

La primera generació de plans territorials a Catalunya

Juli Esteban Noguera

Director del Programa de Planejament Territorial de la Generalitat de Catalunya (2004 - 2010)

Resum

El present article fa una presentació dels instruments per a l'ordenació del territori català que s'han elaborat a partir de l'establiment del Programa de Planejament Territorial desplegat des del 2004. El text se centra especialment en els plans territorials parcials (PTP) dels quals s'expliquen els motius que en justifiquen la creació i per tant les problemàtiques del territori català a les quals han de donar resposta. A continuació es descriu el marc socioeconòmic del qual parteixen i que en determina els objectius, i tot seguit es fa un resum del contingut dels PTP, no sense abans fer esment del nou paper de la planificació sectorial. Un cop ressenyada la casuística dels PTP es fa un breu balanç de la tasca realitzada fins al moment pel que fa al desplegament i s'apunten alguns dels reptes que en el futur hauran de tractar els PTP. Per acabar es fa un ampli repàs dels plans directores urbanístics, en tant que nova experiència de planificació en el si d'aquesta etapa de l'ordenació del territori de Catalunya.

Resumen

El presente artículo hace una presentación de los instrumentos para la ordenación del territorio catalán que se han elaborado a partir del establecimiento del Programa de Planeamiento Territorial que se ha venido desarrollando desde el año 2004. El texto se centra especialmente en los planes territoriales parciales, sobre los que se exponen los motivos que justifican su creación y por lo tanto las problemáticas que se espera solucionar con ellos. A continuación se describe el contexto socioeconómico en el que se crearon y que determinan sus objetivos, para seguidamente resumir el contenido de los PTP no sin antes mencionar el nuevo papel de la planificación sectorial. Una vez reseñada la casuística de los PTP, se hace un breve balance de la labor realizada hasta el momento por lo que a su implantación se refiere y asimismo, se apuntan algunos de los retos de futuro que deberán tratar los PTP. Para terminar se hace un amplio repaso de los planes directores urbanísticos, como nueva experiencia de planificación en el seno de esta etapa de la ordenación del territorio de Cataluña.

Résumé

L'article si présent réalise une analyse des principaux instruments pour l'aménagement du territoire catalan qui se sont développés à partir de l'établissement du Programme d'aménagement du Territoire (Programa de Planejament Territorial) établi dans la région depuis 2004. Le texte se concentre plus spécifiquement autour des

plans territoriaux partiels (plans territorials parcials) desquels on expose les motifs de leur création et par conséquent les problématiques du territoire catalan que doivent corriger. À continuation on décrit le contexte socioéconomique dans lequel les PTP se sont créés et que, évidemment, est déterminant pour la définition de leurs objectifs. Tout de suite il y a un résumé du nouveaux rôle de la planification sectorielle et des contenus des PTP et aussi un bilan du travail fait jusqu'à présent. En ce qui concerne les PTP on remarque quelques défis de futur auxquels ils devront faire face. Le texte termine en faisant un bilan détaillé des plans directeurs urbains parce qu'ils sont aussi une nouvelle expérience de planification au sein de cette étape d'aménagement du territoire en Catalogne.

Abstract

This paper analyses the most important tools for the territorial planning in Catalonia created since the establishment of the Territorial Planning Program (Programa de Planejament Territorial) in 2004. However, the paper makes special attention to the partial territorial plans (plans territorials parcials) and it exposes the motivation of their creation and in consequence the problematic they must solve. The paper continues on describing the socioeconomic context existing in the time that the PTP were created and that has determined the objectives of the PTP. Then it is reviewed the new role take by the sectorial planning and it is pointed out the new challenges for the future. The paper finishes by reviewing the urban director plans as a new planning experience in this period of the territorial planning in Catalonia.

1. El Programa de Planejament Territorial

La Llei de política territorial de 1983 va definir els instruments que estrictament entenem com a eines de planejament territorial: el Pla territorial general (PTG), els plans territorials sectorials (PTS) i els plans territorials parcials (PTP).¹

El Pla territorial general ha d'abordar el conjunt de la problemàtica territorial en l'àmbit de tot Catalunya, els plans territorials sectorials s'ocupen de l'ordenació d'una matèria concreta –el comerç, les carreteres, els aeroports... –, també en l'àmbit de tot Catalunya, on se suposa que la seva especificitat els permet ser més precisos que el Pla territorial general, i els plans territorials parcials desenvolupen l'ordenació de propòsit general en àmbits més reduïts, els quals la Llei establí inicialment que no podien ser inferiors a una comarca. El Pla territorial general aprovat l'any 1995, amb una modificació sobre aquesta matèria de l'any 2001, va establir que els plans territorials parcials es redactarien per a set àmbits determinats que comprenen de cinc a set comarques cadascun: Alt Pirineu i Aran

1. Davant el fet que els plans territorials parcials no acabaven de tirar endavant, es va crear, mitjançant la Llei 31/2002, que va modificar la Llei 23/1983, de política territorial, la figura dels *plans directores territorials*, una figura d'una gran flexibilitat que només ha de complir els requisits de referir-se com a mínim a un dels continguts que ha de tenir un pla territorial parcial i abraçar un àmbit supramunicipal. Per tal de fer avançar el planejament en aquelles comarques on hi havia una demanda social i/o política vinculada, el Programa del Planejament Territorial va utilitzar els plans directores territorials i els va atribuir el mateix contingut que als plans territorials parcials. Així, es van elaborar i aprovar els plans directores territorials de l'Empordà, l'Alt Penedès i la Garrotxa, que després van quedar refosos en els corresponents plans territorials parcials.

(6), Comarques Gironines (7), Comarques Centrals (5), Ponent (6), Àmbit metropolità de Barcelona (7), Camp de Tarragona (6) i Terres de l'Ebre (4).

Per bé que posteriorment ha tornat a haver-hi canvis en els àmbits esmentats,² aquesta va ser la referència del Programa de Planejament Territorial (PPT) creat pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques a començament de 2004. Aquest Programa tenia la comesa d'elaborar i portar a bon port els plans territorials parcials de Catalunya, durant tant temps previstos, reclamats i no reeixits.

Figura 1. Àmbits dels plans territorials parcials



Font: Llei 1/1995, d'aprovació del Pla territorial general, i 24/2001, de reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a àmbit funcional.

2. Mitjançant la Llei 23/2010 es van modificar els àmbits de les denominades *àrees funcionals* determinades per la Llei 1/1955 d'aprovació del Pla territorial general, i es va crear l'àmbit de planificació territorial del Penedès, el qual implica l'elaboració d'un pla territorial parcial d'aquest àmbit. Aquest fet en principi no ha de ser motiu de gaires canvis en les propostes dels plans territorials parcials aprovats a les comarques que han passat a formar part del nou àmbit .

2. L'objecte dels plans territorials parcials

Els plans territorials havien de formalitzar un determinat projecte de futur en un espai que normalment ja estava afectat per un entramat de plans i projectes anteriors i vigents. En aquest context, els plans territorials parcials tenien dues comeses ben clares: superar les visions municipals i superar les visions sectorials. Les primeres, limitades per l'extensió de l'àmbit municipal, les segones, centrades en el projecte d'un element del territori (carreteres, equipaments de salut, etc.) sense la referència a un model territorial de conjunt acordat. Sobre aquesta superació, els plans territorials havien d'establir una nova síntesi, expressió d'un objectiu de coherència global en la construcció del territori del futur.

L'abast conceptual d'aquest objectiu era enorme. També ho era l'expectativa social sobre la capacitat de posar ordre que s'atribuïa als plans territorials parcials. Sense abdicar de la doble exigència de superació, calia, en primer lloc, fer una valoració de l'abast de la possible resposta en el context real, un context en el qual destacava l'expressió de voluntat política de tirar endavant el planejament territorial, però en el qual també eren elements determinants els aspectes següents:

- El marc legislatiu: la Llei de política territorial de 1983. Una llei benintencionada i interessant, possiblement millor que si ara en féssim una altra, però amb limitacions lògiques atesos els vint anys d'edat.

- El lloc d'elaboració i tramitació. Els plans els elaborava i tramitava el llavors anomenat Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Tot i ser un dels departaments més importants per l'abast de les competències i per la capacitat d'acció, era només un departament. Es pot suposar que un planejament territorial elaborat per Presidència del Govern, en principi, podria incidir amb més força en un ventall més ampli de variables.

- Una xarxa de competències, legalment reglada i històricament consolidada, que es manifesta en diversos instruments sectorials i urbanístics, dels quals el planejament territorial vol superar l'enfocament, però amb els qual ha de conviure amb la dificultat de ser, a més, l'últim d'haver arribat.

- Uns recursos humans i materials, i sobretot, un calendari que es va anar estirant, però que obligava a produir plans en marges de temps relativament curts, per tal que la voluntat política expressada aportés resultats tangibles i no es quedés novament en una declaració d'intencions.

- Uns àmbits de planejament determinats per la llei que va aprovar el Pla territorial general i que, per la seva extensió com a àmbits de treball, implicaven un determinat grau d'aproximació i/o distància al territori. Tanmateix, en absència de vegueries, no tenien cap interlocutor llevat dels representants del conjunt.

De moment hem de concloure que el mandat de superació de les visions municipals i sectorials estava fortament condicionat pel context legal i polític en què s'havia de desenvolupar el projecte territorial. Es tractava d'elaborar, tramitar i aprovar els millors plans possibles en aquell context, el qual no s'ha de qualificar com a negatiu per a la tasca de planejament territorial, per bé que probablement no permetia fer reals els plans territorials imaginats per alguns que, de fet, només eren possibles sota supòsits irrealmentals.

3. Superar per a què? Criteris de planejament territorial

Naturalment, l'objectiu de superar les limitacions d'enfocament dels plans municipals i dels plans sectorials es justifica perquè se suposa que d'aquesta superació es deriven avantatges per al territori, uns avantatges que han de resultar d'un projecte d'intenció més comprensiva i amb capacitat per regular aspectes i establir coherències que queden més enllà de l'abast dels enfocaments municipals o sectorials. Però, quins són aquests aspectes i aquestes coherències?

Abans de seguir, cal recordar que els plans territorials que va abordar el Programa de Planejament Territorial desenvolupen legalment el Pla territorial general de 1995 i que, lògicament, ho fan sense contradir les determinacions d'aquest, cosa relativament senzilla de complir perquè el PTG té un contingut proposicional poc rígid, la qual cosa es pot considerar una qualitat. Però, malgrat tot, també cal dir que és un contingut proposicional de poc abast, i per aquest motiu els plans territorials parcials que l'havien de desplegar es trobaven mancats de referències prou clares relatives als aspectes i coherències als quals aquests plans havien de prestar una atenció especial.

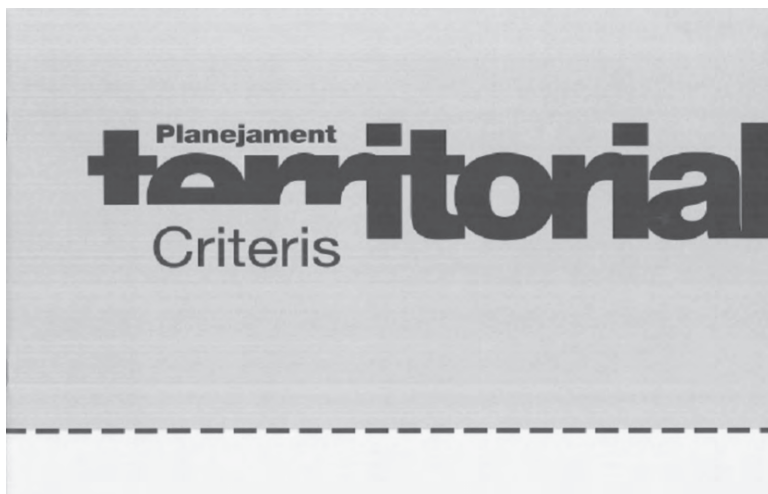
Per aquest motiu el Programa de Planejament Territorial va formular quinze criteris que han format part de la documentació dels plans i han marcat la pauta ideològica de tots els que es van elaborar en el període 2004-2010.³

Amb una certa perspectiva temporal, una reflexió sobre el contingut dels quinze criteris ha permès constatar que alguns havien tingut poca incidència en els plans elaborats, i que respecte de la resta era enriquidor diferenciar, entre els criteris, els que definien els objectius per assolir i els que responien als propòsits del planejament per aconseguir-los. Això ha permès una nova formulació en deu criteris, que és la següent:

1. Afavorir la diversitat del territori i mantenir la referència de la seva matriu biofísica.
2. Protegir els espais naturals, agraris i no urbanitzables en general, com a components de l'ordenació del territori.

3. Vegeu la publicació *Planejament territorial: criteris*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya (2006).

