

Planejament territorial i debat social

Néstor Cabañas López, Moisès Jordi Pinatella,
Montserrat Mercadé Marimon
Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya, Societat
Catalana d'Ordenació del Territori, Institut d'Estudis Catalans

Resum

En aquest article s'estudia el debat social generat a l'entorn de l'intens període de planificació territorial desenvolupat a Catalunya al llarg de la darrera dècada. Després de repassar el context històric de la planificació territorial al nostre país, es fa una breu anàlisi de les repercussions socials de cada una de les figures aprovades i s'aprofundeix més en dos casos concrets, el de les Terres de l'Ebre i el de la Conca d'Òdena. Tot plegat porta a reflexionar sobre el grau d'acceptació del planejament territorial i els canvis introduïts com a conseqüència del debat.

Resumen

En este artículo se estudia el debate social generado en relación con el intenso periodo de planificación territorial desarrollado en Cataluña durante la última década. Después de repasar el contexto histórico de la planificación territorial en nuestro país, se hace un breve análisis de las repercusiones sociales de cada una de las figuras aprobadas i se profundiza más en dos casos concretos, el de las Terres de l'Ebre i el de la Conca d'Òdena. Todo esto nos lleva a reflexionar sobre el grado de aceptación del planeamiento territorial y los cambios introducidos como consecuencia del debate.

Résumé

Dans cet article on étudie le débat social apparu à cause de l'intense période d'aménagement du territoire qu'a eu lieu à la Catalogne pendant les derniers dix ans. Après avoir vu le contexte historique de la planification territoriale dans notre pays, on fait un bref analyse des conséquences sociales de chaque nouvel outil d'aménagement du territoire et on met l'accent sur deux cas concrets, celui de les Terres de l'Ebre et celui de la Conca d'Òdena. On finit pour réfléchir autour du degré d'acceptation de l'aménagement du territoire et les changements introduits à cause du débat.

Abstract

In this article we study the social discussions appeared during the last decade in Catalonia, caused by the important development of the territorial planning. After have seen the historical context of the territorial plan in our country, the paper reviews the social consequences for each planning tool and then points out in two real cases, one in the Terres de l'Ebre and the other in la Conca d'Òdena. We end up thinking about the acceptation –or not– of the territorial plan and the changes that have been incorporate as consequence of the debate.

1. Context

1.1. L'origen de la planificació territorial catalana

El planejament territorial i supramunicipal sorgeix als anys vint del segle passat a països com Anglaterra, els Estats Units o Alemanya, com a resposta al canvi d'escala que s'estava produint a les ciutats a causa del desenvolupament industrial. Aquest canvi va tenir un important punt d'inflexió durant el Quart Congrés Internacional d'Arquitectura Moderna del 1933, les conclusions del qual, conegudes com la Carta d'Atenes, sintetitzaren el pensament que havia de donar origen al planejament regional metropolità:

La ciutat no és més que una part d'un conjunt econòmic, social i polític d'una regió. (...) Una aglomeració constitueix el nucli vital d'una extensió geogràfica el límit de la qual està constituït únicament per la zona d'influència d'una altra aglomeració (...). No es pot considerar un problema urbanístic més que remetent constantment als elements constitutius de la regió i principalment a la seva geografia, (...). No és possible emprendre cap acció si no s'ajusta a la destinació harmoniosa de la regió. El pla de la ciutat no és més que un dels elements d'aquest tot que constitueix el pla regional. (Le Corbusier, 1942).

No obstant això, paral·lelament hi va haver un segon canvi d'escala que va partir del concepte mateix de regió com a unitat geogràfica integradora de fenòmens urbans i no urbans i que va donar lloc a la planificació regional:

La planificació regional no significa la planificació de les grans ciutats més enllà dels seus límits actuals: significa infondre un nou vigor i rehabilitar regions senceres per a que els productes de la cultura i la civilització, en comptes de ser un privilegi d'una minoria d'uns centres congestionats, estiguin a l'abast de tots a qualsevol part de la regió. (Mumford, 1925, a Benavent, 2006).

A Catalunya la recuperació de la Generalitat durant la República (1931-1939) va permetre iniciar per primer cop diferents processos de planificació integral del territori català que només s'havien dut a terme de manera parcial o sectorial gràcies a la Mancomunitat de Catalunya. Concretament, l'any 1932 la Generalitat va encarregar el Pla de distribució de zones del territori català, realitzat pels germans Rubió i Tudurí, que representava la introducció, per primer cop, del planejament territorial (*regional planning*) més avançat dels anys trenta. Aquest planejament partia d'una planificació integral del territori català, d'una planificació holística que anava més enllà de la pura planificació urbanística o sectorial per esdevenir un model territorial de referència. Un model territorial integral de Catalunya que té la seva inspiració en l'ideal noucentista de la Catalunya, ciutat d'expansió (Catalunya-Ciutat), del concepte cultural de ciutat a tot el Principat, i que fou desenvolupat per primer cop pels intel·lectuals aplegats a l'entorn de la *Revista de Catalunya* (febrer del 1926). El

mateix Pla de distribució de les zones ho recull a la seva justificació lligant-t'ho amb el nou model de mobilitat que ha de respondre a aquest ideal:

Cal que Catalunya es descentri de Barcelona en tot el possible. Cal crear la Catalunya-Ciutat, dins de la qual Barcelona no sigui més que un barri. Des d'aquest punt de mira, les facilitats, les velocitats i les connexions perifèriques dels transports públics de passatgers, deixen d'obeir a raons purament comercials per passar a tenir una raó d'Estat, indisputable. (Rubió i Tudurí, 1932).

Aquest ideal, lligat al concepte de desenvolupament integral del territori de Catalunya, serà la base del que es podria anomenar model de planificació territorial català, que s'ha anat desenvolupant fins als nostres dies i que està caracteritzat per la necessitat d'equilibri entre la ciutat de Barcelona i la resta del territori. Dos anys després, el 1935, es va publicar el Pla general d'obres públiques promogut per Joan Vallès i Pujals i Victoriano Muñoz Oms, que era molt més que un simple pla de carreteres o ferrocarrils, ja que recollia una extensa feina prèvia d'anàlisi del territori català. En aquest pla ja es recollia, entre d'altres, aquesta preocupació per la dualitat entre Barcelona i resta del territori:

Catalunya és un poble de constitució deficiënt. Pateix, en primer lloc, de macrocefàlia: té un cap massa gran en proporció a la resta del cos. Barcelona, amb el seu milió i escaig d'habitants, (...) representa més de la tercera part de la població catalana. (...) Sols un pla ponderat i de conjunt, en el qual tot estigui lligat i relacionat, en el qual tot obeeixi a una realitat i una possibilitat, pot ésser base d'una labor continuada i de profit. (DPTOP, 2009).

Entre els objectius del Pla també s'esmentaven alguns que reforcen aquesta idea de reequilibri:

Equitat i recobrament de l'equilibri entre les comarques catalanes. Igualtat entre els ciutadans del pla i de la muntanya (...). Endegament de la civilització vers tots els racons de Catalunya. Tot mirant cap a Barcelona, tendir a la creació de forts nuclis comarcals (...). (DPTOP, 2009).

Durant la Generalitat republicana també es desenvoluparen molts més projectes com la divisió territorial en vegueries i comarques de 1936, promoguda per Ventura i Gassol i realitzada per Pau Vila; o el Pla Macià per Barcelona, realitzat pels arquitectes racionalistes del GATCPAC amb la col·laboració de Le Corbusier. Tots aquests plans de futur per a Catalunya van quedar arraconats com a conseqüència de la derrota de la República durant la Guerra Civil i per l'exercici d'unes institucions franquistes que no entenen el territori català com a subjecte polític que hagués de tenir una planificació conjunta.

Així, durant la dictadura franquista, la desaparició del govern propi de Catalunya va comportar, també, la desaparició de la seva planificació territorial de conjunt, tot i que, en el marc de l'àrea de Barcelona, es desenvoluparen figures rellevants de planejament

supramunicipal com el Pla comarcal de 1953 i molt posteriorment el Pla general metropolità de 1976.

1.2. La planificació a la nova Generalitat

La recuperació de la Generalitat el 1977 va suposar l'oportunitat de restaurar la unitat d'acció en la planificació territorial a Catalunya, esperit que va quedar reflectit a la Llei de política territorial de 1983. Aquesta Llei recupera d'alguna manera aquesta idea de la Catalunya-Ciutat, com es pot observar en els seus objectius principals:

Fomentar una distribució equilibrada del creixement per tal d'assolir uns nivells de renda adequats a tot el territori. En segon lloc, promoure un creixement ordenat des del punt de vista de les implantacions sobre el territori per tal d'afavorir una eficàcia més gran de les activitats econòmiques i una millor qualitat de la vida. En tercer lloc, afavorir el creixement econòmic de Catalunya i lluitar contra l'atur. (DOGC, 1983).

Aquesta Llei estableix com a marc de referència per a l'ordenació del territori a Catalunya el Pla territorial general de Catalunya, el qual ha de vetllar per "l'equilibri territorial d'interès general per a Catalunya i que ha d'ésser el marc orientador de les accions que s'emprendran per a crear les condicions adequades per a atreure l'activitat econòmica als espais territorials idonis", (DPTOP, 1995).

