Creiem, doncs, que la visió sistèmica de l'urbanisme també és perfectament aplicable a l'ordenament urbanístic català que, en ser un sistema obert, rep els *inputs* d'altres visions de l'urbanisme sustentades en altres ordenaments jurídics. És el cas del sistema urbanístic espanyol que darrerament oscil·la com un pèndol a cop de Llei del sòl.

En efecte, l'any 2007, el Congrés de Diputats de les Corts espanyoles aprova la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl. La nova Llei 8/2007 (del Govern socialista) va suposar fer efectius supòsits urbanístics substancialment diferents dels que emanaven de la Llei 6/1998

4. La Guia es un encàrrec específic de la Direcció General d'Urbanisme en el marc dels treballs generals dels instruments normatius comuns del planejament urbanístic i la seva aplicació al món local, d'acord amb el conveni de col·laboració signat el 25 d'abril de 2007 entre la Diputació de Barcelona i el Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, amb el suport de la Direcció General d'Urbanisme del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Ajuntament de Mataró i el Consell Comarcal del Maresme.

(del Govern popular). En el cas de Catalunya, l'aprovació de la llei espanyola obligava, com ja hem vist en l'apartat anterior, a modificar l'ordenament jurídic urbanístic català, és a dir, el Decret legislatiu 1/2005 i el Reglament 305/2006 de la Llei d'urbanisme, inspirat en la legislació espanyola del 1998. És per això que el Govern de la Generalitat va aprovar el Decret 1/2007, de mesures urgents en matèria urbanística, que ajusta les dues normes autonòmiques a la normativa estatal.

Aquesta accidentada trajectòria des de la liberalització del sòl i la desregulació fins als principis d'utilització racional dels recursos naturals o del desenvolupament sostenible, passant per la sobrevaloració del sòl, amb l'objectiu d'obtenir finançament en els mercats a partir de les expectatives urbanístiques inflades, fa que el conjunt del sistema urbanístic entri en crisi i que, segons creiem, se'n devaluï la funció social i la càrrega ètica davant dels ciutadans (Cortina, 2011b).

3. Legislació per a la rehabilitació de la ciutat existent

3.1 Marc legal

Les disposicions normatives més rellevant que analitzarem en aquest apartat són les següents:

Taula 3. Legislació de rehabilitació urbana

ANY	DISPOSICIONS NORMATIVES
2004	Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial ¹
2004	Decret 369/2004, de 7 de setembre, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2004, de 4 de juny ²

Font: Elaboració pròpia

1. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4151, del 10 de juny de 2004

2. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4215, del 9 de setembre de 2004

3.2 Objectius principals de la legislació més rellevant en matèria de rehabilitació urbana

La Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial té per objecte les àrees on es concentren processos de regressió urbanística, problemes demogràfics (causats per la pèrdua o el creixement excessiu de la població) i mancances econòmiques i socials. Són en molts casos barris vells o nuclis antics, extensions suburbanes fetes sense planificació ni una dotació d'equipaments

Figura 2. Actuació de la Llei de barris al nucli antic de Lleida



Font: Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya

adequada, polígons d'habitatges o àrees d'urbanització marginal. En aquestes zones, hi conflueixen sovint problemes de naturalesa diversa, que afecten en molts casos l'estat de conservació de les edificacions, la urbanització i les xarxes de serveis; l'existència d'espais públics; la dotació d'equipaments; la concentració de grups de ciutadans amb necessitats especials; l'accessibilitat viària i el transport públic; el desenvolupament econòmic; l'activitat comercial, i la seguretat ciutadana. Aquestes circumstàncies poden afectar negativament el benestar dels ciutadans que viuen en aquestes àrees i són un impediment per a la cohesió social i el desenvolupament econòmic.

És per això que la Llei 2/2004 de barris pretén canalitzar l'atenció especial de l'Administració pública per tal que superi les intervencions sectorials i que permeti emprendre-hi accions d'intervenció integral, dirigides tant a la rehabilitació física com a la sostenibilitat ambiental, el benestar social i la dinamització econòmica. Aquestes accions es voldria que fossin destinades a la comunitat sencera del barri o a l'àrea afectades per tal d'aconseguir que l'espai i els equipaments públics esdevinguin factors de desenvolupament social i personal, generadors de teixit social i cultural, entorns afavoridors de cohesió i identificadors socials i culturals.

L'objecte principal de la Llei de barris és, precisament, estendre les actuacions de rehabilitació i millora a tots els barris i les àrees urbanes de Catalunya que ho necessitin.

3.3 Instruments innovadors

El principal instrument innovador de la Llei 2/2004 és el Fons de foment del programa de barris i àrees urbanes d'atenció especial, el qual és concebut com un instrument de col·laboració institucional i financera de la Generalitat amb els projectes d'intervenció integral que vulguin elaborar i emprendre els diversos municipis per al tractament dels problemes d'aquestes àrees.

Per altra banda, la Llei 2/2004 defineix els àmbits urbans susceptibles de ser considerats objecte d'una atenció especial a l'efecte de la llei esmentada, i determina els que s'estimen prioritaris a l'hora d'assignar els recursos. I, finalment, estableix les actuacions que poden ser finançades.

En relació amb el Fons, a la Llei s'estableix un repartiment de responsabilitats clar i equilibrat entre l'Administració local i la Generalitat, segons el qual l'elaboració i l'execució dels projectes objecte de finançament corresponen als municipis; la selecció dels projectes i l'assignació dels recursos, al Departament de Política Territorial i Obres Públiques (actualment Departament de Territori i Sostenibilitat), amb l'informe previ d'una comissió mixta, i l'avaluació de l'execució de les actuacions correspon a un comitè d'avaluació i seguiment integrat per la Generalitat, l'Administració municipal i una representació de les entitats i dels agents socials.

Posteriorment, el Decret 369/2004 creava un altre instrument de gran valor: la Comissió de gestió del fons de foment del programa de barris i àrees urbanes. Aquesta Comissió realitzava l'anàlisi de les sol·licituds de participació en el fons i formulava la proposta d'adjudicació que indicaria quins projectes podien ser finançats i la quantitat proposada.

3.4 Valoració

La peculiaritat que fa molt interessant aquest programa de rehabilitació integral d'àrees urbanes que requereixen una atenció especial és que explícitament es volia, segons el secretari de Planificació Territorial, Oriol Nel·lo, que les operacions que es duguessin a terme fossin de gran envergadura per evitar la política "d'esquitxada", és a dir, de moltes subvencions però de poca quantitat (SCOT, 2004).

L'èxit de presentació de projectes durant les convocatòries realitzades, i la qualitat dels projectes subvencionats (entre el cinquanta i el setanta per cent del pressupost total de cada projecte), son un aval i un reconeixent a una norma que té com a objectiu, ajudar a desenvolupar determinades àrees, espais urbans i barris que presenten problemes d'ordre social, econòmic i urbanístics molt importants.

4. Legislació per a la millora de les urbanitzacions

4.1 Marc legal

La disposició normativa més rellevant que analitzarem en aquest apartat és la següent:

Taula 4. Legislació de regularització i millora de les urbanitzacions

ANY	DISPOSICIÓ NORMATIVA
2009	Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics ¹

Font: Elaboració pròpia

1. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5342, del 19 de març de 2009.

4.2 Objectius principals de la legislació més rellevant en matèria de millora de les urbanitzacions

A començament de l'any 2007, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques estimava que a Catalunya hi havia prop de 2.300 urbanitzacions.⁵ Aquest gran nombre d'urbanitzacions en sòl rústic destinades, inicialment, a segona residència es van promoure en els anys seixanta i setanta del segle passat.