Figura 2. Publicació dels criteris del planejament territorial



Font: Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya.

3. Preservar el paisatge com un valor social i un actiu econòmic del territori.
4. Moderar el consum de sòl i minimitzar la intrusió urbana a l'espai rural.
5. Protegir i potenciar el patrimoni urbanístic que vertebrava el territori.
6. Facilitar una política d'habitatge eficaç i urbanísticament integrada que afavoreixi la cohesió social.
7. Afavorir el desenvolupament d'activitats econòmiques i dels mercats de treball amb funcionalitat i preservació de les potencialitats del territori.
8. Facilitar l'accés de la població als equipaments i serveis personals de nivell superior.
9. Fer de la mobilitat un dret i no una obligació.
10. Tendir a un model territorial que faciliti un transport públic eficient.

El quadre següent ens mostra els propòsits que els plans territorials han d'assumir per tal de ser coherents amb els criteris enunciats. També s'assenyala quins components o capítols del pla formalitzen aquests propòsits en determinacions dels plans.

Taula 1. Relació dels objectius del Programa de Planejament Territorial i propòsits i determinacions en els plans

Objectius	Propòsits	Determinacions dels plans
1. Diversitat	Reforçament dels diferents caràcters dels territoris i acceptació de la diversitat demogràfica	<i>Conjunt de determinacions del Pla</i>
2. Espais naturals i agraris	Continuïtat, connectivitat, dimensió i integració de les infraestructures	<i>Sistema d'espais oberts. Infraestructures de mobilitat.</i>
3. Paisatge	Creixements per continuïtat, polarització del creixement, restricció d'implantacions disperses, coherència morfològica dels teixits i integració de les infraestructures	<i>Sistema d'espais oberts. Estratègies de desenvolupament urbà. Directrius del paisatge. Infraestructures de mobilitat.</i>
4. Consum de sòl i intrusió a l'espai rural	Continuïtat i compacitat dels creixements i restricció de les implantacions disperses	<i>Estratègies de desenvolupament urbà. Sistema d'espais oberts.</i>
5. Patrimoni urbanístic	Creixements per continuïtat sobre nuclis existents, restricció d'implantacions disperses i funció estructurant de les xarxes	<i>Estratègies de desenvolupament urbà. Infraestructures de mobilitat.</i>
6. Habitatge i cohesió social	Compacitat i continuïtat dels creixements i reforçament nodal	<i>Estratègies de desenvolupament urbà (creixement potenciat, creixement mitjà).</i>
7. Activitats econòmiques	Reforçament nodal, restriccions implantacions disperses, àrees plurimunicipals, obertura a les oportunitats i eixos de transport de mercaderies.	<i>Estratègies de desenvolupament urbà (extensió d'àrees especialitzades existents). Foment de la cooperació municipal. Actuacions d'interès territorial. Infraestructures de mobilitat.</i>
8. Accés als serveis i equipaments	Reforçament nodal i xarxes d'infraestructures de mobilitat	<i>Model territorial. Estratègies de desenvolupament urbà (creixement potenciat). Actuacions d'interès territorial Infraestructures de mobilitat..</i>
9. Mobilitat	Barreja d'usos i compacitat, reforçament nodal i xarxes d'infraestructures de mobilitat	<i>Estratègies de desenvolupament urbà. Infraestructures de mobilitat.</i>
10. Transport públic	Compacitat i densitat, reforçament nodal i xarxes d'infraestructures de mobilitat	<i>Model territorial. Estratègies de desenvolupament urbà. Infraestructures de mobilitat.</i>

Font: Elaboració pròpia.

Cal que notem que hi ha alguns propòsits que tenen una transcendència especial, atès que donen resposta a diversos objectius territorials enunciats, i que podem entendre com els **principis operatius bàsics del planejament territorial**:

- Continuitat, compacitat i barreja dels teixits urbans.
- Nodalitat de l'estructura territorial dels assentaments.
- Sentit territorial de les xarxes d'espais oberts i d'infraestructures de mobilitat.

En relació amb la continuïtat, compacitat i la barreja, no cal dir gaire res perquè són principis comunament acceptats i proclamats en els països del nostre entorn cultural. A més, van rebre un reconeixement formal en el document "Estratègia territorial europea" i formen part de la majoria de discursos sobre el futur del territori des d'una òptica de desenvolupament sostenible, per bé que massa sovint s'obliden a l'hora d'actuar.

La nodalitat és, en canvi, un propòsit adoptat per al planejament territorial de Catalunya, en la perspectiva d'un període de creixement econòmic i demogràfic en el qual es preveia que s'havia de produir extensió urbana per satisfer les necessitats de nous habitatges i de nous espais d'activitat econòmica. Aquest creixement, que no és un objectiu dels plans sinó un supòsit, pot produir efectes molt diferents en el territori si es concentra en ciutats grans i mitjanes que tenen bones condicions per acollir-lo –base urbana estructurada i consistent, espai d'extensió, connectivitat...– o si es distribueix majoritàriament en un gran nombre de pobles petits.

El Programa de Planejament Territorial va optar per reforçar l'estructura nodal del territori en comptes d'augmentar la dispersió del creixement. Els avantatges en termes d'estalvi de sòl, de preservació dels espais oberts, d'integració social dels nousvinguts, de dotació d'equipaments de nivell superior i de dotació de serveis de transport públic eficient són prou clars per fonamentar l'encert d'aquesta opció.

El tercer principi és utilitzar les xarxes com a factors definidors del model territorial, en primer lloc creuant un autèntica xarxa d'espais oberts indefinidament no urbanitzables i en segon lloc dotant les xarxes d'infraestructures de mobilitat d'un sentit territorial que transcendeixi els aspectes d'ordre funcional i operatiu que han estat sovint els més determinants de la seva configuració.

4. Perspectiva temporal i escenaris socioeconòmics

El planejament territorial s'ha d'inscriure, també, en uns condicionants i referències d'ordre quantitatiu; uns es coneixen amb seguretat, com els relatius a l'extensió i la situació del territori, altres comporten l'elaboració d'escenaris de futur a partir de dades conegudes i d'hipòtesis d'evolució.

Els plans territorials que desenvolupen el Pla territorial general tenen un horitzó de referència: l'any 2026. És un horitzó que se situa uns trenta anys més enllà de la data

d'aprovació d'aquest pla, i uns vint anys més enllà de l'inici dels treballs del Programa de Planejament Territorial.

Els referents bàsics d'un escenari temporal són les xifres de població, d'habitacles i de llocs de treball, sens dubte relacionades entres si, però no d'una manera lineal. En tot cas, una aproximació al dimensionament quantitatiu d'aquestes variables en l'any 2026 té indubtable interès per als plans territorials. Tanmateix, pel grau d'incertesa de les hipòtesis i per la mateixa incertesa del desenvolupament del territori, el pla no pot ser un projecte a mida d'unes xifres, sinó que aquestes han de ser preses amb un notable marge de variabilitat i s'han d'interpretar en tant que indicacions de cap a on cal avançar.

Les projeccions demogràfiques han estat un mètode habitual per quantificar previsions de població en horitzons de futur. En síntesi, les projeccions demogràfiques es basen en la idea de projectar les dinàmiques demogràfiques dels anys anteriors cap al futur, i normalment assenyalen tres alternatives possibles (alta, mitjana i baixa) en funció de diferents hipòtesis sobre l'evolució de la natalitat i dels moviments migratoris.

A partir de la consideració que el creixement demogràfic que s'estava produint a Catalunya era fonamentalment resultat del balanç migratori, en el Programa de Planejament Territorial s'adoptà un mètode més complex, basat en l'evolució previsible dels llocs de treball, per definir els escenaris demogràfics a l'horitzó 2026.⁴ La base conceptual d'aquest model és considerar l'estructura d'edats d'un moment donat com una eina clau per a la definició d'escenaris de futur, mitjançant l'aplicació de determinades hipòtesis, i en el nostre cas, especialment, l'evolució dels llocs de treball. Pel fet que el darrer cens disponible era el del 2001, el model arranca de les dades d'aquest any i el seu recorregut comprèn cinc quinquennis fins a arribar a l'any horitzó 2026.

Una simple observació a la piràmide d'edats del 2001, on es fa palès que les franges de les edats laborals són molt més llargues que les corresponents a nens i joves que encara no han entrat a l'edat laboral, permet preveure que si es mantenen els llocs de treball existents, el relleu generacional serà insuficient per cobrir-los i el sistema productiu necessitarà immigració. Lògicament, si aquests llocs de treball no solament es mantenen sinó que augmenten, caldrà un major nombre d'immigrants per ocupar-los. Aquesta, i no altra, és l'explicació bàsica de l'intens procés d'immigració que ha viscut Catalunya en el decenni 1998-2008 i que ha trencat aquella estabilitat demogràfica al voltant dels 6 milions que havia caracteritzat els quinze anys anteriors.

Pel que fa a les previsions a partir de 2001, calia doncs tenir present que es treballava amb una perspectiva de futur de més de vint anys, durant els quals s'havia de considerar probable que es produïrien crisis que rebaixarien considerablement la taxa mitjana de creixement en relació amb els valors que es registraven en aquells darrers anys.

4. Es va utilitzar el model desenvolupat en els anys 2002-2003 per Josep M. Carrera i M. Antònia Monés per a la Regió Metropolitana de Barcelona, i que en la seva aplicació a l'àmbit de Catalunya s'ha identificat amb les sigles V15CAT.

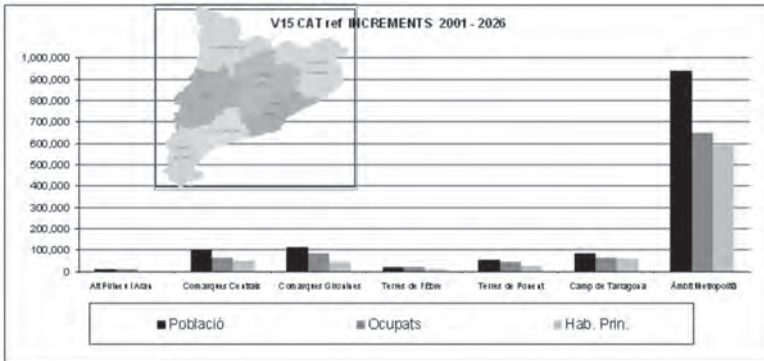
Tampoc no podem oblidar que el creixement econòmic comprèn el creixement en productivitat i el creixement en llocs de treball, però, sense menysprear els avenços que hi pugui haver en el primer, pel tipus d'activitats econòmiques del país, no és suposable un creixement econòmic sense creixement dels llocs de treball, com ens fan palès les dades de països europeus. Partint d'aquestes consideracions, s'adoptà com a hipòtesi de treball el creixement dels llocs de treball d'un 1,25% anual per als dos primers quinquennis a comptar des del 2001 i d'un 1% anual per als tres darrers quinquennis fins al 2026.

Cal entendre que l'aplicació del model amb aquestes hipòtesis dóna uns resultats que constitueixen una referència útil, però que lògicament cal relativitzar i ampliar a una forquilla que respongui a hipòtesis de creixements superiors i inferiors. En tot cas, i en relació amb les previsions de llocs de treball, de població i habitatge que resulten del model, cal no oblidar que el Pla no proposa una imatge final, sinó que les seves estratègies i disposicions normatives han de poder ser adequades a diferents situacions de creixement.

L'aplicació del model donà que, en números rodons, s'assoliria al conjunt de Catalunya la xifra de 8.000.000 d'habitants, i que això es traduiria en un increment de vora un milió de llocs de treball amb relació als existents el 2001. Així mateix això comportaria un increment de 800.000 habitatges principals per sobre dels que ja hi havia el 2001.

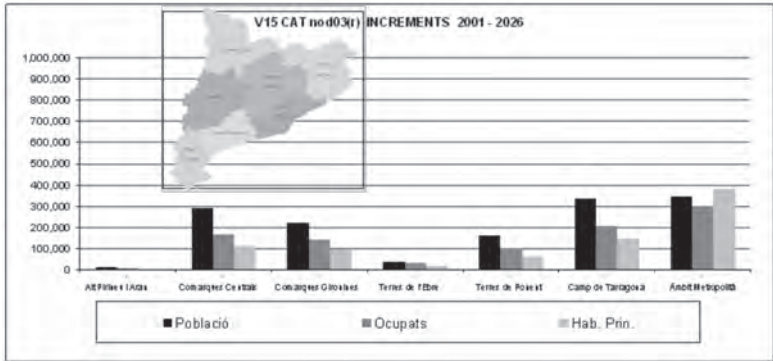
Aquestes xifres van ser obtingudes des d'una anàlisi comarcal a partir de la situació demogràfica i laboral de cada comarca. Un segon pas va permetre redistribuir l'escreix que previsiblement no tindria cabuda a l'àrea metropolitana de Barcelona –atès el grau d'ocupació del sòl– entre la resta de nodes territorials, mitjançant un model gravitatori que considerava l'accessibilitat i la grandària com a factors d'atracció de creixement.