La Llei de política territorial va ser desenvolupada l'any 1995 a través del Pla territorial general de Catalunya (PTGC). El PTGC, a més d'aquest principi equilibrador, també preveu per primer cop conceptes que podríem incloure dins del creixent paradigma sostenibilista, com la preservació de la matriu biofísica, la moderació del consum de sòl, el foment dels creixements continus i compactes, el foment de la cohesió social, la mobilitat sostenible o la preservació del paisatge.

Concretament la proposta final del PTGC –amb un horitzó per al 2026 de 7,5 milions d'habitants– estableix una estratègia de doble reequilibri, per una banda, de l'àrea metropolitana de manera interna i, de l'altra, de la resta de Catalunya a través d'una sèrie de sistemes de proposta. També defineix una sèrie d'àmbits funcionals territorials i la proposta d'organització territorial per al desenvolupament dels plans territorials parcials.

El primer pla territorial que es va desenvolupar-se sota l'empara del PTGC va ser el Pla territorial parcial de les terres de l'Ebre, iniciat el 1997 i aprovat finalment el 2001. Aquest Pla es va concebre com un instrument per al desenvolupament de les Terres de l'Ebre i estava lligat a la tasca de l'Institut per al Desenvolupament Econòmic de les Comarques de l'Ebre (IDECE) creat l'any 1993. El Pla territorial de l'Ebre planteja un reforç i una correcció de les dinàmiques demogràfiques d'aquesta regió a través de la promoció industrial. El Pla inclou actuacions estratègiques en matèria de sòl industrial, la reestructuració agrària, el desenvolupament turístic i la millora de les infraestructures internes i externes.

1.3. El programa de planejament territorial

L'execució durant divuit anys des de l'entrada en vigor de la Llei de política territorial d'aquest únic Pla territorial parcial va generar –especialment en l'àmbit tècnic, acadèmic i de les entitats ecologistes– importants dubtes sobre la inexistència de criteris rectors d'ordenació del territori que acompanyessin el planejament municipal. Alguns autors van titllar aquesta situació de “minifundisme planificador”:

Així la planificació municipal s'ha consolidat *de facto* a partir de les dinàmiques econòmiques i pes sociopolític dels diferents territoris. El resultat d'aquesta indefinició ha estat un considerable desordre territorial respecte als espais lliures, els sistemes urbans i les infraestructures i, com a conseqüència i davant la manca d'una política territorial efectiva que regulés de manera integrada el territori, el model d'urbanització resultant ha estat extensiu en el territori (Alfama et al., 2007).

Per tal d'agilitzar aquesta execució del planejament territorial, el 2002 es va modificar la Llei de política territorial per crear una nova figura de planejament territorial de rang inferior als plans territorials parcials: els plans directors territorials. Aquell mateix any es va començar a desenvolupar aquesta nova figura en dos àmbits on hi havia una demanda explícita, per part de la societat civil d'instruments, d'ordenació territorial: l'Empordà i l'Alt Penedès. També el 2002 es va produir l'aprovació de la nova Llei d'urbanisme (2/2002) on s'inclouia un nou instrument de planejament per tal de coordinar l'ordenació urbanística d'àmbit supramunicipal: els plans directors urbanístics (PDU).

Les demandes de més planificació territorial van ser respostes, en part, amb l'arribada del nou Govern de la Generalitat l'any 2003¹ i l'inici del Programa de planejament territorial del 2004, que incloïa, a més del desenvolupament dels set plans territorials parcials, la revisió del Pla territorial general de Catalunya i l'actuació en els àmbits de més pressió urbanística i a les comarques de muntanya mitjançant els PDU.

Una de les característiques del Programa de planejament és que, per primer cop, defuig en certa mesura els models territorials tancats i definitius per permetre uns plans territorials més permeables a les dinàmiques pròpies de cada territori. La qüestió, per tant, no és definir un model que redrexi les dinàmiques de cada territori en funció d'un gran model global, sinó donar resposta, en primera instància, a les dinàmiques previstes en l'horitzó global del 2026 amb uns criteris de sostenibilitat i cohesió social. El Programa també inclou criteris de reequilibri territorial però els considera com un objectiu a llarg termini:

En el cas dels plans territorials, tantes vegades reclamats, hi ha hagut la temptació de voler fer-los com aquells instruments que de manera quasi definitiva haurien d'aportar racionalitat

1. El nou govern de la Generalitat, format pel Partit dels Socialistes de Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya i Iniciativa per Catalunya-Verds, Esquerra Unida i Alternativa, va incloure la renovació del planejament territorial dins de l'Acord per a un govern catalanista i d'esquerres.

i coherència generals al desenvolupament i als processos de canvi del territori. Certament, aquest és un desideratium al qual no hem de renunciar, però el territori és una realitat molt complexa on hi és tot (funcions, valors, competències, interessos...), tot té a veure amb tot i tot està en moviment. (Esteban, 2006).

Per tal de desenvolupar els diferents plans territorials es proposa una estructuració del territori en tres sistemes bàsics que actuen com a matriu i que estan interconnectats: espais oberts (agraris, forestals, d'interès natural...), assentaments (ciutats, pobles i també urbanitzacions, polígons industrials...) i sistema d'infraestructures de mobilitat (xarxa viària, ferrocarrils, logística, ports, aeroports...).

Aquest nou canvi en la manera d'enfocar les polítiques territorials cal emmarcar-lo, en certa mesura, dins de l'Estratègia Territorial Europea (ETE) aprovada el 1999, la qual va suposar un nou marc d'ordenació a tots els nivells per a l'ordenació del territori a la Unió Europea. Aquesta estratègia es basa en tres principis rectors: el desenvolupament d'un sistema urbà policèntric amb una nova relació camp-ciutat, la garantia d'una igualtat d'accés a les infraestructures del coneixement i el foment del desenvolupament sostenible. Per poder traslladar aquests objectius a la realitat catalana s'han de tenir en compte aspectes com: "la intervenció del sector públic per garantir la cohesió social i la sostenibilitat combatent les desigualtats entre territoris; noves formes d'ordenació del territori fonamentades en la concertació i coordinació amb els agents; i un model resultant que ha de respondre als objectius i criteris de cohesió social i sostenibilitat" (Tarroja, 2001).

1.4. El debat a l'entorn del model territorial

Aquest canvi en la manera d'entendre la planificació territorial, que implica el pas d'un model lineal de desenvolupament a altres concepcions més variables, dóna joc al sorgiment del paradigma de la nova cultura envers el territori que pretén potenciar-ne el valor com a actiu propi d'una societat i no com a simple suport físic de les activitats. "Per tal de desenvolupar aquesta nova cultura del territori també cal establir nous mecanismes per a la seva gestió participativa en el marc d'una nova governança territorial" (Blanco i Gomà, 2002). I també "una millor gestió concertada en xarxes interinstitucionals de cooperació" (Tarroja, 2006) ja que precisament l'arquitectura institucional i la juxtaposició dels planejaments amb diferents models territorials apareix com una font de conflicte d'àmbit institucional i de les competències administratives.

L'altra font de conflictes o debats territorials parteix de les diferents visions que una societat receptora d'un pla pot tenir-ne. Quan en un territori es proposa un pla o projecte territorial, els agents socials, econòmics i polítics acostumen a analitzar quines conseqüències se'n derivaran i, a partir d'aquí, en fan una valoració que pot anar des de l'acceptació fins al rebuig, passant per una aprovació condicionada o bé per la indiferència. "L'impacte social del pla o projecte és la suma d'aquestes valoracions individuals, ben sovint

contraposades, i que es pot definir com la percepció global que una determinada societat local té dels avantatges i desavantatges que ocasionarà un pla o un projecte territorial” (Vanclay, 2002).

Des d'aquest punt de vista, “l'impacte social”, més enllà dels efectes directes – mesurables–,² és una “construcció social” que depèn dels coneixements socialment apresos sobre el que és normal, natural, el que és esperat o fins i tot acceptable. En aquest darrer aspecte hi ha un component clarament específic de cada individu i també de cada societat, en funció de quina és la seva idea de progrés, de seguretat, del valor que atorguen al medi natural, de la satisfacció amb el sistema de representació ciutadana i del context social, econòmic i polític del territori (Sairinen, 2004). Diversos autors defineixen aquesta subjectivitat en “la percepció del seu entorn com a coneixement ecològic local, que esdevé determinant perquè l'impacte social negatiu sigui variable en funció del tipus de societat receptora i la generació de conflictes o debats territorials” (Yli-Pelkonen i Kolh, 2005).

2. El debat social sobre el planejament territorial

A continuació es repassen els diversos plans territorials i plans directors urbanístics aprovats els darrers anys, buscant en cada cas la reacció suscitada per part dels principals agents territorials (ajuntaments, partits polítics, plataformes ciutadanes, organitzacions empresarials...). Es pretén observar si el debat social ha generat modificacions en els plans, fins a arribar a situacions d'un major consens.