Una part molt important d'aquestes urbanitzacions es va promoure i comercialitzar sense el procés adequat de parcel·lació, planejament urbanístic, previsió de serveis, dotacions de sanejament i cabals energètics. En molts casos, les mancances comportaven inclús la il·legalitat de la promoció. D'altra banda, en termes urbanístics, una part molt destacada dels terrenys ocupats no era apta per a la urbanització, per raons, sobretot, d'accessibilitat i pendent, i responia a un model d'ús del territori, caracteritzat per la baixa densitat i l'ús extensiu, que en l'actualitat és obsolet i té uns costos ambientals, econòmics i socials extraordinàriament elevats.

De fet, d'acord amb un interessant estudi de la Diputació de Barcelona de l'any 2006,⁶ el 61% de les urbanitzacions de la seva demarcació presentaven dèficits de pavimentació, el 55%, d'abastiment d'aigua, el 60%, d'infraestructures de sanejament, i el 62%, d'enllumenat públic.

5. Anuari Territorial de Catalunya 2009. SCOT.

6. Les dades provenen de l'estudi *Les urbanitzacions a la província de Barcelona. Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*. Joan Barba i Montserrat Mercadé, Diputació de Barcelona, 2006. Tanmateix, les dades d'aquest estudi provenen de l'*Enquesta d'infraestructura i equipament local* de l'any 1993, i van ser parcialment actualitzades per a l'any 2003 per a una trentena de municipis, específicament per a l'estudi de Barba i Mercadé.

Si bé aquestes problemàtiques van ser inherents a les urbanitzacions des del moment mateix de la construcció, es van anar agreujant a partir dels anys noranta, quan moltes d'aquestes àrees, originalment construïdes com a segones residències, es van convertir en habitatge principal i, per tant, se'n va intensificar l'ús.

L'objectiu principal de la Llei 3/2009, d'urbanitzacions, va ser fer front a aquesta problemàtica i facilitar els processos de regularització definitiva de les urbanitzacions, entesa, segons el cas, en termes de consolidació o de reducció parcial o total de la urbanització.

La Llei d'urbanitzacions pretenia, doncs, ordenar la situació de les urbanitzacions del país amb més mancances i dotar-les de serveis per tal de millorar-hi la qualitat de vida dels residents.

4.3 Instruments innovadors

Per tal de complir aquests objectius, la Llei 3/2009 d'urbanitzacions estableix la creació de diferents instruments econòmics i de finançament destinats a ajuntaments i propietaris de parcel·les que volguessin emprendre les accions necessàries per a l'adequació urbanística de les seves urbanitzacions. En aquestes accions s'inclouïen tant la revisió del planejament com la implementació de serveis i l'execució d'obres d'urbanització en aquests espais urbans.

Pel que fa als ajuntaments, d'una banda es creava un fons destinat a finançar l'elaboració dels denominats programes d'adequació.⁷ Aquests programes consistien en un recull detallat del conjunt d'actuacions administratives que, a parer de l'ajuntament, fossin necessàries per iniciar i executar la regularització de la situació urbanística de les urbanitzacions, per completar-ne les obres, per proveir-les dels serveis corresponents i, si s'esqueia, per reduir-ne parcialment o totalment l'àmbit inicialment previst d'urbanitzar. El programa d'adequació estableix les determinacions d'ordre jurídic, tècnic, econòmic i financer necessàries per completar el desenvolupament urbanístic de la urbanització, d'acord amb el planejament vigent o amb el que es consideri necessari de redactar i aprovar per modificar-lo o completar-lo.

La formulació d'aquests programes es fixava com a requisit indispensable perquè els municipis poguessin accedir a una línia de préstec pensada específicament per finançar eventuais obres d'urbanització. La llei establia que aquests préstecs es concedirien a través de l'Institut Català del Sòl (INCASÒL) i que els ajuntaments els haurien de reemborsar a partir de les quotes d'urbanització recaptades als propietaris de parcel·les. Per a aquests últims, s'establia la creació d'una segona línia de préstecs,⁸ destinada a facilitar el pagament de l'import de les obres de millora efectuades a la seva urbanització.

7. Aquest fons estava dotat de 10 MEUR per als anys 2009 i 2010. Anuari Territorial de Catalunya 2009.

8. La línia de préstecs destinada als propietaris de parcel·les estava dotada amb 3,2 MEUR. Anuari Territorial de Catalunya 2009.

Figura 3. Urbanització a Torrelles de Llobregat



Font: Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya

4.4 Valoració

Aquell mateix any 2009, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques va obrir la primera convocatòria d'ajuts per a l'elaboració dels programes d'adequació, amb un important nombre d'ajuntaments amb projectes per a diferents urbanitzacions repartides arreu del país. Posteriorment, es van seleccionar diferents projectes per executar-los. Durant l'any 2010, data final del període analitzat en aquest article, es va realitzar la convocatòria de les altres dues línies d'ajuts complementàries, és a dir, els préstecs per a ajuntaments i per a propietaris de parcel·les.

Valorem molt positivament la creació del Fons per a la regularització d'urbanitzacions, amb l'objectiu de fomentar la formulació i l'execució de programes d'adequació, així com el finançament de les obres d'execució de la urbanització, en forma de préstec de fins a un deu per cent del pressupost de licitació, com a mesures que van permetre estimular la consecució dels objectius de la Llei durant els anys immediats a la seva entrada en vigor.

També ens agradaria destacar que la Llei d'urbanitzacions va anar més enllà de les problemàtiques de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics perquè va considerar l'escenari global i les oportunitats de gestió que en el moment actual representa la urbanització dispersa en el territori de Catalunya.

5. Legislació per a la protecció, ordenació i gestió del paisatge

5.1 Marc legal

Les disposicions normatives més rellevants que analitzarem en aquest apartat són les següents:

Taula 5. Legislació sobre paisatge

ANY	DISPOSICIONS NORMATIVES
2005	Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge ¹
2006	Decret 343/2006, de 19 de setembre, pel qual es desenvolupa la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge, i es regulen els estudis i informes d'impacte i integració paisatgística ²

Font: Elaboració pròpia

1. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4407, del 16 de juny de 2005.

2. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4723, del 21 de setembre de 2006.

5.2 Objectius principals de la legislació més rellevant en matèria de paisatge

El precedent de la Llei 8/2005 es troba en la Resolució 364/VI, del 14 de desembre de 2000, per la qual el Parlament de Catalunya va acordar de manera unànime adherir-se al Conveni europeu del paisatge, aprovat pel Consell d'Europa el dia 20 d'octubre de 2000. El Conveni reclama a tots els països membres que posin en pràctica polítiques de paisatge, terme que és definit com “un element essencial per al benestar individual i social, la protecció, gestió i planejament del qual comporten drets i deures per a tothom”.

La Llei del paisatge té per objecte donar contingut positiu a aquesta adhesió. D'aquesta forma, vol dotar als paisatges catalans de la protecció jurídica pertinent i estableix els corresponents instruments per gestionar-los i millorar-los.

La Llei 8/2005 s'adapta a la terminologia internacional en matèria de paisatge definida pel Conveni europeu, d'acord amb el qual s'entén per paisatge una àrea, tal com la percep la col·lectivitat, el caràcter de la qual és el resultat de la interacció de factors naturals i humans.

Partint de la concepció integradora del paisatge, la Llei estableix que les seves disposicions són aplicables al conjunt del territori de Catalunya: tant a les àrees naturals, rurals, forestals, urbanes i periurbanes i als paisatges singulars com als paisatges quotidians o degradats, siguin de l'interior o del litoral.

Aquesta Llei vetlla per la protecció del paisatge i defineix els instruments dels quals el Govern es dota per reconèixer-ne jurídicament els valors i per promoure actuacions que permetin conservar-lo i millorar-lo. Així, aquesta Llei té com a objectiu fonamental fer

Figura 4. Unitats de paisatge al Catàleg de les Terres de l'Ebre



Font: Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya

compatible el desenvolupament econòmic i urbanístic amb la qualitat de l'entorn, atenent els valors paisatgístics, patrimonials, culturals i econòmics.