Figura 3. Població per àmbits de planejament segons lògica proporcional



Font: Institut d'Estudis Territorials. Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

Figura 4. Població per àmbits de planejament segons lògica nodal



Font: Institut d'Estudis Territorials. Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

En tot cas, i respecte a les xifres obtingudes com a referència per a cada comarca, la memòria dels plans territorials assenyala el següent:

1. Llevat de la conveniència que alguns territoris assolixin uns mínims crítics de població i llocs de treball que els permetin una dotació adequada d'equipaments, el Pla no es planteja objectius voluntaristes de redistribució de la població per tal d'homogeneïtzar una mica els pesos relatius de les diferents comarques. Com es desprèn de la metodologia emprada, els creixements proporcionalment diferencials que s'observen en unes o altres comarques són resultat de les diverses aptituds del sòl i d'atractivitat per a la localització de l'activitat econòmica que tenen particularment.

2. Les estratègies de desenvolupament que el Pla estableix per als diversos nuclis i àrees urbanes tenen un marge ampli de validesa en relació amb les dinàmiques de creixement de la població, llocs de treball i habitatge, en especial pel que fa a les àrees amb potencialitat nodal. Les revisions i modificacions del planejament urbanístic hauran d'interpretar l'estratègia de desenvolupament establerta en cada cas en el context de les previsions socials i demogràfiques que fa el Pla i en relació amb el seu grau de correspondència amb els processos reals de desenvolupament.

3. D'acord amb els anteriors apartats, el Pla no estableix una imatge final del territori corresponent a una determinada distribució de la població, dels llocs de treball i de l'habitatge. El que el Pla sí que pretén, sigui quina sigui la proporció dels creixements, és un reforçament dels assentaments nodals i el manteniment per àrees o sistemes urbans d'una certa proporcionalitat entre els llocs de treball localitzats i la població activa resident que haurien de permetre els seus habitatges.

4. En tot cas, cal subratllar el valor de les xifres de població, llocs de treball i habitatge que el Pla preveu com a probables per al període 2001-2026, com uns referents per al càlcul de fluxos de mobilitat i de necessitats de serveis i equipaments previsibles a l'efecte del planejament sectorial d'aquestes matèries.

En relació amb el model utilitzat i els escenaris de referència resultants, convé afegir uns comentaris finals:

– Catalunya creixerà en població (per immigració) si es creen llocs de treball. Tanmateix, no sembla certa la situació inversa. És a dir, no es perd població (per emigració), si més no a curt termini, quan es destrueixen llocs de treball.

– Créixer no és un objectiu del planejament territorial. Tanmateix, el creixement econòmic és l'objectiu perseguit per tots els governs, i per tant el planejament territorial havia d'orientar la disposició més adequada d'aquest creixement en el territori. En primer lloc, afavorint un millor aprofitament de l'espai urbanitzat; en segon lloc, procurant que l'extensió de l'espai urbanitzat es produeixi allà on convé.

– En relació amb l'objectiu de creixement cal constatar una curiosa contradicció: tothom considera positiva la creació de llocs de treball, però a la vegada se sol valorar negativament el creixement de població que comporta. Un cas a part és l'actual circumstància en què la creació de llocs de treball té com a primer objectiu absorbir l'atur que la destrucció de llocs de treball ha creat.

– La durada i els ritmes de recuperació de la crisi del 2008 poden portar més enllà del 2026 els escenaris de llocs de treball i de població que resulten de l'aplicació del model. En tot cas seria interessant assajar avui un nou càlcul a partir de les noves dades de les tendències demogràfiques dels darrers anys.

5. Els límits de la síntesi: les aportacions dels instruments sectorials

Que amb els plans territorials parcials es tracti de superar les visions sectorials sobre el territori no vol dir que l'existència de plans d'aquest tipus deixi sense paper els instruments de planejament sectorial. Si alguna vegada s'ha criticat el planejament sectorial com a manera indirecta de denunciar la manca de planejament territorial a Catalunya, d'això no s'ha de deduir que es defensi la idea que no són necessaris els plans sectorials. Hi ha diverses raons de pes per sustentar no solament la compatibilitat entre plans territorials comprensius i plans territorials sectorials, sinó també la seva complementarietat:

– En termes purament abstractes, és fàcil entendre que un únic instrument no pot pretendre regular tots els aspectes de la realitat territorial.

– En termes més concrets, un pla que es redacta en les circumstàncies –ben normals en tot cas– que s’han comentat a l’apartat 2, és clar que no pot aspirar a una regulació exhaustiva de tots els fenòmens de transcendència espacial que es produeixen en el territori.

– Per altra banda, i atès el seu àmbit, els plans territorials sectorials poden aportar elements de molt valor per a l’ordenació territorial general:

– Garantir elements estructurals bàsics a escala de tot Catalunya, com en el cas dels plans territorials sectorials de les infraestructures de transport.

– Comprovar i assegurar la suficiència de recursos per a determinats nivells de desenvolupament territorial en termes de població, activitat, ocupació del sòl..., com també la definició de les actuacions necessàries per corregir els efectes negatius d’aquest desenvolupament. Són els plans sectorials relatius a les variables ambientals del territori: energia, aigua i residus.

– Fraccionar en diferents documents i tramitacions corresponents el problema de l’ordenació espacial del territori. Cal tenir present que tot allò que es pot resoldre per actuacions separades no és convenient voler-ho resoldre en una sola actuació de planejament que normalment serà més complexa, més conflictiva i més rígida. Cal destacar, però, que una condició bàsica d’aquesta possibilitat de fragmentació en diversos plans és la coherència de tots amb el model territorial definit i acordat.

D’acord amb aquestes consideracions, podem diferenciar tres tipus de plans territorials sectorials:

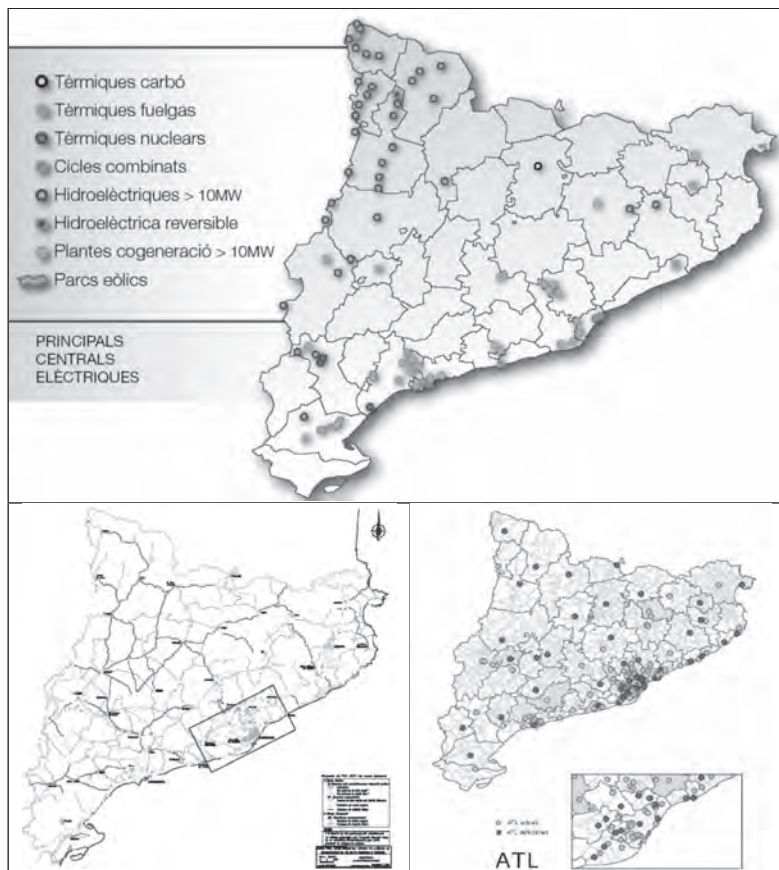
– Estructurants: (carreteres, ferrocarrils, aeroports...) que tenen una relació dialèctica clara amb el planejament que ha de concretar el model territorial.

– Condicionants: (energia, aigua...) que estableixen condicions i límits que el model territorial ha de complir, fins al punt que poden ser causa de correcció del model, en cas que aquest hagués estat definit amb anterioritat a algun d’aquests plans sectorials, en especial, en cas de constatació d’insuficiència de recursos d’aigua o energia.

– Complementaris: (equipaments d’educació, salut, esport...) d’acord amb el model territorial establert i amb les perspectives de desenvolupament, els departaments competents poden elaborar plans sectorials amb les tècniques i graus de concreció adequats a cada temàtica i a l’horitzó temporal que convingui en cada cas.

Cal destacar, en tot cas, que això que en diem model territorial ha de ser ni més ni menys que el referent de coherència per a totes les accions, inevitablement sectorials, que el desenvolupament del territori necessita. La definició del model territorial al qual tendir, a partir de la situació real del territori, és la comesa central dels plans territorials pròpiament dits, i en concret, dels plans territorials parcials.

Figures 5, 6 i 7. Exemples dels tres tipus de plans territorials sectorials. Pla d'energia de Catalunya 2006 - 2015; Pla territorial sectorial d'infraestructures del transport i Pla territorial sectorial d'equipaments esportius



Font: Generalitat de Catalunya

6. El contingut dels plans territorials

Com a referència concreta i inexcusable pel que fa al contingut dels plans territorials parcials, tenim la definició que en fa l'article 13 de la Llei de política territorial, de 1983, que és la següent:

- a) La definició dels nuclis especialment aptes per establir-hi equipaments d'interès comarcal.
- b) L'assenyalament dels espais d'interès natural.
- c) La definició de les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès que cal conservar o ampliar.
- d) L'emplaçament d'infraestructures.
- e) Les àrees de protecció de construccions i d'espais naturals d'interès historicoartístic.
- f) Les previsions de desenvolupament socioeconòmic.
- g) Les determinacions per a la planificació urbanística.

Veiem que es tracta d'un contingut d'un marcat caràcter físic, hereu segurament de la cultura de planejament urbanístic fortament arrelada en el país ja en els anys d'elaboració d'aquesta llei. És a dir, els plans territorials parcials que se'ns proposa no són plans de desenvolupament socioeconòmic regional, com han estat els d'alguns territoris europeus, ni tampoc programes territorials d'actuacions de la Generalitat, com han estat, per exemple, els plans comarcals de muntanya. Tanmateix, el primordial caràcter físic dels plans no s'ha d'entendre tampoc com a exclouent dels altres aspectes. És a dir, creiem que els plans territorials parcials s'han de compondre principalment de determinacions d'ordre físic, però fetes amb sentit estratègic i que han de proporcionar en conjunt una referència útil per a l'orientació i programació d'actuacions públiques, en especial de la Generalitat. Cal aclarir que amb la referència al "sentit estratègic" es vol significar aquí la consideració de variables de caràcter econòmic i social que són bàsiques en els plans –no reglats jurídicament– que han adoptat la denominació de "plans estratègics".

D'altra banda, també cal assenyalar que de les definicions jurídiques del contingut de les figures de planejament, se'n poden fer lectures més o menys ambicioses en relació amb el seu abast. En el cas dels plans territorials tantes vegades reclamats, hi ha hagut la temptació de voler-los com uns instruments que de manera quasi definitiva haurien d'aportar racionalitat i coherència general al desenvolupament i als processos de canvi del territori. Certament, aquest és un desiderat que podem tenir present, però el territori és una realitat molt complexa on hi és tot –funcions, valors, competències, interessos... –, tot té a veure amb tot i res s'està quiet. A mesura que ens acostem al problema, se'ns fa més evident la ingenuïtat de pretendre assolir totes les coherències en un únic procés d'un sol instrument, per més que aquest tingui el qualificatiu de "territorial".

Per tant, els plans territorials que el Programa va elaborar tenen un plantejament inicialment modest sense renunciar a objectius més ambiciosos en noves formulacions o revisions que s'hagin de fer més endavant. D'acord amb aquest criteri es va estructurar el contingut dels plans territorials parcials en tres sistemes bàsics:

- Sistema d'espais oberts (agraris, forestals, d'interès natural...)
- Sistema d'assentaments (ciutats i pobles, però també urbanitzacions, polígons industrials...)
- Sistema d'infraestructures de mobilitat (xarxa viària, ferrocarrils, logística, ports, aeroports...)

Pel que fa al sistema d'espais oberts, els plans territorials, mitjançant la diferenciació del grau de protecció que s'assigna a les diverses àrees de sòl no urbanitzable –en *protecció preventiva, territorial i especial* i els seus subtipus–, assegura una xarxa contínua de sòl exclòs de possibles processos d'urbanització i estableix una gradació per tal de valorar la conveniència de possibles actuacions de transformació a la resta del sòl del sistema d'espais oberts.