El debat social a l'entorn dels plans s'ha desenvolupat dins de dos processos paral·lels, per bé que interconnectats. En primer lloc, el procediment reglat –és a dir previst dins la legislació vigent– basat en sessions de participació prèvies, un període de suggeriments al document d'Avanç, un període d'al·legacions al document d'aprovació inicial i la presentació de recursos després de l'aprovació definitiva. En aquest cas s'ha buscat la informació sobre aquests plans al Registre de planejament urbanístic de Catalunya, on figura la documentació de tots els plans aprovats, incloent-hi els informes de participació. En segon lloc, el procediment no reglat basat en l'organització de moviments de diversos tipus (institucionals, ciutadans, empresarials...) que actuen com a lobby per pressionar l'administració actuant –en aquest cas el DPTOP– i que fan servir, com a instruments per assolir els objectius, l'aparició als mitjans de comunicació, les manifestacions, els talls de carretera o la difusió a les xarxes socials d'Internet, entre altres. La informació s'ha cercat a la pàgina web de l'Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya, que des del 2003 analitza els projectes i els debats territorials.

2. Burdge (1994) va determinar vint-i-sis variables per mesurar l'impacte social classificades en cinc grups: efectes demogràfics, efectes en la comunitat i les estructures institucionals, efectes socioeconòmics, canvis culturals individuals i familiars i requeriments infraestructurals.

2.1. Els plans territorials

Els plans territorials són els instruments per definir els objectius d'equilibri d'una part del territori de Catalunya i el marc orientador de les accions que s'hi emprendran per tal d'avançar cap a una determinada visió de futur. Van ser creats l'any 1983 pel Parlament de Catalunya, a través de la Llei 23/1983, per tal de desenvolupar el model territorial proposat pel Pla territorial general de Catalunya (PTGC) en cada àmbit territorial. L'any 1995 es va aprovar el PTGC que definia sis àmbits territorials.

El primer Pla territorial que es va aprovar fou el de les Terres de l'Ebre, l'any 2001, si bé sota una metodologia d'elaboració molt diferent de la resta de plans aprovats posteriorment i amb un nivell de concreció sobre el territori –estratègies de creixement, tipologia dels sòls no urbanitzables...– més baix. En tot cas, en un territori on en aquell moment el debat central girava a l'entorn de les conseqüències del Pla hidrològic nacional –que preveia el transvasament de més de 1.000 hm³/any d'aigua del riu Ebre–, el Pla no va suscitar reaccions significatives.

A partir de l'any 2003 el nou Govern de la Generalitat es va marcar com a objectiu redactar els sis plans territorials pendents i modificar el de les Terres de l'Ebre. En tres àmbits –Empordà, Alt Penedès i Garrotxa– es van redactar plans directors territorials sota els mateixos criteris, que posteriorment es van incorporar als plans territorials parcials.

2.1.1. L'Empordà, una prova de foc

El Pla director territorial de l'Empordà es va iniciar el setembre de 2002 i fou aprovat definitivament i publicat al *DOGC* l'octubre de 2006. Tot i no haver estat el primer pla territorial aprovat, cal considerar-lo clau en la definició i concreció d'aquesta figura de planejament territorial, ja que el gran debat que va generar en va posar a prova la validesa tècnica i l'acceptació social. Així, malgrat que el nombre de suggeriments (99) i d'al·legacions (83)³ no va ser excessivament gran, cal destacar la notable presència que va tenir als mitjans de comunicació.

Cal tenir en compte que des del final dels anys noranta a l'Empordà havien sovintejat els conflictes territorials vinculats a les infraestructures i als creixements urbanístics, en els quals desenvolupava un paper destacat l'entitat ecologista Salvem l'Empordà. Així, per exemple, els projectes d'urbanització de cap Ras (Llançà), Vilanera (l'Escala), Pineda d'en Gori (Palamós), SAU2 (l'Armentera) o el traçat d'infraestructures com el Ferrocarril d'Alta Velocitat, havien generat mobilitzacions ciutadanes i havien tingut gran ressò en els mitjans de comunicació.

Més enllà del debat social i polític cal destacar, en primer lloc, la valoració positiva del Pla director que en van fer entitats professionals com el Col·legi d'Arquitectes de Catalunya

3. En tots els casos, entre les al·legacions s'inclouen també els informes de l'administració de l'Estat, dels departaments de la Generalitat i d'altres organismes que en depenen. Si bé no es poden considerar pròpiament al·legacions, es computen com a tal.

(COAC) i Unió de Pagesos (UP) o l'associació hotelera Costa Brava Centre. Fins i tot el Gremi de Promotors i Constructors de Girona, tot i oposar-se a algunes determinacions protectionistes del pla, va considerar que el nou instrument els dotava de més seguretat jurídica a l'hora d'afrontar el desenvolupament urbanístic en un municipi.

L'opinió sobre el Pla director per part dels ajuntaments i alcaldes de l'Empordà va ser desigual. Així, l'aposta per concentrar les estratègies de creixement potenciat als nuclis urbans més grans i limitar el creixement a la resta de nuclis va generar divisió d'opinions. Mentre que la majoria de municipis governats per partits d'esquerres aplaudien el Pla, bona part dels alcaldes de CiU, especialment en municipis petits, s'hi manifestaven en contra per la limitació del creixement que suposaria. Amb tot, hi va haver excepcions notables com la del president del Consell Comarcal de l'Alt Empordà, Jordi Cabezas (CiU), que el va valorar molt positivament o l'alcalde de la Tallada d'Empordà, Narcís Gibrat (PSC), que en va ser un dels principals detractors.

Pel que fa a l'oposició al pla cal destacar especialment el paper dels alcaldes impulsors de la Mancomunitat de Municipis del Baix Ter.⁴ Consideraven que el Pla eliminava l'autonomia municipal i van arribar a proposar la desobediència, és a dir, que els municipis actuessin des d'un vesant urbanístic de manera independent al Pla director. Aquests municipis van forçar una votació del consell d'alcaldes del Baix Empordà que, amb 20 vots a favor, 7 en contra i 2 abstencions, van reclamar al DPTOP que n'aturés la tramitació.

Els petits retocs en l'aprovació definitiva –com per exemple l'augment d'un 20 a un 30% de l'extensió permesa en l'estratègia de “creixement moderat” o alguns canvis en l'assignació d'estratègies de creixement– van suavitzar un xic l'oposició dels alcaldes, per bé que no va desaparèixer.

Per la seva banda, Salvem l'Empordà va adoptar un paper molt actiu des de l'inici del Pla, organitzant xerrades i *performances* reivindicatives per explicar la seva posició. Finalment en va acabar fent una valoració moderadament positiva, ja que considerava que permetria limitar el fort creixement urbanístic, especialment a la primera i segona línia de costa. No obstant això, l'entitat lamentava que no inclogués altres aspectes –aigua, residus, energia, mobilitat, activitats extractives...– i que no actués sobre el planejament urbanístic ja aprovat i incongruent amb el Pla.

2.1.2. Els plans més consensuats

Quan ja es va tenir la metodologia més consolidada, els plans territorials següents, iniciats a partir de 2004, van resultar força més tranquils. Els agents territorials, especialment els alcaldes, van anar prenent consciència que aquesta figura de planejament territorial no concretava actuacions sobre el territori, cosa que sí que podrien fer els planejaments municipals, sinó que les orientava. Això va fer que es reduís una mica la pressió sobre aquest instrument.

4. Agrupava els municipis situats al nord del Baix Empordà, entre els quals Torroella de Montgrí, Verges i la Tallada d'Empordà

Taula 1. Informes i alegacions presentats als plans territorials parcials, als plans directors territorials i als plans directors urbanístics

	Informes				Alegacions						
	Administració de l'Estat	Departaments i organismes Generalitat	Diputacions	Consells comarcals	Mancomunitats	Ajuntaments	Entitats	Empreses	Particulars	Altres	
Alt Pirineu i Aran		5		5		31	12	10	40		
Camp de Taragona	1	11		6	82	60	32	20			
Comarques Centrals	2	4		5		72	36		393		
Comarques Gironines	7	11	1	6		69	18	27	30		
Metropolità de Barcelona	9	102		23	4	908	1.216	167	141		
Ponent - Terres de Lleida		3	1	6		48	12		4	1	
Terres de l'Ebre	2	14		4		32	20		2.530		
Total IPT	21	150	2	55	86	1.220	1.346	617	2.745	1	
Alt Penedès	1	3		1		25	18	14	11		
Empordà	1	11		1		27	16	19	16		
Garrotxa						8	4				
Total PDT	2	24	0	2	0	60	38	33	27	0	
Cerdanya						23	7	26	99		
Colònies del Ter i el Freser	1	8				8	1	5	1		
Pallars Sobirà	1	9		1		15	21	9	96		
Pia de l'Estany	1	5	1	1		11	18	11	640		
Serra de Rodès i entorns		5				5	4		16		
Sistema urbà de Figueres	3	3		1		16	14		821		
Sistema urbà de Girona	2	4	2	2		15	13	23	242		
Val d'Aran	3	18		1		21			596		
Total PDU	8	34	3	5	0	93	78	74	1.915	0	
TOTAL plans	31	208	5	62	86	1.373	1.462	724	4.687	1	

Font: Elaboració pròpia a partir del Registre de Planejament Urbanístic de Catalunya

Nota: Els resultats parcials i total d'entitats, empreses i particulars s'han de prendre amb cautela, ja que en dos plans no s'ha diferenciat entre ells.