La Llei del paisatge no pretén regular de manera omnicomprensiva tots els elements que influeixen en la producció i transformació del paisatge. En aquest sentit, les legislacions sectorials hauran de regular l'impacte paisatgístic de les actuacions urbanístiques i de les infraestructures productives i extractives, entre d'altres. Per tant, l'objectiu d'aquesta Llei és servir de referència per a aquestes legislacions i per a l'acompliment d'actuacions específiques en l'àmbit de la gestió del paisatge, sens perjudici del que disposin les normes, els plans i els programes en matèria ambiental i agrària i la resta de la legislació sectorial que sigui aplicable a determinats espais o categories de protecció (Cortina, 2010b).

Cal dir doncs que, com objecte de la Llei, s'estableix la integració del paisatge en les polítiques d'ordenació del territori i urbanística i en les altres polítiques sectorials que hi incideixin.

5.3 Instruments innovadors

La Llei 8/2005, en el capítol II, relatiu al paisatge en el planejament territorial, estableix els instruments que han de servir per a la protecció, la gestió i l'ordenació del paisatge en el marc de la mateixa Llei. Així, es creen com a instruments innovadors de primer ordre els *catàlegs del paisatge*, com a documents que determinen la tipologia dels paisatges de Catalunya i llurs valors actuals i potencials, i que proposen els objectius de qualitat paisatgística de les diferents unitats de paisatge. S'estableixen, també, les directrius del paisatge, mitjançant les quals s'incorporen les propostes d'objectius de qualitat paisatgística en el planejament territorial. En un altre apartat del present article veurem la importància del bon encaix d'aquestes Directrius del paisatge, acompanyant les normes d'ordenació territorial.

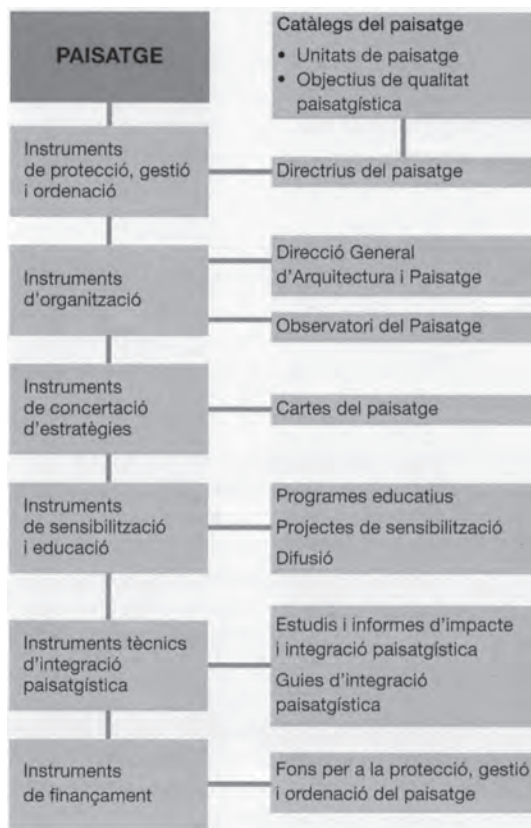
Un altre instrument bàsic en l'estructura de la Llei del paisatge que actua com a instrument d'organització és l'Observatori del Paisatge, que cal entendre'l com una entitat de suport i de col·laboració amb la Generalitat en les qüestions relacionades amb l'elaboració, l'aplicació i la gestió de les polítiques de paisatge.

L'Observatori del Paisatge es va constituir com a consorci mitjançant l'Acord de Govern, de 30 de novembre de 2004, fet públic per la Resolució PTO/3386/2004, de 7 de desembre, per la qual es dóna publicitat a l'Acord del Govern de 30 de novembre de 2004, pel qual es constitueix el Consorci de l'Observatori del Paisatge i se n'aproven els Estatuts.⁹ La Generalitat de Catalunya, conscient de la necessitat de preservar la diversitat i la riquesa paisatgístiques del país i frenar el deteriorament espacial, va impulsar, mitjançant la Direcció General d'Arquitectura i Paisatge dependent del Departament de Política Territorial i

9. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4281, 16 de desembre 2004.

Obres Públiques, la constitució d'una entitat de col·laboració de tipus consorciat que reunís diverses institucions i organismes de caràcter públic i privat amb experiència en l'aplicació i gestió de les ciències del territori i el paisatge i que resulta en l'actualitat, sens dubte, un instrument molt important al servei de la diagnosi, la sensibilització social i, en definitiva, la preservació i conservació del paisatge. També és un referent internacional, especialment a Europa.

Figura 5. Esquema bàsic de la Llei 8/2005



Font: Elaboració pròpia

La Llei 8/2005 també impulsa la creació i la utilització de nous instruments de concertació d'estratègies sobre el paisatge, com les cartes del paisatge

La *carta del paisatge* és un instrument voluntari de participació, concertació i mediació entre els agents públics i privats d'un determinat territori, orientat a promoure la millora dels paisatges i la qualitat de vida de les persones i de les comunitats, mitjançant l'establiment d'objectius de qualitat paisatgística, acords sobre les estratègies d'intervenció i compromisos per executar les actuacions fixades en un programa de gestió dinàmica del paisatge.

Quan es va concebre aquest instrument a la Llei no es va pensar en la carta del paisatge com una simple declaració testimonial de principis, sinó més aviat com un document de caràcter públic i de compromís a favor del paisatge on les parts signants es comprometen davant la societat a formar part d'un projecte col·lectiu, a treballar en conseqüència per assolir els compromisos signats i a desenvolupar les mesures i accions territorials, urbanístiques, agràries, de potenciació del patrimoni natural i cultural, turístiques, de custòdia del territori i de desenvolupament local, amb l'objectiu principal de dinamitzar els valors del lloc on s'arriba a consensuar un pacte a favor del paisatge.

Així, la carta del paisatge es concep com un instrument que aporta solucions específiques per a un paisatge concret sense pretendre donar solucions a tots els problemes paisatgístics del territori. En aquest sentit, es pot entendre la carta del paisatge com una eina per teixir complicitats i consensos entre els diferents agents públics i privats implicats en el territori, al voltant dels temes que es detecten que són fonamentals i prioritaris per dinamitzar el paisatge.

L'elaboració d'una carta del paisatge, segons el que estableix la Llei 8/2005 i el Reglament que la desenvolupa, és un procés que requereix tant el treball d'un equip d'experts, com el desenvolupament d'estratègies participatives, de mediació i de concertació.¹⁰ Aquest procés consta habitualment de tres fases principals d'elaboració tècnica i consens que després han de tenir la seva continuïtat en una quarta fase permanent d'implementació de la carta del paisatge tal com es detalla de forma sintètica a continuació:

Fase 1: Redacció de la diagnosi de les dinàmiques i tendències del paisatge.