En el sistema d'assentaments, la determinació més significativa és l'assenyalament de les estratègies de desenvolupament urbanístic que corresponen a les diverses àrees urbanes del territori. Dins d'aquestes estratègies cal destacar la de *creixement potenciat* que s'aplica als nodes que convé reforçar. La resta d'estratègies estableixen condicions quantitatives i d'altres tipus que han de complir els possibles desenvolupaments urbanístics de les àrees a les quals no s'assigna un paper de nodes territorials

En relació amb les infraestructures de mobilitat, els plans territorials parcials, mantenint la necessària coherència amb els plans sectorials corresponents, aporten unes xarxes categoritzades, i en determinats casos configurades, en funció del significat que dins l'ordenació territorial adquireix cada tram viari o ferroviari.

Aquests tres sistemes permeten donar compliment de manera substancial al contingut establert legalment per als plans territorials parcials, comprenen matèries que habitualment han estat objecte del planejament urbanístic i tracten, així mateix, matèries que eren competència del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, on estava ubicat el procés d'elaboració d'aquests plans.

Cal assenyalar que mitjançant les determinacions d'aquests tres sistemes es pot establir un canemàs bàsic de coherències territorials, que, d'una banda, afecten bona part dels processos de transformació del territori i que, de l'altra, admet un procés de completió i millora –i també d'esmenes, si cal– a partir del planejament i les polítiques sectorials relatives a les matèries no compreses en l'estructura de determinacions inicials. Aquest és el cas de diversos equipaments –salut, benestar, universitats...– i altres infraestructures –energia, aigua, residus,...–, tal com s'ha comentat a l'apartat 5.

No s'ha de descartar, tanmateix, que en matèria de polítiques i infraestructures relatives als temes mediambientals bàsics –energia i aigua– podrien produir-se, amb posterioritat a l'aprovació del pla territorial parcial, decisions que obliguessin a replantejar alguna de

Figura 8: Legenda dels plànols proposta dels plans territorials parcials

SISTEMA D'ESPANS OBERTS: CATEGORIES DE SÒL	
SÒL DE PROTECCIÓ ESPECIAL	
	Sòl de protecció especial
	PERN i Xarxa Natura 2000
SÒL DE PROTECCIÓ TERRITORIAL	
	Sòl d'interès agrari i/o paisatgístic
	Sòl de preservació de corredors d'infraestructures
	Sòl de potencial interès estratègic
SÒL DE PROTECCIÓ PREVENTIVA	
	Sòl de protecció preventiva
SISTEMA D'ASSENTAMENTS: TIPOLOGIES DE TEXTS	
NUCLIS HISTÒRICS I LES SEVES EXTENSIONES	
	Nucli històric i les seves extensions
ÀREES ESPECIALITZADES	
	Ús residencial
	Ús industrial i/o logístic
	Ús comercial i altres terciaris
	Ús d'equipaments i sistemes
	Espai lliure intern d'àrees especialitzades
SISTEMA D'ASSENTAMENTS: ESTRATÈGIES DE DESENVOLUPAMENT	
NUCLIS HISTÒRICS I LES SEVES EXTENSIONES	
	Creixement potencial
	Creixement mitjà
	Creixement moderat
	Desenvolupament qualitatiu i reforçament nodal
	Desenvolupament qualitatiu
	Millora i complexió
	Manteniment del caràcter rural
ÀREES ESPECIALITZADES	
	Dotació d'equipament
	Específica
	Reducció o extinció
	Extensió
ALTRES DETERMINACIONS (Article 3.16)	
	Límit del creixement urbà
	Separador urbà
	Límit d'àmbit de pla director urbanístic
SISTEMA D'INFRAESTRUCTURES DE MOBILITAT I TRANSPORT	
XARXA VIÀRIA: CLASSIFICACIÓ	
	Autopista o autovia principal
	Via estructurant primària
	Via estructurant secundària
	Via estructurant suburbana
	Via integrada
	Tram soterrani o en túnel
XARXA VIÀRIA: PROPOSTES	
	Nou traçat indicatiu
	Condicionament
	Conservació
	Variant en estudi
	Nus viari
	Reordenació de nus viari
	Traçat en estudi
	Corredor en estudi
	Proposta de desafectació [Article 4.5.2]
XARXA FERROVIÀRIA: CLASSIFICACIÓ	
	Línia d'alta prestació
	Línia convencional
	Estació
	Estació intermodal
XARXA FERROVIÀRIA: PROPOSTES	
	Nova actuació
	Condicionament
	Conservació
	Traçat en estudi
	Corredor en estudi
SISTEMA AEROPORTUARI: PROPOSTES	
	Nova actuació
	Condicionament
	Conservació

Font: Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

Figura 9. Mostra de plànol de proposta dels plans territorials parcials. Estratègies de desenvolupament, espais oberts i actuacions de infraestructures (1/50000)



Font: Pla territorial parcial de les Comarques Centrals (2008). Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya (els plànols a color de tots els plans territorials i directors urbanístics aprovats es poden veure a la pàgina web del Departament de Territori i Sostenibilitat)

les seves referències quantitatives o a modificar algunes de les seves determinacions. En tot cas, cal inscriure aquesta possibilitat en el necessari procés de seguiment i adaptació dels plans territorials als canvis substancials del context territorial. En una època en què les incertituds augmenten, ho fa també la incapacitat dels plans per preveure el futur, i per tant caldrà fer-hi una permanent atenció i fer-ne una posada al dia seguida.

Cal també assenyalar que malgrat el seu caràcter físic dominant, uns plans que abracen àmbits de més de 4.000 km², i que s'han de concretar en plànols d'escala 1/50.000, han de tenir un llenguatge proposicional força diferent del dels plans urbanístics. Els plans territorials no s'haurien de considerar reductibles, com succeeix en la pràctica de la gestió del planejament urbanístic, a uns documents normatius bàsics –plànol de zonificació i normativa urbanística–, sinó que seran documents que han d'operar a partir de totes les seves dimensions proposicionals.

Els plans territorials parcials contenen normes vinculants en algunes matèries i també directrius que seran traduïdes a normes per altres instruments com els plans urbanístics.

Figura 10. Mostra de plànol de proposta dels plans territorials parcials. Estratègies de desenvolupament i àmbits de cooperació (1/100000)



Font: Pla territorial parcial Terres de Lleida - Ponent (2007). Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

Però la seva projecció com a instruments de referència per al desenvolupament territorial comporta sovint també la formulació de recomanacions i indicacions en matèries de casuística complexa, o subjectes a altres competències sectorials. Finalment, els plans poden contenir també objectius i arguments que expliciten el sentit del pla i que poden servir de base per a determinades polítiques de la Generalitat o per a demandes del territori. Cada pla territorial parcial ha d'expressar un cert discurs global que orienti el desenvolupament sostenible del territori i, per tant, convé que sigui interpretat en el seu conjunt.

7. Procediment i resultats

L'absència de l'organització política i administrativa de les preteses vegueries, que havien de correspondre a cada un dels set àmbits de planejament territorial, comportava la inexistència d'interlocutors prou representatius de l'àmbit del pla i amb capacitat de prendre i assumir acords fonamentats en l'interès territorial del conjunt de l'àmbit.

En els intents de planejament anteriors al Programa, s'havia iniciat l'assaig de crear per a cada àmbit comissions de participació i de seguiment dels treballs compostes per alcaldes, regidors i, si convenia, per representants d'altres institucions i entitats. Tanmateix, aviat va quedar prou clar que aquestes comissions, si no tenien una composició i unes competències establertes legalment –com de fet succeïa a l'àmbit metropolitana de Barcelona–, eren considerades insuficientment representatives en el cas de ser reduïdes i d'impossible interlocució en el cas de ser molt nombroses. Cal afegir que, per absència de l'esmentat reconeixement jurídic, les comissions no voldrien ni podrien comprometre's en acords amb contingut territorial que comportessin limitacions en algun municipi.

Calia doncs proveir una altra fórmula de participació en l'elaboració del pla que garantís la presència de tots els que s'hi consideressin concernits, i que poguessin intervenir des de la lògica dels seus interessos més propis (municipals, comarcals, sectorials, gremials, particulars...) abans que es prengués, per l'autoritat competent, cap acord aprovatori de les propostes del pla. Es tractava, doncs, de participar en l'elaboració del pla i no limitar-se només a al·legar d'entrada contra unes propostes de planejament. Ja hi hauria moment per a això després de l'aprovació inicial. Cal afegir que qualsevol fórmula que s'adoptés havia de garantir la participació, però no al cost de dedicar-hi un llarg període de temps que podia deixar fora de termini els objectius del Programa de Planejament Territorial.

Amb aquest objecte es va crear la figura de l'avantprojecte del pla. L'avantprojecte era una primera versió del pla territorial, d'exclusiva responsabilitat tècnica, que es sotmetia a la consideració de tots els implicats i interessats. L'avantprojecte es recolzava en els criteris i les referències adoptades pel Programa, i en el coneixement territorial que els equips tècnics haurien arribat a assolir, tenia la funció de base per al debat. Tanmateix es procurava que l'avantprojecte s'assemblés al màxim a allò que el Programa suposava que havia de ser el Pla territorial plenament definit i acabat. Aquest procediment tenia alguns avantatges clars:

- Permetia orientar el debat, cosa especialment important atès el desconeixement general sobre els continguts que corresponien a un instrument denominat pla territorial parcial i sobre què se'n podia esperar.
- Facilitava una participació simultània de totes les instàncies i col·lectius interessats, en un moment en què s'expressaven les intencions del pla però en el qual totes les propostes estaven obertes, només condicionades pels criteris adoptats amb caràcter general i per la necessària coherència amb els plans territorials ja aprovats quan ja n'hi havia.
- Permetia acotar el temps de participació a un període llarg però finit. Durant aquest període els interessats podien presentar escrits amb observacions, suggeriments i alternatives o expressar directament els seus punts de vista en reunions amb l'equip redactor.

Certament, malgrat que s'explicava amb insistència el sentit de l'avantprojecte, la presentació d'aquest document als consells d'alcaldes de cada comarca compresa en

l'àmbit del pla, com es va fer al començament del període de participació de cada pla, no era una sessió fàcil. D'una banda, era mal rebut per molts alcaldes descobrir que hi havia propostes que afectaven el seu terme municipal i que no havien estat explicades en una reunió prèvia específica amb l'ajuntament. D'altra banda, quan s'explicava que el pla difícilment resoldria els problemes concrets que patia el municipi, ja que quedaven fora del seu abast, sinó que, al contrari, comportaria algunes limitacions en les opcions d'extensió urbana, d'entrada no afavoria una actitud receptiva i positiva envers el discurs del pla.

Tanmateix, i a pesar de les dificultats inicials, el temps va avalar la bondat del procediment de participació adoptat. Quan, en el pas següent, sortia a informació pública el document aprovat inicialment pel conseller, es podia constatar que el debat sobre l'avantprojecte havia produït nombrosos canvis en les propostes del pla, i per tant el procés participatiu no havia estat simplement un tràmit. Cal afegir que el nou període d'informació pública i audiència institucional del pla aprovat inicialment era, de fet, una segona volta del procés de participació que motivava una segona ronda d'ajustaments i canvis, per bé que més limitats que en la primera fase del procés. Es pot dir que el procediment va funcionar prou bé, compatibilitzant una participació efectiva amb un temps acotat que va fer possible arribar a l'aprovació dels plans, sense la qual s'hauria pogut dir que havíem perdut el temps i malbaratat els recursos humans.

Certament, el procediment es perfectible, especialment si el marge temporal és més ampli, l'equip tècnic més nombrós i hi ha una certa experiència de debat territorial en l'àmbit del pla. Es pot dir que aquestes circumstàncies concorrien en el cas de l'àmbit metropolità de Barcelona on es va rebre la col·laboració del Institut d'Estudis Territorials i es tractava d'un àmbit amb diversos antecedents i assajos de planejament territorial. En aquest cas, a més, el pla gaudia d'una legislació específica que establia un dispositiu de participació directa de l'administració local en l'elaboració: la Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana, composta per vint-i-tres persones que representen de manera paritària les administracions locals del territori i la Generalitat. L'aportació operativa del Programa de Planejament Territorial va ser, en aquest cas, la constitució d'una ponència tècnica, molt més reduïda –vuit persones– i també paritària, que havia de facilitar el debat i la col·laboració per anar concretant unes propostes de planejament consensuades des d'un vessant tècnic que se sotmetrien després a la Comissió.