El Pla territorial de l'Alt Pirineu (publicat al DOGC el setembre de 2006) es preveia força polèmic, ja que, durant els anys anteriors, en aquest àmbit s'havien produït alguns conflictes vinculats al creixement urbanístic –estació d'esquí de la vall Fosca, pla urbanístic a Pedra, plans urbanístics vinculats a Baqueira-Beret... –. Amb tot, el fet que es deixessin els aspectes més de detall per a tres plans directores urbanístics posteriors –Val d'Aran, Cerdanya i Pallars Sobirà– i que s'optés per una jerarquització del creixement força assumida per les característiques pròpies del territori –vall i muntanya– van fer que l'oposició al pla fos més dispersa i menys estructurada que en el cas de l'Empordà. Així, els vuitanta suggeriments a l'avantprojecte i les cent tres al·legacions a l'aprovació inicial responien sobretot a casos puntuals, com per exemple ajuntaments que reclamaven estratègies de creixement més elevades (Pont de Suert, Alp, Vilamós...), i, en gran mesura, van ser majoritàriament acceptats. També cal destacar les demandes d'una aposta més forta en matèria d'infraestructures (túnel de Comiols, túnel del Cantó, allargament del ferrocarril fins a la Seu d'Urgell i Andorra...). Cal dir, però, que en aquest cas la capacitat d'intervenció real del pla director davant del planejament sectorial era força reduïda, especialment pel que fa al Pla d'infraestructures del transport de Catalunya, que marcava amb més precisió les actuacions en aquest àmbit.

El pla que es va aprovar a continuació fou el de Ponent-Terres de Lleida (octubre de 2007), en el qual només es van recollir setanta-cinc al·legacions, el nombre més baix de tots els plans territorials parcials. La majoria van ser presentades per ajuntaments que reclamaven estratègies de creixement més contundents per als seus nuclis o bé que s'excloués alguna àrea de protecció especial en considerar que podria ser incompatible amb futurs projectes de regadiu.⁵ Majoritàriament, van ser incorporades al document final. Com a anècdota, cal assenyalar l'al·legació presentada per l'Ajuntament de Lleida amb què reclamava el canvi de nom del pla: en lloc de Ponent suggeria el de Terres de Lleida. Finalment es va optar per incloure tots dos topònims.

D'altra banda, pel que fa al Pla director territorial de la Garrotxa (octubre de 2008), va rebre únicament quinze suggeriments i vint-i-quatre al·legacions i no va generar cap debat als mitjans de comunicació. Aquest fet es pot atribuir al consens per part de tots els agents territorials –entre els quals el sector empresarial vinculat al turisme rural– en la idea que calia apostar per creixements moderats i per no impulsar més infraestructures viàries, després dels anys convulsos del conflicte de Bracons.

2.1.3. El debat sobre les infraestructures

En alguns casos, com el de les Comarques Centrals, l'Alt Penedès i el Camp de Tarragona, el debat va anar poc encaminat als assentaments i als espais oberts i es va centrar molt més en les infraestructures, per bé que en aquest cas els plans territorials tenien poc marge de maniobra ja que estaven condicionats per la planificació sectorial. Amb tot, el nombre

5. Una situació que recordava la conflictivitat existent entre usos agraris i protecció del medi natural al Segarra-Garrigues.

d'al·legacions va ser, en els tres casos, força elevat –512 a les Comarques Centrals, 212 al Camp de Tarragona i 79 a l'Alt Penedès.

En el cas del Pla territorial de les Comarques Centrals (octubre de 2008) cal tenir en compte que les determinacions sobre el sistema d'assentaments havien de quedar més definides en els plans directors urbanístics, ja aprovats o previstos al Pla de Bages, la Conca d'Òdena i a Vic. Amb tot, cal destacar el paper dels alcaldes d'Osona i el Bages que van reclamar modificacions en l'àmbit de les infraestructures –més parades al Ferrocarril Transversal, millores a l'enllaç de la C-37 amb l'eix, desdoblament de la línia de tren fins a Ripoll... – que només es van incloure parcialment al text ja que depenien d'altres plans sectorials.

El Pla director de l'Alt Penedès (octubre de 2008) es va centrar sobretot en la preservació del paisatge vitivinícola i va incloure el 93% del territori com a sòl de protecció especial. L'elevat consens ciutadà sobre la necessitat de protegir el territori del creixement urbanístic va fer que hi hagués una notable acceptació. De nou, infraestructures difícilment modificables des d'un pla territorial –com l'autovia A-7 o el Quart cinturó– van centrar el debat.

Finalment al Camp de Tarragona (febrer de 2010) cal ressaltar el paper dels alcaldes i el Consell Comarcal de la Conca de Barberà que consideraven que aquesta comarca quedava menystinguda, ja que les infraestructures i les possibilitats de creixement es concentraven a l'àrea de Tarragona i Reus. La resta d'al·legacions, bona part de les quals del món empresarial, anaven destinades a proposar modificacions de traçat de les infraestructures previstes –tramvia del Camp de Tarragona, variant de Valls, sistema de Rodalies...–. En aquest cas, el fet que els canvis proposats fossin força concrets en va facilitar la incorporació al document final.

2.1.4. Barcelona i Ebre: el debat més intens

Els dos plans territorials que van generar més controvèrsia van ser el de la Regió Metropolitana de Barcelona i el de les Terres de l'Ebre, tot i que per motius diversos.

El Pla territorial de la Regió Metropolitana de Barcelona (publicat al *DOGC* el maig de 2010 i que comportava la derogació del Pla territorial del Penedès) va recollir un gran nombre de suggeriments (2.275) i al·legacions (2.570), una situació esperada a causa del pes demogràfic de l'àmbit. Tanmateix, cal dir que el debat va quedar molt restringit a l'àmbit plenament legal i que no es va generar cap gran moviment –ciutadà o institucional– contrari. Les objeccions partien bàsicament de tres fronts. En primer lloc, els partidaris de la vegueria del Penedès, que consideraven que es menystenien parts substancials del Pla director territorial i que s'impulsava excessivament el creixement, a més de recordar la voluntat de la majoria d'ajuntaments de desvincular-se de l'àmbit de la Regió Metropolitana. En segon lloc, els moviments ecologistes, com Depana o Salvem el Poble (Palau-solità i Plegamans) que, a part de les qüestions vinculades a les infraestructures, van al·legar sobretot contra el sòl de protecció preventiva localitzat al voltant d'àrees urbanes, en considerar que era un sòl urbanitzable encobert. I en tercer lloc, alguns ajuntaments, com el de Sant Adrià de Besòs o el de Badalona, que s'oposaven a la conversió de polígons industrials en sòl residencial. Al final, l'acceptació

parcial de les al·legacions va fer que les valoracions del Pla territorial fossin força satisfactòries. Així, per exemple, els alcaldes de les ciutats de l'arc metropolità (Vilanova, Terrassa, Sabadell, Mataró, Martorell i Granollers) van assegurar que se sentien plenament identificats amb el document. Per la seva banda, l'entitat ecologista Adenc, tot i lamentar la inclusió del Quart cinturó, considerava positiva la protecció estricta de la plana agroforestal del Vallès.

El Pla territorial de les Terres de l'Ebre (agost de 2010) va ser un dels més contestats, especialment des de l'àmbit polític i institucional. En efecte, el nombre d'al·legacions rebudes (2.602) fou molt elevat tenint en compte el reduït pes demogràfic de l'àmbit. Després de l'aprovació inicial, un reguitzell d'ajuntaments –Amposta, Tortosa, Deltebre, Sant Jaume d'Enveja...– van manifestar la seva oposició al Pla en considerar que restringia les possibilitats de creixement residencial i industrial de les Terres de l'Ebre. Poc després CiU va recollir aquestes demandes i va presentar una moció al Parlament que reclamava la revisió del Pla territorial i més tard, durant la campanya electoral, es va comprometre explícitament a derogar-lo.

2.1.5. Les Comarques Gironines, el darrer

El darrer pla territorial que es va aprovar va ser el de les Comarques Gironines (octubre de 2010), si bé en aquest cas ja es disposava de dos instruments d'ordenació territorial –els plans directors territorials de la Garrotxa i l'Empordà–, que van quedar derogats, i cinc d'ordenació urbanística supramunicipal (Pla de l'Estany, àrea urbana de Girona, àrea urbana de Figueres, serra de Rodes i entorns i sistema costaner). Precisament l'elaboració d'aquest planejament havia tingut com a objectiu facilitar la tramitació del Pla territorial, tractant de manera individualitzada els àmbits més sensibles.