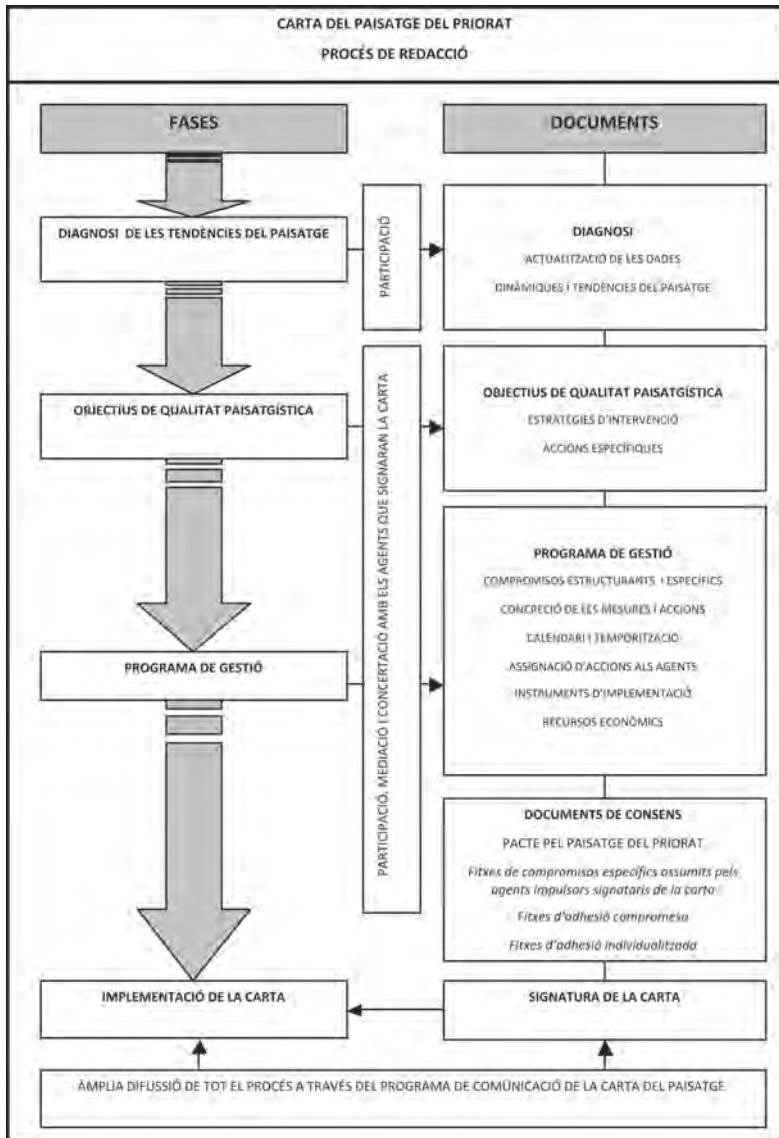
Fase 2: Definició dels objectius de qualitat paisatgística i de les estratègies d'intervenció.

Fase 3: Elaboració del programa de gestió del paisatge i signatura dels documents de consens.

Fase 4: Implementació de la carta del paisatge.

10. Vegeu: www.consensus.cat/priorat/index.php?option=com_espais&id=501&Itemid=501.

Figura 6. Esquema d'elaboració de la Carta del paisatge del Priorat



Font: Carta del Paisatge del Priorat – Estudi DTUM / Limonium (2012)

Tanmateix, el Govern de la Generalitat, impulsor de la Llei, es comprometia a fomentar la sensibilització de la societat envers el paisatge, l'ensenyament i la formació d'especialistes en aquesta matèria. En aquest sentit, es van elaborar uns materials didàctics de molta qualitat.¹¹

Finalment, per tal que es puguin assolir els objectius de la Llei, es crea un fons per a la protecció, la gestió i l'ordenació del paisatge, com a instrument financer de la Generalitat. L'objectiu del fons és el finançament d'actuacions específiques per a la protecció, la gestió i l'ordenació del paisatge que s'executin d'acord amb els criteris que fixin la Llei i el Reglament que la desplegui.

El Reglament que desplega la Llei 8/2005 estableix, respecte a les directrius de paisatge, com a procediment de tramitació i aprovació, el del planejament territorial, atès que es tracta de determinacions que s'incorporen en aquest tipus de plans. Per aquest motiu, es tenen en compte els diferents supòsits que preveu la normativa específica reguladora d'aquest procediment i s'estableixen, en conseqüència, procediments diferents, segons si el pla és a iniciativa de la Generalitat o dels ens locals, i també, segons l'estat de tramitació del pla.

Per altra banda, el Reglament incorpora a la regulació dos dels instruments innovadors introduïts per la legislació sobre paisatge: l'estudi d'impacte paisatgístic i l'informe d'impacte i la integració paisatgística. Pel que fa al primer document, que ja fou establert com a requisit de compliment obligatori en els supòsits que es regulen a l'article 48 del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, s'estableix, entre altres qüestions, quin ha de ser-ne el contingut i els supòsits que es requereixen. Aquest estudi té per objecte avaluar les conseqüències que té sobre el paisatge la realització d'actuacions, obres i activitats. Sobre la base d'aquest estudi l'òrgan competent de la Generalitat ha d'emetre l'informe d'impacte i integració paisatgística, amb caràcter preceptiu en els supòsits que així s'estableix.

6.4 Valoració

Catalunya ha estat capdavantera a l'Estat espanyol en l'aplicació del Conveni europeu del paisatge, i les polítiques de paisatge catalanes han esdevingut referents europeus durant tots aquests darrers anys.

No obstant això, tenim reptes molt importants per afrontar per als propers anys. Entre els principals cal destacar: la necessitat de reforçar la transversalitat de les polítiques de paisatge en tots els àmbits de les administracions públiques (amb especial atenció a la coordinació entre les diverses polítiques sectorials); l'enfortiment de la implicació ciutadana en els processos de valoració dels paisatges; la potenciació dels vincles internacionals i la cooperació en el marc europeu a totes les escales; i l'impuls de l'educació sobre el paisatge entre la població escolar i el conjunt de ciutadans (Ganyet, 2010).

11. Vegeu: www.catpaisatge.net/educacio/

7. Legislació per assolir el dret a l'habitatge

7.1 Marc legal

La disposició normativa més rellevant que analitzarem en aquest apartat és la següent:

Taula 6. Legislació sobre el dret a l'habitatge

ANY	DISPOSICIÓ NORMATIVA
2007	Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge ¹

Font: Elaboració pròpia

1. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5044, del 9 de gener de 2008. (Correcció d'errades en el DOGC, núm. 5065, del 7 de febrer de 2008).

7.2 Objectius principals de la legislació més rellevant sobre el dret a l'habitatge

La necessitat d'elaborar una nova llei d'habitatge era una de les mesures que, per a resoldre el problema de l'habitatge, es va recollir al Pla de Govern 2004-2007 aprovat el 2004. Cal recordar que en la distribució de responsabilitats de govern, el medi ambient i l'habitatge corresponien a la coalició Iniciativa per Catalunya - Verds, membre integrant dels Governos de Progrés, que considerava necessària una revisió de la normativa d'habitatge. La legislació vigent fins aleshores, la Llei 24/1991, anteriorment havia representat un pas endavant, però responia a una conjuntura econòmica, social i política que no tenia res a veure amb la de la primera dècada del segle XXI: la desproporció entre la capacitat adquisitiva de la població i les condicions imposades pel mercat immobiliari havia assolit magnituds insòlites, la demanda d'habitatge principal i no principal s'havia multiplicat, la producció d'habitatges amb protecció oficial havia anat minvant de manera progressiva, el sector de la construcció, en ple procés expansiu, havia esdevingut un dels motors del creixement econòmic global i, s'havien estès les pràctiques abusives a l'hora d'adquirir, llogar o romandre en un habitatge (SCOT, 2007).

La Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, que amb el seu títol ja volia mostrar el canvi d'enfocament, pretenia transformar el mercat de l'habitatge de la manera més estructural possible adaptant-se a les noves realitats del mercat d'aquell moment. La Llei apostava per la creació d'un parc específic d'habitatges assequibles que permetés atendre les necessitats de la població que necessitava un allotjament.

Tanmateix, la Llei pretenia impulsar polítiques concertades amb els agents d'iniciativa social o privada que actuessin sobre el mercat lliure de l'habitatge, que és el que, en el moment de la tramitació i aprovació de la Llei (abans de la gran recessió iniciada l'any 2008), responia majoritàriament a les demandes i les necessitats de la ciutadania.

A través d'aquesta legislació es pretén garantir el dret a l'habitatge amb el benentès que aquest dret inclou l'entorn urbà en què s'integra.

Una novetat destacable de la Llei pel dret a l'habitatge consisteix a considerar el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials com un servei d'interès general, en la línia del pronunciament Europeu en matèria d'habitatge social. El sector públic superava així el paper d'espectador passiu del mercat immobiliari i es comprometia a adoptar mesures orientades a l'existència d'habitatges assequibles suficients i adequats per a la població, ja fos generant-los ell mateix o bé en col·laboració amb la iniciativa privada o amb la iniciativa de caràcter social, el denominat *tercer sector*, cada cop més rellevant en l'àmbit de les iniciatives per fer assequible l'habitatge. Aquesta opció permetia articular l'activitat pública dins el marc normatiu estatal i comunitari i donar més relleu al sector públic local com a proveïdor de sòl i de promoció d'habitatge amb protecció, ja fos per iniciativa directa, mitjançant ens instrumentals, o per mitjà de convenis amb la Generalitat i els seus organismes especialitzats.