És prou clar que procediments similars a aquest es podran aplicar a la resta del territori quan s'hagi de procedir a revisar els plans territorials actuals. Llavors ja hi haurà una certa experiència a tot arreu sobre el significat i l'abast dels plans territorials i és de suposar que no hi haurà la "urgència històrica"⁵ que ha emmarcat la tasca del Programa de Planejament Territorial.

5. Expressió popularitzada per Cesar Luis Menotti, entrenador del Barça en els anys 1983-1985 i notable xerraire, referint-se a les necessitat d'un club que feia deu anys que no guanyava la lliga i que no havia guanyat encara cap copa d'Europa (actualment Champions League).

Cal ser conscients que la participació de tots els implicats i interessats en l'elaboració dels plans territorials és, per una banda, una exigència legal, en tant que reconeixement del dret a participar-hi, i es també una exigència metodològica atès que seria absurda la pretensió d'elaborar un projecte per a un territori sense conèixer directament què pensa aquest territori. Tanmateix, cal tenir clar que del procés participatiu, per curós que sigui, no se'n deriva el consens total, i que la recerca, obsessiva o cínica, d'aquest consens portarà probablement a la cronicitat del procés d'elaboració o a un conjunt de propostes de contingut buit. Penso que es pot defensar que en matèria de planejament territorial el que cal assolir és un grau de consens suficient, sobre el qual, inevitablement, la Generalitat haurà d'exercir l'autoritat que li atorguen les competències en matèria territorial, aprovant uns plans que mai poden ser del gust de tots.

Es pot dir amb claredat que aquest acte d'autoritat necessari es va exercir pel que fa als set plans territorials parcials que cobreixen la totalitat del territori de Catalunya i que van ser l'objecte principal del treball del Programa de Planejament Territorial (2004-2010)

Taula 2. Dates d'aprovació i publicació al DOGC dels plans territorial parcials:

Plans territorials parcials (PTP)	Data d'aprovació
PTP Alt Pirineu i Aran	Setembre 2006
PTP Ponent (terres de Lleida)	Octubre 2007
PTP Comarques Centrals	Octubre 2008
PTP Camp de Tarragona	Febrer 2010
PTP Àmbit Metropolità de Barcelona	Maig 2010
PTP Terres de l'Ebre	Agost 2010
PTP Comarques Gironines	Octubre 2010

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del DOGC

8. Alguns reptes pendents

Es pot dir que el Programa de Planejament Territorial (2004-2010) va comportar una immersió prolongada en les matèries i les problemàtiques de l'escala territorial i va permetre un assaig metodològic i una confrontació de les propostes de planejament amb les diverses realitats del territori de Catalunya. Creiem fermament que s'han fet passos importants, tant en la formulació dels plans com en el procés d'aplicació. Ja fa cinc anys de l'aprovació del primer pla. Comença a haver-hi, doncs, una certa perspectiva per valorar-ne l'eficàcia. Cal afegir, en tot cas, que es tracta de la primera generació de plans territorials i per tant hem d'entendre que no tenen l'exigència d'un alt grau de perfecció ni en el terreny formal ni en la seva aplicació. Els nous plans que s'elaborin en el futur podran ser millors perquè hauran recollit l'experiència d'aquests primers. Amb aquesta

perspectiva de millora, i a partir de l'experiència viscuda fins ara, convé ja identificar els reptes que encara no s'han assolit de manera prou satisfactòria. Així doncs, cal analitzar els plans, detectar els problemes clau i pensar camins de solució.

Ja en el moment actual considerem que es poden assenyalar cinc temes on hi ha el repte de millorar en el futur el contingut i l'aplicació dels plans territorials parcials:

- L'acceptació municipal del model nodal.
- El planejament de les noves àrees d'activitat econòmica.
- L'ordenació dels espais oberts *versus* el món agrari.
- Les tradicions culturals dels projectes d'infraestructures.
- Les regulacions normatives del paisatge.

8.1 *L'acceptació municipal d'un model nodal*

L'objectiu de tendir cap un model territorial que reforci l'estructura nodal mitjançant la potenciació de les ciutats i viles principals, fa anar quasi sempre contra corrent. Aquest objectiu comporta diferenciar les àrees urbanes que es proposen com a nodes principals del territori i afavorir-ne i incentivar-ne l'extensió i "obligar-les-hi", i restringir l'extensió de les àrees urbanes de menor població que per motius justificats no han de tenir la mateixa consideració. Aquest objectiu, que té una lògica territorial molt clara, xoca molt sovint amb els objectius dels municipis. El més freqüent és que els municipis petits (en població) vulguin créixer, mentre que els que ja tenen una certa dimensió sovint posin resistència a una proposta d'extensió més enllà de les seves necessitats endògenes. De manera general, també es pot dir que els municipis no solen acceptar de bon grat ni limitacions ni imperatius respecte de les seves opcions d'extensió.

Els arguments en favor dels avantatges, per a la funcionalitat, la sostenibilitat i la cohesió del territori, d'un model nodal es contraposen als avantatges que des d'un punt de vista local i a curt termini el creixement té per a molts ajuntaments. Així doncs, veiem que els municipis petits volen créixer per tal:

- D'augmentar els ingressos per llicències d'obres.
- Captar població de nivell entre mitjà i alt (especialment els pròxims a les ciutats grans).
- Assolir nivells de població que els permetin tenir determinats equipaments.
- Qualificar sòl i obtenir cessions avançades de sòl per a equipaments.
- Atendre pressions de propietaris del sòl.

D'altra banda, les prevencions dels ajuntaments de municipis relativament grans en població es fonamenten en les preocupacions següents:

- Augment de la ja elevada proporció d'immigrants.
- Pèrdua d'identitat del municipi.
- Insuficiència dels equipaments per causa d'un augment de la demanda social.

Sovint, l'oposició a les determinacions del pla territorial relatives al creixement s'han argumentat acusant-les de ser un atemptat o una laminació de les competències municipals. En sentit contrari, cal deixar ben clar que sense una certa regulació de les opcions d'extensió de les àrees urbanes municipals, no hi ha planejament territorial possible. A més, cal tenir present que el planejament territorial respon a un mandat clar del Parlament de Catalunya.

Figura 11. Definició de l'estructura nodal al Baix Ebre - Montsià



Font: Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre (2010). Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

En tot cas, cal subratllar que certs canvis en el marc legislatiu de l'administració local en la línia de trencar l'estret lligam entre les finances municipals i l'edificació, i també en la línia d'incentivar la col·laboració entre municipis, podria disminuir considerablement el

grau d'aquest conflicte latent no resolt, que en molts casos reapareix en la tramitació de les revisions dels plans d'ordenació urbanística municipals.

8.2 El planejament de les noves àrees d'activitat econòmica

Tot i els problemes apuntats, el creixement per extensió té la referència espacial dels nuclis i àrees urbanes existents. Un assumpte molt més complex, des del punt de vista metodològic, és establir regulacions o pautes espacials per a les implantacions que no han de mantenir lògiques de continuïtat i de proporció respecte dels nuclis i les àrees urbanes existents. En concret ens referim principalment a les àrees d'activitat econòmica –polígons industrials i altres instal·lacions– que per raons d'incompatibilitat, de tipologia, o per raons diverses, no s'han de desenvolupar en continuïtat amb trames urbanes existents o previstes.

Els plans territorials no han assenyalat les localitzacions de noves àrees d'activitat econòmica aïllades possibles o desitjables. Amb el benentès que amb tota probabilitat alguna altra àrea d'activitat econòmica aïllada sorgirà en algun indret del territori català, hauríem d'admetre que es tracta d'una mancança dels plans territorials. Tanmateix, pensem que els plans haurien comès un greu error, si en el marc que representa el nivell de proposició assolit, s'haguessin atrevit a delimitar àrees preferencials per al desenvolupament d'activitats econòmiques, llevat que es tractés de localitzacions òbvies. Fer-ho hauria produït més efectes perversos que positius. És prou clar que la creació d'una expectativa de valor a uns sòls rurals que no la tenen –perquè estan aïllats de la resta d'assentaments– és una interferència innecessària del mercat de sòls rurals que sol dificultar, més que facilitar, la seva transformació cap al destí desitjat. Es pot afegir la dificultat de determinar els àmbits més adequats per a la implantació d'aquestes àrees, sense un estudi molt més profund de les característiques i circumstàncies de les diverses opcions possibles. És a dir, a més dels efectes perversos, hi havia una notable probabilitat d'equivocar-se.

Tanmateix, tot i renunciar a un assenyalament de les localitzacions suposadament més adequades per a la implantació d'àrees d'activitat econòmica, els plans territorials aporten una sèrie de criteris preferencials per tal d'orientar la valoració de les opcions, tant d'iniciativa pública com privada, que hagin de ser considerades en el seu moment. Aquests criteris preferencials són:

- En sòl de protecció preventiva.
- D'interès i/o àmbit supramunicipal.
- Com a extensió d'àrees d'activitat econòmica existents o previstes.
- Amb connexió a vies estructurants primàries.
- Amb possibilitat de servei ferroviari.

Figura 12. Ordenació de les àrees especialitzades industrials a l'Alt Camp



Font: Pla territorial parcial Camp de Tarragona (2010). Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

Alguns plans aporten així mateix un dimensionament previ de necessitats de previsió de sòl d'activitat econòmica en el planejament urbanístic i la seva adscripció per àmbits comarcals.

Per últim, els plans reserven algunes peces de sòl de *protecció territorial pel seu potencial interès estratègic* les quals poden ser receptores d'àrees d'activitat econòmica que acreditin aquest interès. Cal afegir que l'acreditació d'aquest interès, que cal fer-la a la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, possibilita també el desenvolupament d'aquestes àrees en qualsevol lloc del sòl de *protecció preventiva* que reuneixi les necessàries condicions topogràfiques, funcionals i ambientals.

Com es desprèn del que s'ha exposat fins ara, els plans territorials han tractat de regular les noves àrees d'activitat econòmica amb un criteri de prudència. Cal no excloure que en el futur es pugui arribar més lluny. Serà necessari, però, aprofundir en el coneixement d'alguns aspectes implicats en les possibles opcions que cal considerar: l'actitud dels ajuntaments, la propietat del sòl, els operadors possibles, entre altres. També caldrà adoptar, paral·lelament al pla, les decisions i acords necessaris per tal d'orientar un repartiment equitatiu de les

pluvàlues i per neutralitzar els possibles entrebancs especulatius que podrien dificultar el desenvolupament de la nova àrea.

Assenyalem finalment que els plans directors urbanístics, especialment aquells que tenen entre els seus objectius específics l'ordenació dels espais d'activitat econòmica, poden fer aquesta tasca de concreció que es podria esperar de les següents generacions de plans territorials. Caldrà que l'àmbit dels PDU sigui prou gran per permetre un enfocament territorial de la proposta, i a la vegada prou petit per tal de facilitar un estudi suficient de les possibles implicacions de cada opció i poder prendre les mesures que neutralitzin els efectes no desitjats que puguin derivar-se de propostes concretes d'àmbits aïllats d'actuació.

8.3 Ordenació dels espais oberts versus el món agrari

És un fet que les cultures dels *planners* i del món agrari han estat molt separades malgrat que el territori és un objecte d'interès comú. Els primers han tractat l'espai agrari en els plans, amb mètodes i valors propis de la cultura urbana, i segurament, sense un coneixement prou precís de la naturalesa de l'espai agrari. Els pagesos, encara representants més significatius del món agrari, han utilitzat arguments com a mínim discutibles per sostenir la improcedència de qualsevol limitació de la seva activitat que no procedís de la normativa sectorial agrària, la qual es pot suposar que no tenen més remei que acceptar. Aquests arguments han estat bàsicament els següents:

- Els pagesos són els que han mantingut el territori sense necessitat de regulacions.
- Qualsevol nova carrega o obligació pot acabar posant fi a l'activitat agrària perquè es troba en el límit del nivell de supervivència.
- Com a conseqüència dels anteriors arguments, el pagès és la principal espècie que cal protegir.