D'aquesta manera, el nombre de suggeriments (134) i d'al·legacions (169) va ser força baix. Amb tot, cal destacar el paper de les entitats ecologistes gironines, catorze de les quals es van unir per redactar un document de suggeriments en els quals reclamaven, entre altres aspectes, la desclassificació de sòls urbanitzables, canvis en les estratègies de creixement dels municipis i la concreció del traçat del futur tramvia entre l'aeroport i la Costa Brava per Girona. La incorporació d'aquests suggeriments va ser parcial.

D'altra banda, després de l'aprovació definitiva, dos grups polítics es van manifestar contraris a alguns aspectes del pla, si bé per motius diferents: ICV lamentava que expressés un “desig polític” de creixement urbanístic i CiU que vulnerés les competències dels ajuntaments respecte al creixement urbanístic.

2.2. Els plans directors urbanístics

La Llei d'urbanisme 2/2002 va introduir a l'article 56 la figura del pla director urbanístic, amb l'objectiu de fixar les directrius per coordinar l'ordenació urbanística supramunicipal. En alguns casos, l'objectiu d'aquests plans era ordenar el desenvolupament de ciutats mitjanes; en d'altres, preservar i valorar el patrimoni ambiental, paisatgístic i urbà; o

també ordenar àrees dels Pirineus o el litoral català amb una forta pressió urbanística. Si bé els plans directors urbanístics no es podien considerar instruments de planejament territorial pròpiament dit, el seu àmbit supramunicipal i la metodologia que calia seguir per elaborar-los el situaven a mig camí entre aquests i el planejament urbanístic.

En aquest cas s'ha utilitzat la mateixa metodologia d'anàlisi que en els plans territorials. Amb tot, s'han deixat de banda els plans directors urbanístics orientats a temàtiques sectorials com l'habitatge, el medi natural o les infraestructures.⁶

2.2.1. La protecció dels espais oberts

Els dos primers plans directors urbanístics elaborats pel nou Govern sorgit de les eleccions de 2003 tenien com a principal objectiu protegir espais oberts que estaven amenaçats pel creixement urbanístic. El Pla director urbanístic de l'ACTUR de Santa Maria de Gal·lecs (publicat al DOGC el maig de 2005) era, de fet, la culminació d'un llarg procés –àmpliament compartit per la població i els consistoris dels municipis de l'entorn– per preservar aquest espai agrícola del Vallès on, des dels anys setanta, s'havia projectat de fer una ciutat de 130.000 habitants. Tanmateix, diverses entitats ecologistes, entre les quals l'Adenc, van presentar al·legacions i van protestar perquè el document final mantenia com a urbanitzables 74 hectàrees de les 848 del sector.

Per l'extensió territorial i la radicalitat del plantejament, cal destacar, sobretot, el Pla director urbanístic del sistema costaner (febrer de 2006), que va permetre, en primer lloc, dotar d'una preservació estricta els sòls no urbanitzables –i en va impedir la transformació– i, en segon lloc, fixar mesures de protecció parcial dels sòls urbanitzables delimitats sense pla parcial aprovat. Davant d'això, un bon nombre d'alcaldes, especialment a les Terres de l'Ebre (Amposta, Alcanar, Deltebre...), van oposar-se al Pla director en considerar que impedia la possibilitat de desenvolupar el potencial de creixement urbanístic dels seus municipis. Per contra, alguns altres (Mont-roig del Camp, Vendrell, Llançà...) s'hi van mostrar a favor perquè significava la protecció del territori i alhora alliberava els ajuntaments de la pressió d'haver de desclassificar sòl. Per la seva banda, les entitats ecologistes (Salvem l'Empordà, GEPEC, Depana...) en van fer una valoració positiva per l'esforç que havia suposat en la preservació de la franja litoral, si bé es continuaven mostrant preocupades pels sòls urbanitzables que encara es podien desenvolupar.

També perseguia la protecció dels espais oberts el Pla director urbanístic de la serra de Rodes i entorns, a l'Alt Empordà (gener de 2007). El document va generar trenta al·legacions i va ser rebutjat per l'Ajuntament de Palau-saverdera, ja que comportava la reducció o l'eliminació de diversos sectors urbanitzables.

Menció a part mereixen els dos plans directors urbanístics de les colònies industrials: colònies del Llobregat (abril de 2007) i colònies del Ter i el Freser (setembre de 2010). Ambdós

6. És el cas dels plans directors urbanístics del delta de l'Ebre, de les activitats industrials i turístiques del Camp de Tarragona, del ferrocarril transversal de Catalunya, de la Línia Orbital Ferroviària i de les àrees residencials estratègiques.

tenien com a objectiu recuperar i rehabilitar aquests enclavaments industrials. Tant en un cas com en l'altre van rebre molt poques al·legacions, les quals feien referència a concrecions sobre la delimitació de les colònies, els usos permesos o prescripcions de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA). En tots els casos van ser acceptades.

2.2.2. Els plans directors del Pirineu

El Pla territorial parcial de l'Alt Pirineu i Aran fixava, per les tres comarques on hi havia una pressió urbanística més forta, l'elaboració de plans directors urbanístics. Un dels objectius d'aquests plans era protegir diversos sòls urbanitzables que es consideraven sobredimensionats, per bé que la majoria d'ajuntaments afectats no hi estaven d'acord.

El Pla director urbanístic del Pallars Sobirà (agost de 2008) va rebre al·legacions en diversos sentits. El Consell Comarcal i alguns alcaldes s'oposaven a la desclassificació d'un bon nombre de sòls urbanitzables –especialment a Sort i a Rialb–, a la substitució de sectors urbanitzables residencials per sectors hotelers i a la fixació d'una limitació física al creixement a l'entorn de cada nucli, perquè consideraven que limitaria l'autonomia municipal. Per contra, l'entitat Pallars Viu va reclamar més desclassificacions de sòl urbanitzable en municipis que acabaven d'aprovar el planejament urbanístic i que, segons el nou Pla director, tenien estratègies de creixement reduïdes. L'aprovació definitiva, després d'analitzar les 152 al·legacions, va comportar algunes modificacions que intentaven accontentar les dues parts. Per un costat, es permetia un cert ús residencial als sectors hotelers i s'admetia un petit desenvolupament en els sòls urbanitzables desclassificats. Per l'altre, es recomanava l'adaptació dels planejaments urbanístics contradictoris amb el Pla director (Alt Àneu, Espot, Vall de Cardós, Tírvia...) a les estratègies de creixement previstes.

A la Cerdanya (agost de 2008) es van rebre unes 150 al·legacions que, en bona part, s'oposaven a la desclassificació de diversos sòls urbanitzables situats fora dels principals nuclis urbans estructuradors de la comarca. En alguns casos –com els projectes urbanístics a Masella o la Molina, al municipi d'Alp–, les al·legacions van ser acceptades, tot i que es van exigir mesures addicionals per al desenvolupament. En d'altres –és el cas del projecte urbanístic a l'entorn de Pedra, a Bellver de Cerdanya–, es va mantenir el sòl com a no urbanitzable.

Finalment, el Pla director urbanístic de la Val d'Aran (juliol de 2010) va rebre 639 al·legacions –de les quals 596 presentades per particulars–, orientades sobretot a reclamar que no es limités tant el creixement urbanístic. Així, per exemple, es proposava que diversos sectors de sòl de protecció especial o territorial passessin a protecció preventiva, que no s'incorporessin mesures de protecció en alguns sòls urbanitzables o que s'eliminessin els espais de protecció patrimonial a l'entorn de diversos nuclis. Cal tenir en compte que el Pla va tenir l'oposició, des del primer moment, d'un dels dos partits majoritaris al país occità, Convergència Democràtica Aranese (CDA), que tenia l'alcaldia de Vielha i altres pobles i que considerava que vulnerava l'autonomia municipal. L'Ajuntament de Vielha va presentar al·legacions en les quals rebutjava les propostes de traçat de l'N-230, les mesures de protecció patrimonial i les estratègies de creixement als diversos nuclis del municipi. En

canvi, Unitat d'Aran, que llavors governava el Conselh Generau d'Aran, es va mostrar a favor del Pla director, tot i que amb matisos. Les diverses al·legacions que es van presentar al Pla van ser acceptades parcialment. Al final del 2010, els advocats col·legiats a Lleida que exercien a la Val d'Aran (onze en total) van presentar un recurs contenciós administratiu contra el Pla director davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC). Denunciaven que el Pla envaïa competències municipals i qüestionaven els canvis en la qualificació d'algunes finques que havien passat a ser declarades rústiques, és a dir, no urbanitzables.

2.2.3. L'ordenació d'àrees urbanes

En alguns casos la necessitat de buscar una ordenació urbanística supramunicipal es devia a l'existència de diversos municipis amb estructures urbanes que mostraven continuïtats físiques. Això exigia un tractament de conjunt de les estratègies vinculades als assentaments, els espais oberts i les infraestructures. L'assumpció d'aquesta realitat supramunicipal va ajudar, en la majoria de casos, a acceptar la necessitat d'un planejament conjunt.