7.3 Instruments innovadors

L'instrument essencial que la Llei 18/2007 preveia per a la planificació territorial era el Pla territorial sectorial d'habitatge.

En la línia del que disposava el text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, s'establia la possibilitat de desenvolupar programes supralocals específics d'habitatge mentre no s'aprovés el Pla territorial sectorial d'habitatge i sempre que no hi hagués una concertació prèvia dels ens locals mitjançant un programa d'actuació urbanística municipal. Si no existia aquest instrument, configurat com a opció pel Decret legislatiu 1/2005, la Llei 18/2007 estableix que els ajuntaments que volguessin concertar polítiques d'habitatges amb la Generalitat havien d'elaborar un pla local d'habitatge que reflectís el diagnòstic sobre les necessitats i les mesures que s'haguessin d'adoptar per aconseguir els objectius perseguits. En tot cas, atès que la modificació de la Llei d'urbanisme efectuada, com hem vist anteriorment, mitjançant la Llei 10/2004, introduïa l'obligatorietat que els plans continguessin una memòria social, el contingut de la qual concretava també aquesta Llei, s'establia d'aquesta manera la coherència d'ambdós instruments.

Per altra banda, s'incorporen criteris que cal tenir en compte en les reserves obligatòries per a habitatge amb protecció oficial, introduïdes en la Llei d'urbanisme, que eren uniformes en els diferents àmbits d'actuació en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable. Amb caràcter general, es recullen els mecanismes que permetien establir qualificacions que representessin una destinació total o parcial a l'edificació d'habitatges amb protecció oficial, però de manera especial es feia referència a l'establiment d'aquesta destinació en sòl urbà consolidat en operacions de nova construcció o gran rehabilitació, amb la finalitat que la generació d'aquest tipus d'habitatge no hagués de dependre únicament de la nova construcció en sòls de nous creixements o de renovació urbana integral. D'altra banda, estava previst que els plans dels municipis qualifiquessin terrenys per al nou sistema urbanístic

Figura 7. Promoció d'habitatges a Diagonal Mar (Barcelona)



Font: Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya

d'habitatges dotacionals públics, com a via per fer front a les necessitats d'assistència o emancipació de col·lectius específics que es derivessin de la memòria social.

La Llei establí, també, altres instruments de gran interès que no podem analitzar amb més detall en el present article.

L'aplicació efectiva de la Llei, que va entrar en vigor el 9 d'abril de 2008, estava condicionada, no obstant això, al desenvolupament de diversos reglaments i decrets: l'adaptació del Decret de condicions d'habitabilitat, la definició del mètode d'homologació dels promotors socials, la presentació del Pla territorial social d'habitatge, la creació del Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Social, del Registre d'Agents Immobiliaris i de Constructors, de l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana, del Consell de Qualitat, Sostenibilitat i Innovació de l'Habitatge i del Fons de Solidaritat Urbana.

L'ambició de la Llei esmentada i del seu desplegament, així com el canvi de conjuntura econòmica a partir de l'any 2008 i del Govern de la Generalitat l'any 2010 han fet que molts d'aquests instruments innovadors no s'hagin desplegat o ni tant sols hagin vist la llum.

7.4 Valoració

La Llei del dret de l'habitatge no es va limitar tan sols a actualitzar i reconfigurar els preceptes de la Llei 24/1991, sinó que, per primera vegada, va procurar abordar des d'una

perspectiva integral el funcionament del sector de l'habitatge, anant més enllà de les tradicionals mesures de foment de construcció, dels ajuts a l'adquisició i la rehabilitació d'habitatges i de la regulació de la transmissió i la qualitat dels habitatges. D'aquesta manera, la Llei ha incorporat en el marc legislatiu català definicions concises sobre la sobreocupació dels habitatges, la situació dels sense llar, els habitatges dotacionals públics, els habitatges d'inserció, la masoveria urbana, la cohesió social des del punt de vista residencial i els contractes de copropietat, molt innovadors en el nostre entorn europeu.

8. Legislació per a la integració dels requeriments ambientals en els plans i programes

8.1 Marc legal

La disposició normativa més rellevant que analitzarem en aquest apartat és la següent:

Taula 7. Legislació sobre dret a l'habitatge

ANY	DISPOSICIÓ NORMATIVA
2009	Llei 6/2009, de 15 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes ¹

Font: Elaboració pròpia

1. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5374, del 7 de maig de 2009.

8.2 Objectius principals de la legislació més rellevant en matèria d'avaluació ambiental de plans i programes

Des de la perspectiva de la Unió Europea, el procés de formalització jurídica de les avaluacions ambientals de plans i programes va cristal·litzar en l'aprovació de la Directiva 2001/42/CE, del Parlament Europeu i del Consell, del 27 de juny, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, norma que es va incorporar a l'ordenament jurídic estatal mitjançant la Llei de l'Estat 9/2006, del 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient.

La Llei 6/2009 oferia doncs el marc normatiu adequat que havia de fer possible a Catalunya l'avaluació dels plans i programes amb incidència ambiental aprovats per l'Administració o pel Govern de la Generalitat, pels ens locals i pel Parlament. Però el model d'avaluació ambiental que dissenya aquesta Llei per a Catalunya integra també singularitats pròpies, és a dir, les que es consideren que n'han de millorar l'aplicació adequant-la a l'entorn organitzatiu, polític i ambiental que ens és característic.

Figura 8. Parc eòlic de Pujalt



Font: Alfons Recio

L'objectiu final que es perseguia amb la Llei 6/2009 va, per tant, més enllà del compliment formal d'instauració de la tècnica avaluadora en el procediment d'elaboració de plans i programes.

En aquest sentit, la Llei regula l'avaluació ambiental de plans i programes i estableix una intervenció constant i des dels estadis més inicials de tots els actors públics i privats que intervenen en l'elaboració i l'aprovació dels plans i programes. Així, en el procediment d'avaluació ambiental de plans i programes es parteix del principi de responsabilitat compartida, el qual es vol exercir, i, coherentment, es va molt més enllà del model tradicional pel que fa als procediments d'avaluació ambientals, que requeria quasi invariablement en la responsabilitat exclusiva dels òrgans ambientals. No es trasllada, doncs, a les avaluacions ambientals de plans i programes el model clàssic aplicable a l'avaluació d'impacte ambiental dels projectes. Ben al contrari, aquesta Llei promou la col·laboració estreta entre el promotor, l'òrgan competent per raó de la matèria i l'òrgan ambiental. Així mateix, garanteix un paper actiu del promotor no únicament pel que fa a l'elaboració dels plans i programes i llur seguiment ambiental –aspectes potser més previsibles–, sinó també en la resta de fases del procediment d'avaluació ambiental. D'aquesta manera, la Llei estableix que, fins i tot en els casos en què la competència per dur a terme una funció determinada o per adoptar una decisió correspon a l'òrgan

ambiental, el promotor podia aportar sempre propostes i suggeriments que facilitessin la decisió que ha d'adoptar l'òrgan ambiental.

Cal destacar també altres punts d'interès de la norma. En primer lloc, la voluntat de facilitar la integració de les diferents fases del procediment d'avaluació ambiental en el procediment substantiu d'elaboració, d'aprovació i de seguiment de plans i programes. En segon lloc, i connectant amb el punt anterior, es pretenia assolir l'objectiu de concentració d'actuacions i de simplificació de procediments, que creiem, no sempre s'han assolit. Finalment, la Llei atorga una gran rellevància al seguiment posterior a l'aprovació del pla o programa, i també a la preparació d'un model organitzatiu adequat i de disponibilitat permanent de dades per als ciutadans interessats.