Les regulacions corresponents als *espais oberts* que estableixen els plans territorials, que tenen com a objectius principals la preservació dels valors naturals i de les funcions ambientals de l'espai no urbanitzat i la protecció del paisatge, incideixen inevitablement en l'espai agrari i, per tant, en principi poden ser causa de limitacions o condicionaments dels usos agraris que s'hi desenvolupen. Per aquest motiu, en el procés de redacció dels plans territorials hi ha hagut discrepàncies, més o menys fortes segons els territoris, amb el sector agrari. De cara al futur creiem que cal anar millorant l'enteniment amb la cultura agrària, i, amb tota seguretat, una intensificació del diàleg hi hauria de contribuir. També hi ha raons específiques perquè això sigui així. D'una banda, és creixent l'interès dels *planners* pel món agrari en el seu paper de productor d'aliments i creador de paisatge; de l'altra, és creixent també la valoració dels productes agraris que s'associen al paisatge i a la natura. Convé aturar-nos a considerar les característiques diferencials de l'activitat agrària:

Figura 13. Ordenació dels espais oberts en el medi agrari. Baix Empordà



Font: Pla territorial parcial de les Comarques Gironines (2010). Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

- És un sector estratègic perquè és responsable de la producció d'aliments.
- Ocupa una proporció baixa i decreixent de treballadors.
- És una activitat altament subvencionada.
- La modalitat d'explotació familiar, dominant encara, té un relleu generacional.
- Crea paisatge, per bé que algunes actuacions a vegades l'afecten negativament.
- Proporciona espai per a la biodiversitat, si bé també és cert que algunes pràctiques agràries contaminen i homogeneïtzen.
 - El sòl de l'activitat agrària, pel fet de ser planer, és disputat pel creixement urbà.
 - Les infraestructures trossegen i malmeten l'espai agrari.
 - Pel valor dels seus rendiments agraris s'ha de considerar un espai feble enfront de les iniciatives d'urbanització i de construcció d'infraestructures.

És prou clar que el planejament territorial, que de manera diferent a l'urbanístic, té els *espais oberts* com a element central de les seves propostes, ha d'incidir sobre les activitats agràries. Tanmateix, també és prou clar que els plans territorials no han d'entrar a regular

allò que és més específic o exclusiu de l'activitat agrària: conreus, adobs, bestiar... D'acord amb aquest criteri, pel que fa a l'espai agrari, els plans territorials parcials s'ocupen només de tres coses:

1. La relació amb el procés de desenvolupament urbà i les infraestructures.
2. La participació en la xarxa estructural dels espais oberts, garantia de la biodiversitat.
3. La participació en el paisatge territorial.

Cal recordar que les determinacions dels plans territorials en aquestes matèries no es fonamenten en criteris absolutament determinants, com els propis de la normativa sectorial i ambiental, sinó que es basen en la lògica del model territorial configurat per un sistema d'assentaments, una xarxa d'espais oberts i unes infraestructures de transport.

Respecte de la relació amb el procés de desenvolupament urbà i d'infraestructures, cal destacar que el planejament territorial preserva substancialment els espais agraris, atès que no n'admet la urbanització de la majoria. És una determinació a favor del manteniment de l'espai agrari, per bé que probablement no és satisfactòria per a alguns propietaris agraris. Respecte de les interferències que poden produir les actuacions d'urbanització aïllada i les infraestructures, els plans aporten restriccions i condicions aquestes actuacions que sens dubte milloren la situació respecte a la de no tenir pla.

Sense cap mena de dubte, seria desitjable una protecció més específica dels espais en funció del seu valor agrari real i potencial. El Pla territorial general de Catalunya de 1995 ja proposava la redacció d'un pla territorial sectorial dels espais agraris, que mai no s'ha abordat. La reclamació d'aquest instrument manté plenament el seu sentit. La seva absència és segurament, també, una mostra de la dissociació entre el món agrari i la planificació, que caldria superar

Pel que fa a la participació amb la xarxa estructural dels espais oberts, és prou clar que la definició d'una xarxa contínua d'aquests espais que garanteixi un suport a la biodiversitat del país, i que a la vegada sigui un component bàsic per a la configuració del model territorial cap on es vol tendir, és un deure ineludible del planejament territorial. Dins dels espais oberts, el *sòl de protecció especial* el qual queda exclòs de qualsevol opció d'urbanització, i també el *sòl de protecció territorial*, on el planejament estableix restriccions i cauteles a transformacions i edificacions, contenen peces de sòl destinat a usos agraris, els quals queden específicament garantits per la normativa dels plans.

El problema central de la qüestió de la participació en el paisatge territorial són les edificacions agràries, en especial les pròpies de la ramaderia intensiva. Aquestes edificacions comporten sovint un problema paisatgístic, encara que un problema d'aquest tipus té quasi sempre solució. El pla promou la minimització dels problemes paisatgístics de les edificacions agràries, i en general de totes les que es poden admetre a l'espai rural, exigint un estudi d'integració paisatgística per a totes les noves edificacions que han de romandre aïllades i promovent la reutilització d'edificacions existents sempre que sigui possible.

L'exigència d'aquest estudi paisatgístic ha estat, en alguns territoris, un dels principals motius de discrepància amb els pagesos, fins al punt de dir que aquesta exigència podia acabar posant fi a activitats que ja estaven al límit. Els plans donen indicacions de l'abast d'aquest estudi que, en el cas de les edificacions agràries, pot estar incorporat a l'imprescindible projecte tècnic de l'edificació. Es tracta, doncs, que els tècnics que projectin aquestes edificacions incorporin el paisatge com una variable més que cal considerar i que projectin bé. No és seriós argumentar que això representi una càrrega addicional definitivament inassolible per l'explotació. En tot cas és un problema afegit per al tècnic projectista, la correcta solució del qual tots agraiem.

8.4 *Les tradicions culturals de les infraestructures*

Les carreteres i els ferrocarrils eren en els segles passats pràcticament els únics elements d'ordenació i de construcció del territori que utilitzava l'Estat, que era el poder polític que ostentava aquesta competència quasi en exclusivitat.

La primera escola d'enginyers de camins a Espanya va ser creada l'any 1802 per Agustín de Betancourt, que va ser anys després artífex del Sant Petersburg dels tsars. Fa, doncs, més de dos segles que es van començar a consolidar uns mètodes i unes pràctiques que podríem identificar com a pròpies de la cultura de les obres públiques.

La construcció de carreteres i ferrocarrils ha disposat des de fa molt de temps de legislació i procediments d'actuació específics. Així mateix, aquesta legislació ha establert la prevalença de les propostes en aquestes matèries sobre els plans urbanístics, que es podrien entendre com a plans territorials de petit àmbit. Probablement, aquesta manera d'actuar s'ha justificat per la funcionalitat de les infraestructures i per aconseguir determinats objectius d'ordenació territorial, implícits o explícits en l'actuació infraestructural. Això, al llarg del temps, crea indubtablement una cultura i una manera d'operar que es recolzen en un sentiment molt sòlid d'autoritat sectorial eficaç.

Uns documents nous, com els plans territorials parcials, que encara la major part de la gent no sap què són, tenen molt difícil imposar la seva lògica de superació de la connotació sectorial en el terreny de les infraestructures. D'altra banda, sense tenir en compte les carreteres i els ferrocarrils i la resta d'infraestructures de transport, no hi ha model territorial que mereixi aquest nom.

Pensem que en el planejament territorial no és admissible la tècnica de la simple prevalença dels traçats de competència sectorial que opera en el planejament urbanístic. El planejament territorial no pot deixar d'intervenir en matèria d'infraestructures de transport si no vol renunciar a una part molt important del seu sentit. Tanmateix, pensem que hi ha raons difícils de remoure en aquest moment, perquè els plans territorials parcials tinguin, en matèria d'infraestructures, una actitud modesta. Aquestes raons són:

- Les competències de projecte, d'execució i d'explotació.
- L'escala i la complexitat tècnica dels projectes.
- El planejament territorial encara s'ha de guanyar el reconeixement de la seva utilitat en la configuració de la realitat territorial.

Comencem assenyalant que l'Estat té competències sobre les carreteres i els ferrocarrils de més abast territorial, i que no se sent vinculat pel que puguí dir el planejament territorial en relació amb aquestes infraestructures. Tanmateix, quan l'Estat ha d'executar alguna infraestructura, demana el parer dels ajuntaments i de la Generalitat. En aquest tràmit, sí que les propostes del planejament territorial poden ser arguments que configuren i donin força a l'opinió de les administracions del territori respecte a la infraestructura en qüestió. Es pot afegir que, si els projectes de l'Estat ja estan aprovats, el pla territorial no té més alternativa que adoptar-los com una dada, encara que després puguin canviar. Si no estan aprovats, el planejament territorial pot aportar alternatives argumentades, les quals poden fructificar o no. En tot cas, cal valorar el recolzament que per a aquestes alternatives pot suposar la racionalitat de la seva concepció d'acord amb una avaluació més precisa de les demandes del territori. Aquest recolzament pren molta més força si l'alternativa rep l'acceptació del territori. Probablement aquesta acceptació és més assolible des de la major proximitat d'un pla territorial català que des d'un projecte de l'Estat, però no es pot comptar que sempre hagi de ser així.

D'altra banda, cal acceptar que dins l'àmbit de la Generalitat on s'elaboren els plans territorials també es donen problemes de disparitat de criteris entre els *planners* i els responsables dels projectes d'infraestructures que en tenen la competència. Quan això succeeix, probablement acaben guanyant aquests darrers –excepte que hi hagi circumstàncies exteriors que corregeixin la tradició de la prevalença–. Tanmateix, aquí cal fer també una autocrítica de les insuficiències i limitacions dels *planners* per arribar a un acord que cal considerar inexcusable. No oblidem, però, que en certs debats interdisciplinaris l'acord és difícil que arribi a ser total; en tot cas, és exigible un acord suficient.

Pel que fa a la complexitat tècnica de les infraestructures cal recordar que els estudis d'aquestes es fan a escales molt més detallades que les dels plans territorials i que comporten la consideració d'aspectes com la normativa específica, la geotècnica, el cost, entre d'altres, en uns graus de detall que no han estat possibles en el pla territorial. Per aquests motius, les propostes que es dibuixen en els plans territorials han de ser interpretades amb la flexibilitat necessària per tal que, sense contradir-ne la lògica territorial, la seva formalització material sigui també la més adequada des del punt de vista constructiu i funcional.

Finalment, cal no oblidar que els plans territorials són documents poc coneguts i poc verificats i que, per tant, es reben amb una certa desconfiança respecte del seu paper, especialment per part dels gestors d'infraestructures que operen amb instruments i pràctiques molt consolidades. Caldrà que amb el temps els plans territorials es guanyin un reconeixement progressiu per tal que el diàleg amb les infraestructures sigui cada vegada més productiu.

En aquesta primera sortida a escena, els plans territorials parcials han tractat de definir el seu espai proposicional i de conuiuïre positivament amb la fase de projecció de les infraestructures mitjançant els posicionaments següents:

- Adoptant una categorització pròpia de les infraestructures basada en el sentit territorial i no en la capacitat o la secció d'aquestes intervencions.
- Donant als nous traçats proposats el valor d'alternativa que cal considerar obligatòriament en l'estudi de traçat de la infraestructura.
- Exigint una justificació, també en termes d'ordenació del territori, si l'estudi de traçat opta per una alternativa diferent.
- No definint cap proposta de traçat en els casos en què aquest està molt condicionat per factors no apreciables a l'escala de treball del pla, com és el cas d'algunes variants.
- En casos de proposta de traçat pel pla, i en absència d'estudi informatiu que aporti una major concreció, obligant a incorporar aquesta proposta en les revisions dels plans urbanístics municipals.

Figura 14. Proposta d'actuacions en infraestructures de mobilitat: xarxa viària al Vallès



Font: Pla territorial parcial de l'Àmbit Metropolità de Barcelona (2010). Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

Sense que hagi comportat la superació plena de cap dels problemes esmentats, cal fer esment del Pla territorial metropolità, com un cas que ha representat un important pas endavant en la credibilitat del planejament territorial en matèria d'infraestructures. La complexitat del territori metropolità de Barcelona (PTMB) va posar en crisi la metodologia sectorial clàssica adoptada en el Pla territorial sectorial d'infraestructures del transport de Catalunya (PITC), i es va constatar la dificultat de concretar propostes viàries i ferroviàries si no es consideraven a la vegada els altres components territorials bàsics: els assentaments urbans –que ocupen una proporció considerable del sòl–, i els espais oberts –que en un territori tan ocupat incrementen indubtablement el seu valor–. La dificultat es va resoldre mitjançant l'atribució al PTMB del paper addicional de Pla territorial sectorial d'infraestructures del transport, dins del seu àmbit territorial, paper que es pot dir que el PTMB ha exercit amb eficàcia i solvència, incorporant, al procés de definició de les infraestructures, elements i valors habitualment absents en el planejament territorial sectorial més tradicional. Segurament aquest és un bon camí per a la superació del desavantatge cultural al qual ens hem referit.

8.5 *Les regulacions normatives del paisatge*

El paisatge és la manifestació visualment perceptible del territori. Per tant, els plans territorials tenen una innegable transcendència paisatgística, tot i que, com es pot comprovar, el text de la Llei de política territorial de 1983 no esmenta ni una vegada la paraula paisatge. Tanmateix, els plans territorials intervenen en el paisatge mitjançant:

- La definició d'una xarxa d'espais oberts que ha de romandre indefinidament sòl no urbanitzable.
- La definició d'estratègies que limiten l'extensió desproporcionada de la majoria de nuclis i àrees urbanes.
- L'exigència de coherència morfològica en els creixements, especialment pel que fa als petits nuclis.
- La condició general de creixements per continuïtat i la restricció de les implantacions aïllades que contaminen la imatge de l'espai rural.
- L'establiment en determinats casos de separacions obligatòries i límits concrets a l'extensió.