El Pla director urbanístic del Pla de Bages (desembre de 2006) va rebre sobretot al·legacions per part d'ajuntaments (Santpedor, Sant Fruitós de Bages, Balsareny...) que proposaven petites modificacions que van ser majoritàriament acceptades. Hi reclamaven ajustaments a la xarxa viària i la reducció de la dimensió d'alguns eixamples urbans proposats als municipis del voltant de Manresa.

El Pla director urbanístic de la Conca d'Òdena (febrer de 2009) fou un dels plans directores que va tenir més presència als mitjans de comunicació i que va aixecar més controvèrsia. Cal dir, però, que el nombre d'al·legacions que es van presentar en total va ser força baix –prop d'un centenar– i que la majoria d'alcaldes en va acabar fent una valoració positiva. Cal destacar, amb tot, el paper del moviment ciutadà generat a l'entorn de la Plataforma per la Retirada del PDU –amb suport d'entitats com Unió de Pagesos i Salvem l'Anoia– que va forçar a fer dues aprovacions inicials i va portar a terme diverses accions de protesta on va congregat centenars de persones. La Plataforma criticava les àrees de creixement urbanístic que preveia el Pla –inicialment 500 hectàrees de sòl residencial i 480 d'ús industrial o logístic–, especialment al municipi d'Òdena, situat al nord d'Igualada. Consideraven que es pretenia descongestionar l'entorn metropolità de Barcelona amb un model de creixement d'alta densitat aliè a la conca. El document final va moderar lleugerament el creixement –400 ha residencials i 440 d'industrials–, si bé la Plataforma va continuar mostrant la seva disconformitat.

D'altra banda, només dos plans directores urbanístics disposaven, al final de 2010, d'aprovació inicial i, per tant, en restava pendent l'aprovació definitiva. En el cas del Pla director urbanístic del Pla d'Urgell, els primers documents no van generar reaccions negatives. En el Pla director urbanístic de l'àmbit central del Camp de Tarragona el debat es va centrar en la proposta del tramvia del Camp de Tarragona i el creixement residencial previst al sector de les Gavarres, a Reus.

2.2.4. Les àrees urbanes gironines

Alguns dels darrers plans directors urbanístics que es van aprovar corresponien a tres àrees urbanes de les comarques de Girona (Banyoles, Girona i Figueres). En tots tres casos els treballs previs s'havien iniciat el 2006.

En el Pla director urbanístic del Pla de l'Estany (abril de 2010) cal destacar el paper de diverses entitats ecologistes i cíviques que es van unir per redactar una vintena d'al·legacions. S'hi valorava positivament que s'evités un creixement dispers però es reclamava, entre altres aspectes, una reducció de les hectàrees de creixement industrial i residencial previstes i la protecció més estricta d'alguns espais agrícoles i naturals. Aquestes al·legacions van ser acceptades parcialment. Des d'una òptica política, les crítiques dels alcaldes van anar encaminades a eliminar el sòl d'interès estratègic previst a la zona de la Banyeta (Palol i Cornellà), de tal manera que, quan es va suprimir, l'acceptació del Pla va ser força generalitzada.

El Pla director urbanístic del sistema urbà de Figueres (novembre de 2010) va rebre 821 al·legacions. N'hi va haver 787 d'aquestes que eren escrits idèntics presentats per Salvem l'Empordà i diversos particulars, els quals consideraven que el creixement proposat per l'àrea urbana era excessiu i que era superior que el que preveia el Pla director territorial. A més, lamentaven que el Pla no qüestionés l'eliminació –prevista al Pla d'infraestructures– de l'estació de tren del centre de Figueres per ubicar-la a Vilafant.

El Pla director urbanístic del sistema urbà de Girona (novembre de 2010) va rebre la crítica de CiU, ja que, a parer seu, vulnerava l'autonomia municipal i s'havia fet d'esquenes als municipis. Per això, els ajuntaments governats per aquest partit van interposar diversos recursos contenciosos administratius i el grup comarcal de CiU hi va manifestar la seva oposició en un ple del Consell. En total es van presentar 303 al·legacions al Pla, entre les quals cal destacar les presentades per l'Ajuntament i un centenar de veïns de Riudellots de la Selva, que s'oposaven al creixement industrial i logístic previst pel Pla director al seu municipi, concretament a l'entorn de l'aeroport de Girona-Costa Brava.

3. El Pla territorial parcial de les terres de l'Ebre

El Pla territorial de les terres de l'Ebre, definit com un dels set àmbits funcionals del Pla territorial general de Catalunya (PTGC), inclou les comarques del Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta. Aquest àmbit està caracteritzat per formar part del curs baix del riu Ebre que, en desembocar al mar, dóna lloc a una de les majors superfícies deltaïques i zones humides de la Mediterrània, el delta de l'Ebre. Aquest àmbit també destaca per incloure els contraforts més meridionals de la Serralada Prelitoral Catalana, que limita amb el massís dels Ports, frontera natural amb Aragó i amb el País Valencià. Tant els Ports com el delta de l'Ebre són inclosos dins del Pla d'espais d'interès natural (PEIN) i aquest últim també pertany a la Xarxa Natura 2000. L'àmbit té una extensió total de 3.300 km² i una població de més de 190.000 habitants (2010). Els principals assentaments urbans

es localitzen a les comarques del Baix Ebre i el Montsià, que concentren el 64% de la població, el 18% de la qual viu a Tortosa.

Al final del 1996 el Govern de la Generalitat va acordar l'elaboració del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre (PTPTE) dins de l'estratègia de desenvolupament d'aquest àmbit realitzada per l'Institut per al Desenvolupament Econòmic de les Comarques de l'Ebre (IDECE) creat l'any 1993. Aquest Pla va ser aprovat definitivament el 2001, i es va convertir en el primer Pla territorial parcial aprovat a Catalunya. La seva aprovació va estar envoltada per la polèmica que va esclatar a les Terres de l'Ebre pel Pla hidrològic nacional (PHN), que pretenia transvasar l'aigua de l'Ebre al País Valencià i Múrcia. Això també va servir per posar de manifest les mancances històriques d'aquest territori que, fins al començament dels processos migratoris de la primera dècada del segle XXI, havia patit un estancament poblacional i econòmic. Per tant, aquest Pla es va concebre com un instrument per al desenvolupament de les Terres de l'Ebre plantejant un reforç i correcció de les dinàmiques demogràfiques a través de la promoció industrial, la reestructuració agrària, el desenvolupament turístic i la millora de les infraestructures internes –especialment a la Terra Alta– i externes (com el Ferrocarril d'Alta Velocitat o el futur aeroport). El Pla també estableix una densificació dels nuclis urbans, que han d'augmentar el potencial residencial per tal de donar resposta a les dinàmiques econòmiques que es preveien que produís el Pla mateix.

Anys després el nou govern de la Generalitat del 2003 va posar sobre la taula la revisió del Pla, juntament amb l'execució dels sis plans territorials restants. Aquesta revisió responia a la necessitat d'adequar el Pla a la nova realitat demogràfica –l'horitzó demogràfic del Pla, de 182.000 habitants per al 2016, ja havia estat superat el 2007– i a la revisió de la legislació i planificació urbanística i territorial aprovada pel govern com la Llei d'urbanisme, el Pla director del sistema costaner (PDUSC) o el Pla d'infraestructures de transport de Catalunya (PITC).

3.1 Avantprojecte i aprovació inicial

Aquestes circumstàncies van motivar que al començament del 2007 el Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP) iniciés la revisió del Pla. Els treballs es van allargar fins a l'octubre del 2008, quan es va treure a informació pública en forma d'avantprojecte durant tres mesos per tal que alcaldes i agents poguessin fer-hi les aportacions que consideressin oportunes.

L'Avantprojecte seguia la mateixa metodologia que la resta de plans territorials parcials, i es basava en l'anàlisi i ordenació dels tres sistemes bàsics de l'estructura i la funcionalitat del territori: els espais oberts, els assentaments urbans i les infraestructures de mobilitat.

Concretament, dins del sistema d'espais oberts, s'inclouia tot el sòl no urbanitzable d'acord amb el planejament municipal vigent que abraça el 97% del territori. Dins d'aquest sòl s'establien tres categories de protecció dels espais oberts segons el grau a què corresponien: el sòl de protecció especial (65,4%), el sòl de protecció territorial (5,7%) i el de

protecció preventiva (26,0%). El sòl de protecció especial inclou aquells sòls que, pel valors que tenen, han de mantenir la condició d'espais no urbanitzats, com són el riu Ebre, el riu de la Sénia, el promontori del Perelló i un ampli ventall de zones humides, espais forestals, espais agrícoles i deltaics com el Parc Natural del Delta de l'Ebre o el dels Ports inclosos al PEIN o bé protegits a través d'altres figures de la normativa sectorial vigent. El sòl de protecció territorial comprèn sòls que no es consideraven per al desenvolupament urbà per motiu de riscos, qualificació paisatgística o bé perquè pertanyien a les tres futures reserves estratègiques de sòl plantejades: la del límit entre l'Aldea i Camarles, contigua al polígon Catalunya Sud (735 ha), la del port d'Alcanar (150 ha) i la de l'estació de Móra la Nova (90 ha). Finalment, la categoria de protecció preventiva inclou la resta de sòls no urbanitzables no inclosos en les categories anteriors i que se sotmeten a les limitacions pròpies del sòl no urbanitzable.