8.3 Instruments innovadors

El capítol II s'ocupa de regular, completat pels annexos 1 i 2 de la Llei, un dels aspectes clau: la determinació de l'àmbit d'aplicació de l'avaluació ambiental. En aquest sentit, s'amplia les exigències de la Llei de l'Estat 9/2006 i inclou, no només els plans i els programes d'iniciativa pública, sinó també els plans i programes de promoció privada que hagin de ser adoptats o aprovats per l'Administració pública o mitjançant una llei.

La Llei desenvolupa un procediment d'avaluació ambiental de plans i programes que comença per la regulació del procediment relatiu a la decisió prèvia, quan calgui, continua per la fase de determinació de l'abast i el grau d'especificació de l'informe de sostenibilitat ambiental i posteriorment es refereix a aspectes essencials del contingut i la forma de l'informe de sostenibilitat ambiental, al tràmit d'informació pública i de consultes a les administracions públiques afectades, al públic interessat i, si escau, a ens de fora de Catalunya, i a l'elaboració de la memòria ambiental.

8.4 Valoració

El repte principal d'aquesta Llei, no sempre assolit ni ben entès, és la integració efectiva de l'avaluació ambiental en la gestació i en l'aplicació i el seguiment del pla o programa, evitant que constitueixi un tràmit més que pugui duplicar esforços i addicionalment malbaratar temps. Aquest és un aspecte cabdal, ja que aconseguir que la tècnica d'avaluació ambiental de plans i programes sigui implementada d'una manera eficaç influeix directament en altres plans i programes i incideix directament en l'avaluació ambiental posterior que es dugui a terme de projectes i d'activitats.

Un altre repte no menor és que caldrà aprofundir també, des de la gestació dels plans i programes, en la cultura de la transversalitat en les relacions interadministratives i garantir l'ajuda i potenciar l'ús de la tasca quotidiana de suport que duu a terme l'Administració ambiental.

En l'etapa que analitzem, de 2003 a 2010, segurament per la naturalesa mateixa i la composició d'ambdós governs progressistes, amb una divisió política entre el Departament de Política Territorial i Obres Públiques (Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi) i el Departament de Medi Ambient i Habitatge (Iniciativa per Catalunya - Verds), aquesta complexitat en el seguiment de les directrius del procediment i en la redacció mateixa dels documents ambientals requerits va provocar entre els agents promotors i els professionals un sentiment de malestar ampli per la multiplicitat d'esforços requerits. Aquesta situació demanava una simplificació i racionalització del procés i de la documentació exigida, sense perdre els aspectes essencials necessaris per portar a terme una bona avaluació ambiental dels plans i programes.

9. Legislació per una informació i un coneixement del territori millors

9.1 Marc legal

Les disposicions normatives més rellevants que analitzarem en aquest apartat són les següents:

Taula 8. Legislació informació geogràfica

ANY	DISPOSICIONS NORMATIVES
2005	Llei 16/2005, de 27 de desembre, de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya ¹
2005	Llei 19/2005, de 27 de desembre, de l'Institut Geològic de Catalunya ²

Font: Elaboració pròpia

1. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4543, del 3 de gener de 2006.

2. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4543, del 3 de gener 2006.

9.2 Objectius principals de la legislació més rellevant en matèria d'informació geogràfica

Catalunya té una llarga tradició d'estudis del territori i de geografia. Aquesta tasca d'anàlisi té una gran importància per al desenvolupament ordenat del país, la conservació de l'entorn i la gestió del territori. Ja des de l'inici de l'autogovern, als anys vuitanta, a través de la Llei 11/1982 es va crear l'Institut Cartogràfic de Catalunya, com a organisme autònom adscrit al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, amb la finalitat que dugués a terme les tasques tècniques de desenvolupament de la informació cartogràfica en l'àmbit de les competències de la Generalitat.

La Llei 16/2005 va permetre aprofundir i renovar el marc regulador des de noves perspectives, atès l'ús massiu d'una tecnologia que es desenvolupa i es perfecciona d'una manera permanent, el caràcter estratègic de la innovació i la recerca d'alt nivell, el desenvolupament progressiu d'estàndards europeus i internacionals i la maximització de l'eficàcia, per mitjà de processos estandarditzats que facin possible la interoperativitat de tota la informació disponible.

Disposar millor d'aquesta informació cartogràfica i geogràfica més ben elaborada ha estat un requisit imprescindible per assegurar l'exercici regular de les nombroses competències de les administracions catalanes amb projecció territorial al llarg de tots aquests darrers anys. Aquest ha estat, creiem, un dels objectius fonamentals assolits per la Llei 16/2005. Aquests requeriments només es podien atendre dotant l'activitat cartogràfica i geogràfica mateixa i l'Institut Cartogràfic de Catalunya d'un mar legal pel qual l'Institut havia de prestar una atenció especial a la cerca permanent de l'excel·lència en l'exercici de les funcions que té encomanades i, en particular, en la tasca productiva i tecnològica i en la divulgació dels seus desenvolupaments i del progrés tècnic i científic en l'àmbit que li correspon.

Un altre objectiu molt important de la Llei 16/2005 era plantejar les relacions interadministratives i la planificació en l'àmbit de la informació cartogràfica i geogràfica. En aquest sentit, s'establien els principis d'actuació i relació entre les administracions públiques catalanes en aquest àmbit i s'atribuïa al Govern de la Generalitat la facultat de coordinar les activitats cartogràfiques dels ens locals de Catalunya, sens perjudici de l'autonomia que tenen reconeguda i de la col·laboració voluntària que s'estableix.

Per altra banda, la Llei 19/2005 crea l'Institut Geològic de Catalunya amb l'objectiu de prestar especial atenció a la cerca permanent de l'excel·lència en l'exercici de les seves funcions i, en particular, en la tasca productiva i tecnològica i en la divulgació dels seus avenços i del progrés de la tècnica i del coneixement en l'àmbit que li és propi. L'Institut s'ha consolidat com un òrgan amb un alt grau d'especialització que genera productes i serveis de gran utilitat, no només per al departament al qual és adscrit, sinó també per als altres departaments de la Generalitat, per a altres administracions i per al sector privat.

9.3 Instruments innovadors

La Llei 16/2005 establia d'aquesta manera els objectius de coordinació i determinava que es duguessin a terme per mitjà de dos mecanismes nous en aquest àmbit: la Comissió de Coordinació Cartogràfica de Catalunya i el Pla cartogràfic de Catalunya. La Comissió ha estat un òrgan bàsic de trobada, col·laboració i coordinació entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals en l'àmbit de la cartografia i la informació geogràfica. El Pla cartogràfic ha estat concebut com un instrument bàsic de la planificació cartogràfica de la Generalitat i té per objecte coordinar les activitats cartogràfiques i determinar-ne els objectius, constituir i millorar la infraestructura d'informació geogràfica de Catalunya

i aprofitar i coordinar aquesta informació amb les polítiques públiques sectorials amb projecció territorial.

Un altre instrument innovador de la Llei 16/2005 és el Registre Cartogràfic de Catalunya, òrgan bàsic d'informació de les activitats cartogràfiques i geogràfiques de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, el qual restava adscrit a l'anterior Departament de Política Territorial i Obres Públiques (ara Territori i Sostenibilitat) i és dirigit i gestionat per l'Institut Cartogràfic de Catalunya.

Finalment, en el període analitzat s'ha consolidat i potenciat un altre dels instruments de la Llei 16/2005: la Infraestructura de dades espacials de Catalunya,

Per la seva banda, la Llei 19/2005 crea com a instruments innovadors l'Institut Geogràfic de Catalunya i el Mapa geològic de Catalunya.

9.4 Valoració

L'Institut Cartogràfic de Catalunya ha assolit, com ja hem assenyalat, un alt grau d'excel·lència en la divulgació del coneixement del nostre territori.