Ara bé, la Llei de protecció, gestió i ordenació del paisatge de 2005 va crear els catàlegs del paisatge i les directrius del paisatge, instruments específics per al tractament del paisatge. Els catàlegs han de tenir els mateixos àmbits que els plans territorials parcials, i, basades en els catàlegs, s'han d'elaborar unes directrius del paisatge que han de formar part dels plans. Cal, doncs, que els plans territorials parcials, a més d'intervenir en el paisatge per les vies esmentades, continguin unes directrius amb la corresponent dimensió normativa,

que orientin les diverses accions sobre el paisatge en les línies que assenyalen els objectius de qualitat que estableix el catàleg corresponent.

Cal assenyalar que els quatre primers plans que es van aprovar tenen, en la seva normativa, un capítol dedicat al paisatge. Aquests plans es van elaborar en absència dels corresponents catàlegs. En els tres darrers, la normativa sobre paisatge ja pren forma de directrius. Tanmateix, només en els dos darrers (Terres de l'Ebre i Comarques Gironines) les directrius estan referides a la realitat del territori específic i emanen directament del catàleg corresponent.

Quan ens vam plantejar com havien de ser unes directrius del paisatge, i en vam fer uns quants assajos, ens vam adonar que hi havia un conjunt de directrius de validesa general per a tot Catalunya i segurament també per a tot Europa. Aquestes directrius podien estar estructurades en les deu temàtiques següents, d'innegable transcendència paisatgística:

- Geomorfologia
- Aigua
- Modulació agrària
- Fites visuals i fons escènics
- Extensió urbana
- Edificacions aïllades
- Infraestructures lineals
- Àrees especialitzades
- Espais degradats
- Miradors i itineraris

Sostindríem que aquestes deu temàtiques, i el seu desenvolupament en directrius, exhaureixen els components del paisatge que pel seu caràcter físic es poden regular en un pla territorial parcial. Així mateix, la incorporació d'aquestes directrius en un pla aporta, a pesar del seu caràcter general, referències útils per valorar les accions sobre el paisatge.

Tanmateix, la Llei de protecció, gestió i ordenació del paisatge exigeix un pas més. Demana que les directrius es basin en els objectius de qualitat del corresponent catàleg, és a dir, que es refereixin als elements concrets que configuren el paisatge d'aquell territori. En els dos darrers plans es va procurar donar resposta a aquest mandat mitjançant la incorporació d'unes directrius derivades directament dels objectius de qualitat, i també de les mesures i accions que assenyalaven els catàlegs corresponents.

La circumstància que demana incorporar les directrius específiques de cada territori en els altres cinc plans territorials, i que això pugui fer-se amb una mica més de temps que en el dos plans on ja es va fer, planteja un repte de millora quasi immediat. Ara bé, cal tenir clar que per molt que es millori la formulació de les directrius específiques en els plans que falten, la seva aplicació en els informes o avaluacions sobre actuacions en el paisatge seguirà subjecte al criteri de l'avaluador, i per aquest motiu serà sempre millor una avaluació col·legiada. De fet, l'única aportació que fan les directrius específiques, respecte de les de

caràcter general, és la concreció dels llocs i elements del territori que han de ser objecte de l'aplicació d'aquestes directrius. En tot cas, cal aclarir que l'aplicació no assoleix la seguretat que permet una norma amb paràmetres concrets.

Així doncs, podríem fer esment de tres nivells de directrius del paisatge: generals, territorialitzades i parametritzades. Les directrius generals assenyalen les temàtiques paisatgístiques que cal considerar en un instrument de planificació física com un pla territorial parcial, i estableixen els criteris bàsics que cal adoptar respecte a la protecció o gestió de cada component del paisatge considerat. Les territorialitzades apliquen els criteris d'actuació que estableixen les directrius generals als components concrets del paisatge de l'àmbit que comprèn el pla, i ho fan d'acord amb el contingut del catàleg del paisatge corresponent. Unes directrius parametritzades serien aquelles que permetrien dictaminar sobre les actuacions en el paisatge amb la seguretat que dóna la concreció dels diversos aspectes de l'actuació a uns paràmetres quantitius, cromàtics o geomètrics precisos. Pensem que això només serà assolible mitjançant estudis molt detallats en espais molt ben definits i d'extensió, en general, molt inferior a les unitats de paisatge que determinen els catàlegs. Cal aclarir que segurament no cal tenir tot el paisatge de Catalunya sotmès a unes directrius d'aquest tipus. Tanmateix, és un repte metodològic molt estimulants abordar-ne l'elaboració i fer-ne la verificació de l'aplicació en aquelles peces de més valor del paisatge de Catalunya. Amb tota probabilitat, recórrer aquest camí aportarà, a més, suggeriments de millora de les directrius que ens hem atrevit a fer fins ara.

9. Els plans directors urbanístics

La legislació urbanística, ja des de la seva primera formulació d'àmbit estatal de 1956, va incloure, dins dels instruments de planejament, alguns plans d'abast clarament territorial. Recordem els denominats plans provincials de 1956 i els plans directors territorials de coordinació de 1975. La legislació actual de Catalunya manté aquest criteri i així proposa els plans directors urbanístics, que tenen la finalitat de definir els elements d'ordenació urbanística bàsics d'un espai supramunicipal. La definició de l'àmbit, la decisió d'elaboració del pla i l'assignació d'aquesta comesa, correspon al conseller del departament competent en territori i urbanisme. Tot i que la matèria d'aquests plans és, per definició, urbanística, la iniciativa del Govern de la Generalitat i l'àmbit supramunicipal d'aquests plans els poden proporcionar un indubtable caràcter territorial.

Tot formant part de les tasques del Programa de Planejament Territorial, o en altres casos, paral·lelaments a les tasques d'aquest programa, en el període 2004-2010 s'elaboraren un seguit de plans directors urbanístics que constitueixen un repte metodològic específic. Aquests plans també formen part de la tasca de planejament d'àmbit ampli desenvolupada en aquest període. Atès el seu diferent origen legal, però sobretot pels escassos precedents que tenen i per tant pel seu indubtable caràcter innovador, els plans directors urbanístics són una veritable experiència de planejament territorial, que convé valorar.

Tanmateix, tot i que hi ha els motius apuntats per entendre els PDU com a part de l'experiència de planejament territorial, aquests plans tenen característiques pròpies que els permeten diferenciar-se força dels plans territorials parcials. Assenyalem-ne algunes:

- Són plans que poden tenir un ventall d'objectius molt diversos. Des de ser documents per a l'ordenació comprensiva d'un àmbit supramunicipal, a centrar-se només en un aspecte específic del territori, com fan normalment els plans especials urbanístics i els plans territorials sectorials.

- A diferència dels plans territorials parcials i dels plans d'ordenació urbanística municipal, que han d'existir per mandat legal, o perquè són absolutament imprescindibles, els PDU, en coherència amb la seva flexibilitat de contingut, poden ser-hi o no ser-hi. El mandat de la seva elaboració pot ser justificat, o no, pels plans territorials parcials, i en tot cas passa per una resolució del conseller competent en matèria d'urbanisme i territori.

- Pel fet que són plans urbanístics, poden adoptar cauteles durant el procés d'elaboració mitjançant la suspensió de tràmits i llicències, i poden impedir així que mentre no arriba l'aprovació definitiva es produeixin accions a l'empara del planejament urbanístic vigent contràries als objectius del pla director en elaboració.

- D'acord amb la legislació urbanística, els PDU no classifiquen sòl, sinó que són els POUM els encarregats de fer-ho. Ara bé, en la realitat i segons com siguin les determinacions del PDU, es pot dir que de fet el qualifiquen, atès que expressen un mandat unívoc al POUM en aquest sentit. La capacitat de proposar dels PDU va ser elevada al màxim –incloent-hi ordenació parcial i projecte d'urbanització– en la legislació per al desenvolupament de les àrees residencials estratègiques. Aquest canvi legislatiu va tenir per objecte ampliar les competències d'actuació de la Generalitat per a l'execució d'aquest programa i ho va fer desenvolupant la potencialitat de propostes que ja tenien els PDU.

És a dir, els PDU són uns instruments d'una gran flexibilitat pel que fa al contingut i amb un gran potencial d'eficàcia. Cal dir també que a començament del 2004 hi havia molt poca experiència pel que feia a l'elaboració i aplicació d'aquests plans.

A diferència dels plans territorials que s'elaboraren amb els mitjans tècnics propis del Programa de Planejament Territorial, i amb una metodologia i un llenguatge comuns –sense perjudici de formes dialectals inevitables i a vegades convenients–, els plans directores urbanístics s'elaboraren per diferents equips mitjançant contractacions externes i convenis amb la Universitat Politècnica de Catalunya que van possibilitar la participació d'una bona proporció de professors d'urbanisme en una tasca que tenia també un clar component de recerca metodològica.⁶

6. Els plans directores urbanístics en curs d'elaboració es van presentar en una jornada que va tenir lloc al Palau de la Música (sala petita) el dia 20 de gener de 2006. Posteriorment es va editar un número monogràfic de la revista *Espais* (52) del Departament de PTO, que recull les presentacions realitzades aquell dia.

9.1. PDU del sistema costaner (PDUSC)

Cal aplaudir calorosament l'oportunitat d'aquest pla, que s'elaborà i es tramità en els primers mesos del 2004 amb un objectiu molt senzill i transcendent: blindar el sòl no urbanitzable de la línia costanera que el planejament municipal vigent encara mantenia com a tal. D'entrada podria semblar un objectiu molt limitat i això va motivar que alguns insistíssim a anar més enllà proposant la desclassificació d'alguns sectors de sòl urbanitzable especialment conflictius. Es va fer aquest pas amb el denominat PDUSC-2, que amb bon criteri, va tenir una tramitació diferenciada del primer per tal de no interferir el camí molt més segur d'aquest segon.

Penso que la iniciativa del PDUSC, especialment del primer, pel seu abast i pels menors costos, va demostrar que era una estratègia d'una gran intel·ligència política. No es tractava de res més que de donar la dimensió d'opció definitiva a allò que en el seu dia ja havien proposat els ajuntaments en els seus respectius POUM. Com el temps demostrarà penso que es tracta d'una decisió irreversible que permetrà mantenir una part de la costa catalana –petita en algunes parts però més important en d'altres– sense urbanitzar. Aquest és avui un objectiu que ja no necessita argumentació en la major part de Catalunya.

9.2. Els PDU que venien d'abans

En el seu moment, la inoperància de la Generalitat pel que feia al desenvolupament dels plans territorials parcials va motivar que el Parlament acordés que, mentre aquests no existissin, era urgent abordar l'ordenació supramunicipal dels sistemes urbans de les tres planes de la Catalunya central que tenien com a ciutats de referència Igualada, Manresa i Vic. Per donar compliment al mandat parlamentari, calia, doncs, elaborar els corresponents plans directors urbanístics que en aquest cas havien d'abordar en la seva globalitat els problemes i components de cada sistema urbà. Els tres plans s'encarregaren a diferents equips liderats per professors d'urbanisme i es portaren a terme seguint línies metodològiques força diferents.⁷

S'arribaren a aprovar definitivament el PDU del Pla del Bages i el PDU de la conca d'Òdena. El primer va tenir una elaboració i un tràmit anteriors en el temps al PTP de les Comarques Centrals, mentre que el segon va coincidir-hi força en el temps. Probablement és per aquest fet –a més que cada àmbit responia a una extensió molt diferent, molt més gran en el cas del Pla del Bages– que el Pla director urbanístic del Pla de Bages té un tipus de determinacions i un llenguatge pròxim al dels plans territorials, mentre que el de la conca

7. El PDU del Pla del Bages va ser encarregat l'any 2004 a un equip dirigit pel professor Joaquim Sabaté. Pel que fa al PDU de la conca d'Òdena, va ser encarregat el mateix any 2004 a un equip dirigit pel professor Antonio Font, i finalment el PDU de la plana de Vic va ser encarregat l'any 2005 a un equip dirigit pel professor Xavier Eizaguirre.

d'Òdena s'aproxima força al que es pot entendre com a prototipus de pla urbanístic d'un sistema urbà. Pel que fa al tercer PDU, el de la plana de Vic –amb un àmbit també força gran–, es va optar per suspendre'n indefinidament la tramitació, atès que, amb l'aprovació del Pla territorial parcial de les Comarques Centrals, es va constatar que aquest pla ja orientava adequadament les dinàmiques d'aquest territori, i que per passar a propostes més precises i de més compromís era prudent esperar un temps i deduir, de l'aplicació mateixa del pla territorial, les necessitats concretes que reclamessin un PDU.