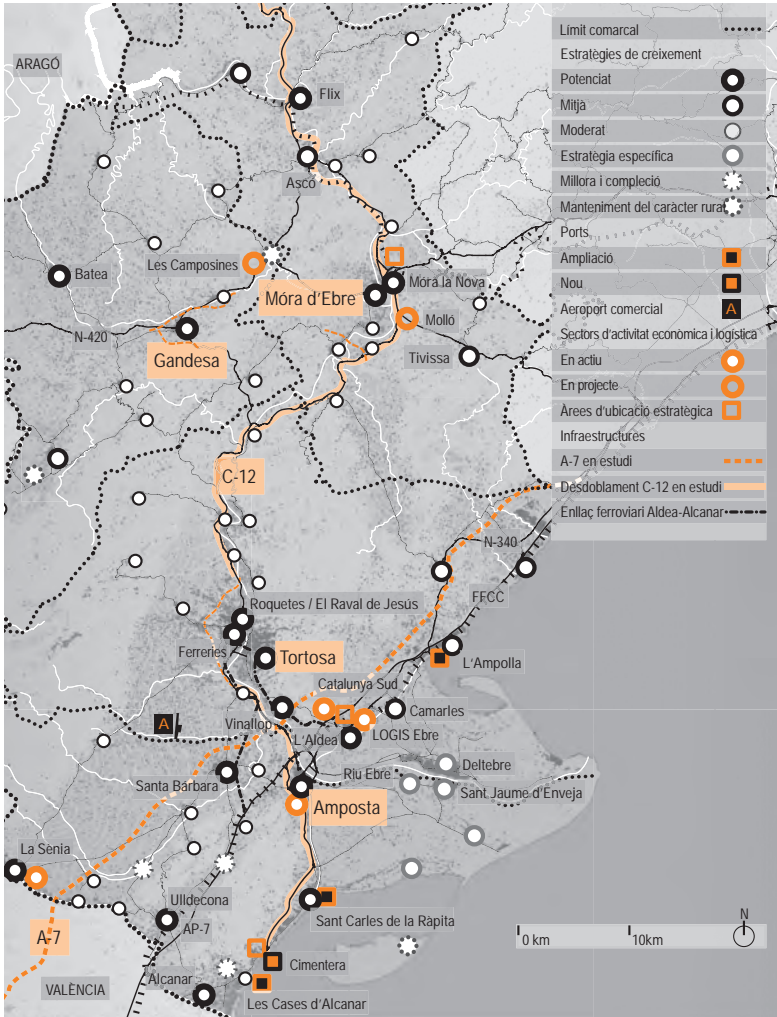
Respecte al sistema d'assentaments, el Pla preveu un escenari demogràfic de 203.400 habitants per a l'horitzó de 2026 que corregeix a l'alça les previsions fetes el 2001. Per donar cabuda a aquest creixement s'estimava que calia construir més de 20.000 habitatges nous, fins a assolir els 75.600 habitatges principals. El Pla proposa aprofitar les dinàmiques demogràfiques i reforçar les polaritats existents, dividides en vuit sistemes amb quatre nivells de creixement.

El creixement previst per als diferents nuclis depenia de la naturalesa i de les dinàmiques de cadascun. D'una banda, es preveia un creixement potenciat als nuclis més grans, entre els quals, a més de les capitals comarcals, hi havia municipis com Flix, Sant Carles de la Ràpita, la Sénia o Ulldecona. El creixement mitjà s'atribuïa a l'Ametlla de Mar, l'Ampolla, Ascó, Camarles, Horta de Sant Joan, el Perelló, Riba-roja d'Ebre i Tivissa, nuclis on es considerava possible un creixement en extensió sense generar un impacte negatiu, i acollir fins i tot més habitatges i llocs de treball dels que els correspondria d'acord només amb la seva dinàmica interna. Pels assentaments més petits i amb una densitat urbana mitjana i baixa, però amb bones condicions d'accessibilitat i disponibilitat de sòl, es preveia un creixement moderat. També es destinava una estratègia de compleció i millora als municipis menys poblats. Finalment s'establí una estratègia específica per als municipis deltaics, que havien de créixer de manera integrada amb els nuclis urbans a més d'incloure mesures per minimitzar les futures inundacions.

El Pla també incloïa importants propostes per al desenvolupament econòmic com el LOGIS Ebre, impulsat per Cimalsa als voltants de l'estació de l'Aldea, o el polígon –ja en desenvolupament– Catalunya Sud, de més de 250 hectàrees. El programa de sòl per a activitat es completava amb dos nous polígons supramunicipals, el de les Camposines (la Fatarella), de 50 hectàrees, i el del Molló, entre els municipis de Móra la Nova i Tivissa, de 36 hectàrees. Es preveia que les dinàmiques generades per l'ampliació del sòl per a activitats econòmiques permetrien la creació de més de 34.000 nous llocs de treball que portarien l'àmbit fins als 102.500 llocs de treball totals en l'horitzó del 2026.

Respecte a les infraestructures de mobilitat el Pla preveu com a principal actuació la reconversió de l'N-340 en autovia A-7 d'acord amb el que estableix el Pla d'infraestructures

Figura 1. Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre



Elaboració: Montse Ferrés Soler

de transport de Catalunya (PITC), una potenciació de l'eix de l'Ebre (C-12) i l'eix de l'N-420 (Gadesa – Móra - Reus), juntament amb altres actuacions com la millora de l'accessibilitat a les infraestructures dels diferents municipis. Quant a la xarxa ferroviària s'inclou la construcció d'una línia d'alta velocitat pel corredor del Mediterrani –pendent del Ministeri

de Foment-, la millora de les línies convencionals i l'acostament del traçat al port d'Alcanar i al polígon Catalunya Sud. També es planteja una línia de tren tramvia entre Roquetes i Deltebre - Alcanar (amb dos ramals) passant per Tortosa, Amposta i el polígon Catalunya Sud que es recolzarà en alguns trams sobre la línia existent.

Finalment, el Pla també incloïa propostes per potenciar el paper del port d'Alcanar i la navegabilitat de l'Ebre. En matèria aeroportuària es preveu la construcció d'un aeroport comercial al terme municipal de Roquetes, amb una pista de 2,1 km de llargària i un trànsit previst per al 2020 de 260.000 passatgers, i dos aeròdroms, un a Arnes (Terra Alta) i un altre a la Ribera d'Ebre.

3.2. Reaccions a l'Avantprojecte i aprovació inicial

A començament del 2009 finalitzava el procés de consulta de l'Avantprojecte, i tot seguit es va elaborar el document per fer-ne l'aprovació inicial que recollia part dels 571 suggeriments presentats en el tràmit de la consulta pública. Durant aquesta consulta van comparèixer setanta-cinc persones físiques o jurídiques amb els respectius escrits amb suggeriments, propostes o observacions, trenta-cinc dels quals es van presentar dins el termini establert.

El Pla territorial de les Terres de l'Ebre es va aprovar inicialment el 31 d'agost de 2009. Una de les modificacions incorporades en la fase de consultes va ser la incorporació de separadors urbans entre els nuclis de Tortosa i Campredó i de l'Aldea i Camarles per evitar que aquests nuclis acabessin ajuntant-se. Una de les polèmiques del document van ser els criteris d'inundabilitat que finalment quedaren fora del redactat. També es retirava la reserva de sòl per al tren tramvia entre Roquetes i Amposta prevista al Pla d'infraestructures de transport de Catalunya (PITC) a petició de l'Ajuntament de Tortosa .

Durant el període d'al·legacions iniciat el setembre de 2009, en van presentar tres dels quatre consells comarcals (Baix Ebre, Montsià i Terra Alta) i vint-i-set d'ajuntaments. Entre els consistoris, va ser especialment notori el rebuig dels de Tortosa, Amposta, Deltebre i Sant Jaume d'Enveja així com de particulars i agents socials.

3.2.1. Tortosa

A Tortosa, la primera al·legació al projecte la va formular Esquerra Republicana de Catalunya al final d'octubre, on demanaven la inclusió d'una quarta reserva de sòl estratègica que oscil·laria entre 50 i 80 hectàrees de sòl per a equipaments de caràcter territorial al costat de l'eix de l'Ebre (C-12). Al novembre l'Ajuntament va presentar vint-i-sis al·legacions que van rebre el suport del govern municipal –format per CiU i ERC– i també del PP. El consistori argumentava, entre altres coses, que no s'havien tingut en compte ni algunes determinacions del seu Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM) com el port fluvial de l'Horta de Sant Vicent, ni el Camp de Golf previst a Vinallop, ni la reserva de terrenys per fer equipaments regionals a la zona del Camí del Mig. L'Ajuntament tortosí també creia

que caldria concretar els criteris d'inundabilitat, per evitar la indefensió dels ajuntaments, i rebutjava la creació de franges de protecció al riu, adduint que la ciutat no podia créixer més del que ja estava aprovat al POUM. Des de l'Ajuntament de Tortosa també es van fer al·legacions reclamant el tercer pont sobre l'Ebre de la futura circumval·lació de Tortosa o la carretera que ha d'unir Tortosa i Amposta pel marge esquerre del riu.