Pel que fa a les funcions que ha dut a terme al llarg d'aquests anys l'Institut Geològic de Catalunya, en els àmbits que fins ara ha desenvolupat, relatiu a l'estudi, l'assessorament, la investigació i la informació sobre el sòl i el subsòl, fan que constitueixi una eina imprescindible per promoure les diverses polítiques i actuacions, tant públiques com privades, que tenen l'eix operatiu en el sòl, i també per establir les mesures preventives o correctores necessàries en situacions de risc. Per a l'exercici d'aquestes funcions, el Mapa geològic de Catalunya s'ha configurat, tanmateix, com una eina fonamental en aquest sentit.

10. Normes d'ordenació territorial dels plans territorials parcials

10.1 Marc legal

Les disposicions normatives més rellevants que analitzarem en aquest apartat són les següents:

Taula 9. Normativa territorial dels PTP

ANY	DISPOSICIONS NORMATIVES
	Normes d'ordenació territorial dels plans territorials parcials
2006	PTP Alt Pirineu i Aran
2007	PTP Ponent
2008	PTP Comarques Centrals
2010	Pla Territorial Metropolità de Barcelona
2010	PTP Comarques Gironines
2010	PTP Terres de l'Ebre
2010	PTP Camp de Tarragona

Font: Elaboració pròpia

10.2 Objectius principals de les normes d'ordenació territorial dels plans territorials parcials

Hem volgut acabar aquest repàs i anàlisi de la legislació promulgada durant el període 2003-2010 amb unes disposicions que no són pròpiament lleis ni reglaments, però que, malgrat tot, tenen una vinculació normativa directa en matèria d'ordenació territorial: ens referim a les normes d'ordenació territorial contingudes en els plans territorials parcials aprovats al llarg d'aquests anys com a resultat del Programa de planificació territorial.

Aquestes normes regulen els diferents continguts dels plans territorials parcials, és a dir, les qüestions de caràcter general, el sistema d'espais oberts, el sistema d'assentaments urbans, el sistema d'infraestructures de mobilitat, els instruments de gestió supramunicipal i les directrius de paisatge, entre altres.

A través del conjunt de la seva documentació, els plans territorials parcials estableixen normes, directrius i recomanacions que es distingeixen per la redacció o per l'expressió gràfica.

Aquests plans consideren normes aquelles disposicions de formulació precisa i d'obligat compliment per al planejament urbanístic, per als projectes d'infraestructures i per a les altres actuacions en el territori que són objecte de regulació.

Així doncs, les directrius són disposicions que defineixen estratègies o pautes d'actuació que han de ser concretades en documents normatius de més detall, especialment pel planejament urbanístic.

Els plans territorials parcials fan, així mateix, diverses recomanacions que consideren adients per a un desenvolupament positiu del territori però que entén sotmeses a les valoracions d'oportunitat o conveniència que l'administració competent pugui fer en el moment de l'actuació, amb el benentès que caldrà, quan s'escaigui, justificar en el projecte tècnic corresponent els motius pels quals no se segueixen les recomanacions del pla.

Un dels instruments innovadors de les normes d'ordenació territorial dels diferents plans territorials parcials és la delimitació i regulació del sistema d'espais oberts.

En el procés de definició d'aquest sistema d'espais oberts es parteix de la realitat física, la realitat jurídica, altres propostes territorials de caràcter local, i les propostes del pla territorial parcial. En aquest procés es va cercant la coherència global entre la matriu completa i viable d'espais oberts i els sistemes urbans i les infraestructures de les quals és suport físic (Nel-lo, 2010)

La delimitació dels espais oberts a l'àmbit corresponent busca garantir el trànsit des d'una situació en què una sèrie d'espais disposaven d'un cert grau de protecció jurídica però que no tenien necessàriament una continuïtat física, a una altra en què aquests espais es trobessin integrats. És a dir, ha perseguit l'estructuració i compleció de les diverses unitats existents per tal de donar-los coherència i capacitat d'assolir les funcions assignades a un sistema d'espais oberts.

10.3 Instruments innovadors

A continuació volem destacar tres instruments innovadors que incorporen les normes d'ordenació territorial dels diferents plans territorials parcials aprovats:

- La distinció mateixa en tres categories bàsiques del sistema d'espais oberts.
- Els instruments de gestió supramunicipal amb les seves fórmules de cooperació i de compensació territorial.
- Les directrius de paisatge.

En primer lloc, i com a resultat de la metodologia emprada en l'elaboració dels plans territorials i dels objectius enunciats per cada àrea funcional, els diferents plans territorials parcials han anat incorporant tres categories bàsiques d'espais oberts, en funció del nivell de protecció:

a) Espais de protecció especial

Aquesta categoria inclou aquells espais en què concorren valors que justifiquen un grau de protecció altament restrictiu de les possibilitats de transformacions que els poguessin afectar.

Els espais de protecció especial han de mantenir la condició d'espai no urbanitzat. Només excepcionalment i de manera justificada s'hi podran realitzar actuacions d'edificació o de transformació, i sempre que no afectin de forma clara els valors que en motiven la protecció especial.

Formen aquesta categoria els espais o elements d'interès natural, agrari o paisatgístic, protegits per les legislacions sectorials i aquells que el pla defineixi per tal de completar el sistema i que hauran de ser inclosos en el planejament urbanístic corresponent.

b) Espais de protecció territorial

Comprèn aquell sòl que els plans territorials parcials no consideren imprescindible que formi part de la xarxa de sòl de protecció especial, però que té valors, condicionants o circumstàncies que motiven una regulació restrictiva de la seva possible transformació, atès que en l'àmbit del pla hi ha prou sòl de protecció preventiva o vinculat a les estratègies de desenvolupament urbanístic per donar resposta a totes les necessitats de desenvolupament urbanístic o d'edificació en sòl no urbanitzable que es presentessin al llarg del seu període de vigència.

c) Espais de protecció preventiva

Inclou els espais classificats com a no urbanitzables en el planejament urbanístic que no hagin estat considerats de protecció especial. El pla estableix la protecció preventiva per a aquest sòl, sense perjudici que mitjançant el planejament d'ordenació urbanística municipal, i en el marc que les estratègies que el pla estableix per a cada assentament, es puguin delimitar àrees per ser urbanitzades i edificades, si s'escau.

També es preveu la possibilitat que, més enllà de les estratègies establertes per a cada nucli, es puguin admetre, en casos justificats, implantacions d'activitats o instal·lacions de valor estratègic general i d'especial interès per al territori.

En segon lloc, i pel que fa als instruments de gestió supramunicipal, els plans territorials parcials, a partir de l'estudi del funcionament del mercat de treball, de la connectivitat intermunicipal i de les característiques del medi físic i també, en alguns casos, del coneixement de voluntats ja expressades de cooperació, delimita uns àmbits plurimunicipals que considera idonis per a l'establiment de fórmules de cooperació en les matèries pròpies del desenvolupament territorial.

Aquests àmbits proposats pels plans són adients, per exemple, per a la cooperació en les actuacions d'habitatge de protecció oficial.

Les formes de cooperació en aquests àmbits poden adoptar així les figures jurídiques – mancomunitats, convenis, consorcis, cessió de competències als consells comarcals o altres – que es considerin més adients per a la seva finalitat.

Per altra banda, es preveu, també, la implantació d'àrees d'activitat econòmica d'interès i iniciativa plurimunicipal.

La iniciativa de desenvolupament de l'àrea que pot afectar terrenys d'un o de diversos municipis requereix l'acord de tots els municipis compresos en l'àmbit assenyalat pel pla, acompanyat de l'establiment de fórmules que permetin una distribució equitativa dels beneficis i càrregues resultants de l'actuació.

Finalment, el tercer instrument normatiu que volem destacar són les directrius de paisatge.