Figura 15. Proposta d'actuacions urbanístiques d'interès supramunicipal a la conca d'Òdena



Font: Pla director urbanístic de la conca d'Òdena, versió no definitiva 2007. Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya.

9.3. Els PDU de comarques pirinenques

La iniciativa dels plans de comarques pirinenques –Pallars Sobirà, Vall d’Aran i la Cerdanya– responia a la idea, segurament certa, que el territori d’aquestes comarques era delicat, feble i sotmès a dinàmiques de canvi que convenia acotar amb precisió, per bé que en algun cas –el de la Vall d’Aran– la iniciativa naixia també com a resposta política a situacions puntuals de congestió i d’insuficiència de serveis.

Dins del període 2004-2010 s’assolí l’aprovació definitiva del PDU del Pallars Sobirà i del PDU de la Cerdanya. Anàlogament als plans anteriors, aquests van ser elaborats per equips diferents, liderats també per professors d’urbanisme,⁸ i el període final d’elaboració i tramitació es va fer quan el PTP de l’Alt Pirineu i Aran ja havia estat aprovat. Cal destacar que la possibilitat d’acompanyar el procés d’elaboració d’aquests plans amb una suspensió de tràmits i llicències va permetre utilitzar aquests instruments per desqualificar *de facto* diverses peces de sòl urbanitzable no desenvolupat –altament contradictòries amb els objectius del pla territorial de l’Alt Pirineu i Aran– i també per redreçar i acotar processos d’urbanització mal regulats com era el cas la Molina - Masella a la Cerdanya.

9.4. Altres PDU de sistemes urbans

Una certa eufòria derivada dels passos que s’estaven fent en matèria de planejament de gran àmbit, i la confiança en un instrument com els PDU van motivar la posada en marxa de més plans directors referits a sistemes urbans significatius del territori: el de Figueres, el de Girona, el del Camp de Tarragona, el del Pla de l’Estany i el del Pla d’Urgell. Seguint la mateixa pauta que en els plans anteriors, aquests PDU es van encomanar també a equips externs, els uns liderats per professors universitaris mitjançant conveni amb la UPC i uns altres mitjançant concurs d’empreses externes.⁹

En el temps del programa van assolir l’aprovació definitiva els tres que corresponen a sistemes del territori de les Comarques Gironines, i ho van fer poc abans o poc després que s’aprovés definitivament el pla territorial parcial corresponent a aquest àmbit, l’octubre de 2010. Hi va haver-hi, per tant, una notable simultaneïtat en els processos d’elaboració

8. El PDU del Pallars Sobirà i el PDU de la Val d’Aran van ser encarregats l’any 2004 a un equip dirigit pels professors Carles Llop i Sebastià Jornet. El PDU de la Cerdanya va ser encarregat l’any 2004 a un equip dirigit pels professors Miquel Domingo i Alfred Fernández de la Reguera.

9. El PDU del sistema urbà de Figueres va ser encarregat l’any 2005 a un equip dirigit pels professors Lluís Cantallops i Ferran Sagarra, al qual després s’incorporava Tonet Font. El PDU del sistema urbà de Girona va ser encarregat l’any 2006 a un equip dirigit pels arquitectes Xavier Canosa i Esteve Corominas. El PDU del Pla de l’Estany va ser encarregat l’any 2006 a l’empresa ERF dirigit pel socioecòleg Ramon Folch. El PDU de l’àrea central del Camp de Tarragona va ser encarregat l’any 2006 a un equip dirigit pel professor Antonio Font. El PDU del Pla d’Urgell va ser encarregat a un equip dirigit pel professor Carles Llop l’any 2007.

i tramitació dels PDU i el PTP, que va requerir una especial atenció per tal d'assegurar la necessària coherència espacial de les propostes de planejament, atesa també la seqüència temporal de les aprovacions de plans que operaven en un mateix àmbit i tenien relacions de jerarquia proposicional.

El PDU del sistema urbà de Girona respon al prototipus de pla director que vol abordar tota la problemàtica urbanística del sistema a l'escala del pla, mentre que en el altres dos concorren certes peculiaritats.

En el PDU del Pla de l'Estany es va constatar que les determinacions urbanístiques d'ordre supramunicipal només tenien sentit a l'àrea urbana central de la comarca formada per Banyoles, Porqueres i Cornellà de Terri, mentre que a la resta del territori, amb nuclis força petis i amb molta proporció d'espais oberts, era més adient definir les propostes amb el llenguatge propi dels plans territorials. Per aquest motiu, el PDU és, en bona part del seu àmbit, idèntic al PTP de les Comarques Gironines.

El PDU del sistema urbà de Figueres va tenir un procés d'elaboració i tramitació molt llarg ja que es va justificar inicialment per haver estat proposat pel Pla director territorial de l'Empordà, i es va aprovar més tard que el Pla territorial parcial de les Comarques Gironines. En aquest temps es va anar modificant el discurs de fons del pla, en el sentit d'anar orientant-lo cap uns objectius més específics. Així, des d'un plantejament inicialment de tipus comprensiu, es va anar derivant a un contingut que se centrava en la previsió dels elements espacials i d'infraestructures de caràcter supramunicipal que calia considerar a l'escala del PDU, i se centrava, també, en l'ordenació de les futures àrees especialitzades d'activitat econòmica. En tota la resta, el pla es remetia al que establia el PTP de les Comarques Gironines.

9.5. Els PDU especialitzats

Més enllà del PDU del sistema costaner ja comentat, es varen promoure i aprovar altres PDU amb objectius molt específics, entre els quals es poden esmentar els casos, ben diferents, del PDU de les colònies industrials del Llobregat i els PDU del Ferrocarril Orbital i del Ferrocarril Transversal, que mostraren l'eficàcia de l'instrument quan actua com un pla especial, per bé que dotat de major autoritat i eficàcia¹⁰.

La conveniència d'accentuar el caràcter especialitzat dels PDU, on es va tractar de conduir Pla director urbanístic del sistema urbà de Figueres, i del qual tenim els clars exemples acabats d'esmentar, va ser un criteri que es va anar consolidant amb el temps. El grau d'especificitat dels objectius del PDU pot ser molt divers, però sembla raonable que, si ja existeix planejament territorial que garanteix les coherències bàsiques,

10. El PDU de les colònies del Llobregat va ser encarregat l'any 2004 a un equip dirigit pel professor Joaquim Sabaté i els PDU dels ferrocarrils orbital i transversal els va portar a terme Infraestructures Ferroviàries de Catalunya (IFERCAT).

9.6. Els PDU de les àrees residencials estratègiques (ARE)

Per bé que més endavant el canvi en les perspectives econòmiques va canviar radicalment el temps d'aquest programa, al començament, la consideració de la urgència d'actuacions eficaces en la provisió de sòl per a habitatges de protecció oficial va portar a aprofitar tot el potencial latent del pla director urbanístic com a instrument. Amb una senzilla reforma de la legislació urbanística es podia atribuir clarament a aquests instruments la facultat de classificar sòl, cosa que ja feien *de facto*, però que requeria la posterior validació per part del POUM. Aquest era un canvi clau: un instrument de la Generalitat podia directament esmenar el planejament municipal aprovat. A partir d'aquí, amb algunes esmenes legals més, es podien estendre les facultats dels PDU a la definició de l'ordenació urbanística a nivell de pla parcial, i atesa la urgència, també fins a les determinacions que corresponien als projectes d'urbanització.¹¹ En tot cas, cal no oblidar que aquestes eren facultats que es conferien només als PDU que tenien per objecte el desenvolupament de les àrees residencials estratègiques i cal dir també que va ser una actuació en la qual no va participar directament el Programa de Planejament Territorial més enllà de valorar com a coherents les localitzacions triades i el caràcter compacte i divers que s'atribuïa a les actuacions. Tanmateix, amb relació a la finalitat d'aquest capítol, la referència als PDU de les ARE és interessant per copsar fins on va arribar en el període 2004-2010 la voluntat política d'assolir una racionalitat territorial per damunt de les delimitacions municipals i superant clàssiques prevencions respecte de les competències dels ajuntaments.

Exposats aquests breus comentaris en relació amb els PDU més significatius del període, cal dir que la valoració que se'n pot fer és de caràcter diferent que la que s'ha presentat amb relació als plans territorials parcials.

Si en els plans territorials parcials es va fixar prèviament una metodologia, un llenguatge i un abast de propostes assolibles, en els PDU es van obrir, de fet, una sèrie de línies de recerca –una per equip–. El Programa definia l'encàrrec i vetllava perquè les propostes del pla director fossin coherents amb el que proposava, o presumiblement proposaria, el pla territorial parcial corresponent. L'obertura metodològica era coherent amb l'àmplia participació de professors de la UPC, que es justificava pel caràcter de recerca que indubtablement tenia l'assaig de les possibilitats d'aquest instrument.

El fet que els plans territorials no haguessin estat ja aprovats i plenament assumits motivà alguns problemes de coherència amb els PDU que es desenvolupaven paral·lelament. El discurs que algunes vegades es va fer sobre els aspectes positius de la simultaneïtat d'elaboració dels PTP i els PDU, en el sentit que podia afavorir fluxos i intercanvis de punts de vista creatius entre uns i altres, falla una mica quan es va curt de recursos humans i temps. Cal reconèixer que la dedicació de la major part de la capacitat tècnica del PPT a

11. Les facultats superiors dels PDU que havien d'ordenar les àrees residencials es van proveir mitjançant el Decret Llei 1/2007, de mesures urgents en matèria urbanística, les disposicions del qual han quedat incorporades en el text refós de la Llei d'urbanisme.

elaborar els plans territorials parcials va impedir que es dediqués prou atenció als processos d'elaboració dels PDU que s'estaven produint simultàniament, els quals, tot i l'alta qualitat general dels treballs, a vegades caminaven en direccions que no interactuaven d'una manera prou sinèrgica amb el corresponent pla territorial i que fins i tot podien debilitar-lo.

En tot cas, l'assenyalament d'aquests problemes no afecta el caràcter clarament positiu de l'experiència, que és fàcilment constatable a través del coneixement dels PDU aprovats i d'alguns que encara no han assolit l'aprovació. Es podria dir, però, que resta pendent la definició d'un patró metodològic propi d'aquest instrument. El que passa és que potser això no és possible. Un instrument tant versàtil i contingent com és un PDU és a les antípodes dels plans territorials parcials: obligatoris, amb àmbits predeterminats, que han de cobrir tot el territori de Catalunya i han de ser tots plegats coherents entre si en contingut i llenguatge. Potser els PDU han de continuar tenint un grau d'obertura suficient pel que fa al tipus de determinacions, i segurament segueix sent oportú encomanar-los a diferents equips. Tanmateix, sí que, de l'experiència 2004-2010, en trauria alguna recomanació per al futur. Primera: cal promoure només els PDU que calen –que són aquells per als quals siguem capaços de definir objectius específics i precisos– i segona: el procés d'elaboració d'uns instruments tan potents requereix la implicació contínua i des del primer moment de l'administració pública que en té la iniciativa.

10. Final

La utilitat de la feina feta pel Programa de Planejament Territorial requereix en bona part la continuïtat de la comesa empresa. En primer lloc, vetllant per l'aplicació de les propostes dels plans, en especial pel que fa al planejament urbanístic municipal, a les edificacions en sòl no urbanitzable i a les actuacions d'infraestructures. Això comporta pedagogia del sentit dels plans, plena assumpció de la seva vigència i valoració crítica de les seves determinacions en el moment de confrontar-los amb la realitat.

En segon lloc, considerant els plans territorials com a instruments vius, que interaccionen amb els processos reals del territori i la societat, i que en algun moment s'hauran de revisar, o simplement esmenar, per millorar-ne l'eficàcia.

En tot cas convé tenir present, ja des d'ara, els reptes de millora apuntats en aquest article:

- El repte, bàsicament polític, d'adequar les regles de joc de manera que facilitin als ajuntaments una assumpció més decidida dels objectius d'ordenació territorial malgrat que això els comporti algunes limitacions.
- Dos reptes de caràcter bàsicament metodològic: el de millorar les garanties i la qualitat de les propostes relatives a la disposició en el territori de futures àrees especialitzades aïllades i el d'assolir una regulació operativa i afinada de les actuacions en el territori amb els objectius de preservació i millora del paisatge.

– Dos reptes de caràcter bàsicament cultural: implicar en major grau el món agrari i fer un projecte de les infraestructures en la lògica del model territorial comprensiu al qual intenten aproximar-se els plans territorials, i del qual els dos assumptes són part substancial i imprescindible.

Quan fa justament un any que es va assolir la cobertura de tot el territori de Catalunya amb planejament territorial parcial podem dir que hi ha raons per mantenir l'esperança.