Els plans territorials parcials, a través de les seves pròpies determinacions, intervenen en la protecció i ordenació del paisatge i ho fan amb una notable eficàcia, atès que condicionen

moltes de les transformacions que el territori pot rebre, les quals tenen majoritàriament un indubtable efecte en el paisatge.

No obstant això, les directrius del paisatge, segons la Llei 8/2005, són les determinacions que, basant-se en els catàlegs del paisatge, precisen i incorporen normativament les propostes d'objectius de qualitat paisatgística en els plans territorials parcials o en els plans directors territorials.

Les directrius del paisatge d'un pla territorial no exhaureixen la regulació normativa del paisatge que, en tant que fenomen multiescalar en la seva percepció, necessita diversos nivells de tractament normatiu i projectual. Per tant, les directrius del paisatge s'han centrat en les regulacions que són pròpies de l'escala de planejament territorial, amb el benentès que hi ha altres instruments – per exemple, els plans especials urbanístics– que són adequats per establir normatives del paisatge amb més detall.

Atès que els aspectes funcionals, ambientals i patrimonials del territori tenen els seus propis instruments de regulació normativa, convé que, per evitar interferències i confusions, les directrius se centrin en el paisatge com a percepció visual del territori, amb el benentès que aquesta incorpora valors estètics, socials, simbòlics i econòmics.

El paisatge que tracta de regular les directrius és el que es pot denominar *paisatge territorial* en el sentit que comprèn les imatges que proporcionen els àmbits d'una certa amplitud i es deixa per a altres instruments de més detall els àmbits de poca extensió, amb una percepció necessàriament pròxima, en especial els paisatges urbans que es perceben des de l'interior de les poblacions.

En conseqüència, les directrius del paisatge específiques d'un àmbit territorial resulten de l'aplicació de les directrius generals als elements propis de l'àmbit, per bé que amb la possibilitat d'establir gradacions de valor i prioritats, d'acord amb els objectius establerts pel catàleg del paisatge concret. Així mateix, les unitats de paisatge que defineixen els catàlegs, encara que puguin ser referència per a la definició de directrius del paisatge, poden ser, també, àmbits adients per a projectes de paisatge, que, amb major grau de concreció, es puguin anar elaborant al llarg del temps mitjançant plans directors o especials urbanístics. En tot cas, les directrius del paisatge dels plans territorials parcials sí que expressen el reconeixement de les unitats de paisatge del catàleg com a àmbits adequats per a l'ordenació més detallada del paisatge.

10.4 Valoració

A l'hora d'abordar l'esquema base de les normes d'ordenació territorials, així com els seus continguts per incorporar-los als diferents plans territorials parcials, hi ha hagut una gran aportació metodològica per part dels directors i tècnics redactors dels plans territorials, coordinats per l'arquitecte Juli Esteban, director del Programa de Planificació Territorial de la Generalitat de Catalunya. El mateix podríem dir dels directors i tècnics redactors de les Directrius del paisatge, coordinats, al llarg d'aquest període fins al 2010, per l'arquitecte Joan

Ganyet, director general d'Arquitectura i Paisatge, en estreta col·laboració amb el geògraf Jaume Busquets, subdirector general de Paisatge i Acció Territorial, del també geògraf Joan Nogué i de l'ambientòleg Pere Sala, director i coordinador tècnic respectivament de l'Observatori del Paisatge.

Creiem que un dels reptes que té per endavant l'ordenació del territori és trobar mecanismes innovadors, adients i justos per promoure fórmules de compensació territorial, és a dir, mecanismes que vagin més enllà de la cooperació intermunicipal per avançar cap a un autèntic sistema de gestió territorial que proposi instruments que permetin una distribució equitativa dels beneficis i càrregues resultants d'una determinada actuació territorial.

L'altre repte que ja es va començar a abordar durant el període 2007-2010, però que encara té molt camp metodològic per recórrer, és l'adequada integració del paisatge i dels seus instruments dins dels instruments de planificació territorial i urbanística. Caldrà veure com fer més efectiva i vinculant aquesta inclusió de les Directrius de paisatge i dels altres instruments de protecció, ordenació i gestió com ara els catàlegs i les unitats de paisatge en el planejament territorial i urbanístic.

Referències bibliogràfiques

- BARBA, Joan; MERCADÉ, Montserrat (2006). *Les urbanitzacions a la província de Barcelona. Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- BUSQUETS, Jaume; CORTINA, Albert (coord.) (2009). *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel.
- CORTINA, Albert (2009a). "El tractament jurídic del paisatge: instruments d'intervenció, gestió i concertació". National seminar on landscape of Andorra. Proceedings /Actes. *European spatial planning and landscape*, núm. 85. Estrasburgo: Council of Europe Publishing.
- CORTINA, Albert (2009b). "Les cartes del paisatge a Catalunya", a *Instruments d'ordenació i gestió del paisatge a Catalunya i a Europa*. Plecs de paisatge. Eines, núm. 2. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya.
- CORTINA, Albert (2010a). *Nova cultura del territori i ètica del paisatge*. Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya. Barcelona: Documents de Recerca, núm. 17.
- CORTINA, Albert (2010b). "La Llei de protecció, gestió i ordenació del paisatge de Catalunya", a NEL·LO, O. *Política de paisatge a Catalunya*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.
- CORTINA, Albert (2011a). "Ethics of the landscape. Moral commitment for responsible management of the territory", a *Ramon Llull Journal of applied ethics*. Issue 02. Barcelona: Prohom Edicions, S.L.

- CORTINA, Albert (2011b). “El compromiso ético de los urbanistas. Nuevos valores para la regeneración de la ciudad, el territorio y el paisaje”, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, Madrid.
- ESTEBAN, Juli (2006). “El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode”, a *Espais*, pàg. 52, 14-24.
- GANYET, Joan (2010). “Línies d’actuació en paisatge”, a NEL-LO, O. *Política de paisatge a Catalunya*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2005). *Planejament territorial: criteris*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.
- GIL-VERNET, Àngels; HOSTA, Montserrat, (coord.) (2011). *Guia de referència per a l’elaboració de les normes urbanístiques del POUM*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya, Diputació de Barcelona i Col·legi d’Arquitectes de Catalunya.
- NADAL, Joaquim (2005). “Pròleg”. *Text refós de la Llei d’urbanisme. Decret legislatiu 1/2005*, pàg. 5. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.
- NADAL, Joaquim (2006). “Presentació”. *Text refós i Reglament de la Llei d’urbanisme*. Quaderns de legislació, 36, pàg. 5. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.
- NEL-LO, Oriol (2007). “La nueva política territorial de Cataluña (2003-2006)”, a ROMERO, Joan; FARINÓS, Joaquín (ed.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. València: Universitat de València. Pàg.191-236.
- NEL-LO, Oriol (dir.) (2009). *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- NEL-LO, Oriol (dir.) (2010). *Plan territorial metropolitano de Barcelona: síntesis*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- LLISET, Francesc (2005). *Comentaris a la Llei d’urbanisme de Catalunya*. 2a. edició. Barcelona: Bayer Hnos.
- SCOT (2004). *Anuari Territorial de Catalunya 2009*. Barcelona: Institut d’Estudis Catalans. Pàg. 236, 240.
- SCOT (2005). *Anuari Territorial de Catalunya 2009*. Barcelona: Institut d’Estudis Catalans. Pàg. 217, 221, 227.
- SCOT (2006). *Anuari Territorial de Catalunya 2009*. Barcelona: Institut d’Estudis Catalans. Pàg. 209, 217.
- SCOT (2007). *Anuari Territorial de Catalunya 2009*. Barcelona: Institut d’Estudis Catalans. Pàg. 214, 216.
- SCOT (2009). *Anuari Territorial de Catalunya 2009*. Barcelona: Institut d’Estudis Catalans. Pàg. 205.
- SECRETARIA PER A LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL (2005). *Planejament Territorial. Criteris*.

Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.

Webs citades:

www.consensus.cat/priorat/index.php?option=com_espais&id=501&Itemid=501

www.catpaisatge.net/educacio/