Pel que fa a les infraestructures, les principals al·legacions van correspondre a dues de les mobilitzacions socials en contra de projectes d'infraestructures que s'estaven duent a terme al municipi els darrers anys. D'una banda, el traçat de l'A-7 amb l'estudi informatiu aprovat pel Ministeri de Foment, que afectava la pedania de Campredó, va rebre el suport de 288 signatures de particulars mitjançant un escrit on es demanava que la traça del Pla es correspongués amb la proposta elaborada pels municipis afectats i no amb la del Ministeri.

D'altra banda, es proposava, tal com defensava la plataforma Salvem lo Canalet, que el traçat de la variant de Tortosa per l'est de l'eix de l'Ebre (C-12), prevista per la zona d'urbanitzacions del Canalet i que afectava el nucli de Jesús, es traslladés fora d'aquest àmbit 5 quilòmetres més enllà fins a anar paral·lel al canal Xerta - Sénia.

Finalment, un altre aspecte de discrepància va ser el tractament de les edificacions en sòl no urbanitzable al massís dels Ports, a les zones del Mascar i el Toscar, que estaven pendents de la redacció d'un pla especial i que va ser un dels temes de més complexitat urbanística per als ajuntaments de Tortosa, Roquetes i Alfara de Carles. Feia uns anys, els consistoris van arribar a un acord amb la Generalitat per al reconeixement urbà de la zona, una mesura vinculada a l'amnistia judicial per als xalets il·legals construïts durant dècades. L'abril del 2006, la mancomunitat de Tortosa i Roquetes va aprovar la redacció del Pla especial. El Pla territorial reconeixia aquest àmbit com a sòl de protecció especial lligat al Pla especial del Parc Natural dels Ports de 2001 i restringia els canvis en l'estructura de les finques, que segons els ajuntaments de Tortosa i Roquetes eren necessaris per desenvolupar els vials i el clavegueram d'aquells veïns inclosos al Pla especial.

Com a valoració global del Pla, l'alcalde de Tortosa, Ferran Bel, durant la presentació de les al·legacions va considerar que aquesta revisió del pla territorial: "no té ni cap ni peus",⁷ i va qualificar el document de: "molt centralista, intervencionista, dirigista i limitador del creixement" de Tortosa i del territori. Segons l'alcalde, aquest era un pla que vulnerava el principi d'autonomia local, i que "va més enllà d'evitar que es facen barbaritats, ja que està dissenyat per no deixar fer res".

3.2.2. Amposta

Per la seva banda, l'Ajuntament d'Amposta (Montsià) va presentar vint-i-cinc al·legacions, que inclouen, entre altres coses, una proposta de traçat d'autovia A-7 consensuada amb Tortosa i l'Aldea, un projecte urbanístic al voltant del canal de Carles III, modificacions al traçat de la C-12 o el canvi en el nivell de protecció dels seus nuclis deltaics: el Poblenou

7. Declaracions extretes del diari *El Punt* 03/11/09.

del Delta i la urbanització Eucaliptus. Al document d'al·legacions aprovat per tots els grups del consistori (CiU, ERC i PSC) es pot trobar també una crítica general al projecte i al model territorial que dibuixa:

No hi ha una visió engrescadora de transformació de les Terres de l'Ebre cap a realitats econòmiques que, des del respecte a la sostenibilitat, representin canvis significatius en la seva estructura actual. Si no és per a impulsar processos transformadors, per què s'ha de fer un pla territorial? No creiem que la seva funció sigui la d'establir simplement limitacions al desenvolupament urbanístic per a conservar una superfície d'espais oberts que compensi els dèficits d'altres àmbits territorials. (Document d'al·legacions de l'Ajuntament d'Amposta, 2009).

3.2.3. Nuclis deltaics

Pel que fa als nuclis del delta, tant Deltebre, Sant Jaume d'Enveja com Amposta, consideraven que el Pla no havia tingut en compte els seus suggeriments a l'Avantprojecte i entenien que la seva classificació dins del grup dels nuclis deltaics amb una estratègia específica restringia en excés les seves possibilitats de creixement. Concretament, s'oposaven a les limitacions imposades a les ampliacions de les urbanitzacions d'Eucaliptus a Amposta i de Riumar a Deltebre, i a l'afectació prevista al càmping Aube. Aquestes limitacions, segons el Pla mateix, estaven lligades a les mesures per minimitzar les conseqüències que el canvi climàtic pot tenir sobre les àrees deltaïques. L'Ajuntament de Deltebre també va presentar al·legacions per tal de transformar el sòl de protecció territorial del seu terme municipal, en sòl de protecció preventiva, especialment en els espais intersticials entre el sòl urbà, la inclusió de la futura façana fluvial de Deltebre i el port i l'exclusió de l'estratègia especialitzada del barri de Riumar.

En aquest sentit, a començament de novembre de 2009, l'Associació de Veïns Delta, de Deltebre, va presentar un total de 2.300 al·legacions, avalades per uns 860 veïns del municipi que consideraven que el nou Pla territorial restringia excessivament les possibilitats de creixement urbanístic, turístic i industrial del municipi.

Pel que fa a això, el president de l'Associació de Veïns Delta, Pasqual Chacón, va afirmar que caldria retirar el nou Pla i fer un altre document que tingués en compte els pobles del territori, i justificava així la seva decisió: "No volem ser el jardí de Barcelona, perquè els de fora puguin venir els caps de setmana amb la bicicleta i l'entrepà", (Diari El Punt 3/11/2009).

3.2.4. L'Aldea

Un altre grup de particulars significatiu van ser els 180 veïns de l'Aldea que, també individualment, van presentar un mateix escrit per reflectir el seu desacord amb l'ampliació del polígon industrial Catalunya Sud i la possible instal·lació d'una siderúrgica allà mateix.

Al Parlament de Catalunya, el mes de novembre de 2009, el grup parlamentari de CiU va presentar una moció en què demanava al Govern que considerés la revisió del Pla perquè

entenien que hi mancava una aposta més ferma per a la industrialització i la dinamització econòmica del territori, on no es preveia cap estació d'alta velocitat ni cap mecanisme de cooperació amb l'Estat per desdoblar tant la carretera N-420 Reus – Móra - Alcanyís com l'eix de l'Ebre (autovia C-12).

Durant el període d'al·legacions, s'havien presentat un total de 2.602. La major part – unes 2.500 – les van presentar associacions, partits polítics i particulars – moltes de les quals eren còpies presentades per diferents veïns –; també en van presentar una cinquantena, administracions i diversos agents econòmics. Les al·legacions corresponien, de fet, a noranta-sis escrits diferents amb al·legacions de persones físiques o jurídiques.

3.3. Aprovació definitiva

El 3 de març de 2010 es va presentar a l'Institut per al Desenvolupament Econòmic de les Comarques de l'Ebre (IDECE) el resultat de la consulta i les principals modificacions que s'havien introduït per a l'aprovació definitiva.

La versió pendent d'aprovació definitiva recollia alguns matisos respecte a l'aprovació inicial. Respecte al sòl residencial, com a conseqüència de les al·legacions rebudes, el Pla concretava l'abast de les estratègies de les àrees especialitzades aïllades d'ús residencial. Tot i mantenir les estratègies de creixement fixades inicialment per a les poblacions del Delta, s'apostava per evitar els creixements urbanístics que poguessin representar un risc per a persones i béns, i es determinava la necessitat d'articular les mesures adequades per tal de minimitzar, sobre aquestes àrees, els efectes de les conseqüències del canvi climàtic i de les dinàmiques deltaïques.

Pel que fa al sòl per a activitats productives, es mantenia com a l'Avantprojecte: reservava una superfície de 975 hectàrees repartides principalment entre els dos grans àmbits, del Logis Ebre i el Catalunya Sud i els dos nous polígons supramunicipals, el de les Camposines, i el de Molló. Com a espais de possible oportunitat futura vinculada a la logística, el Pla mantenia les tres reserves de sòl de potencial interès estratègic també establertes a l'Avantprojecte, la del port d'Alcanar, Aldea - Camarles i l'estació de Móra la Nova, i garantia que no es destinessin a altres usos mitjançant la inclusió dins el sòl no urbanitzable de protecció territorial. Pel que fa als espais oberts, la principal novetat era que el Pla integrava les directrius paisatgístiques del Catàleg de paisatge de les Terres de l'Ebre aprovat definitivament el 22 de juliol de 2010.

En l'àmbit de les infraestructures, el Pla dibuixava un doble traçat al seu pas per Campredó: el de Foment, que separava el poble del barri de Font de Quinto, i l'alternativa de l'Ajuntament de Tortosa. També apostava pel desdoblament de l'eix de l'Ebre, la C-12, entre Amposta i Lleida i el desdoblament de l'N-340, entre Sant Carles de la Ràpita i el futur port comercial d'Alcanar. La versió definitiva del Pla va recollir, també, la proposta de l'IDECE de mantenir el calat de dos metres al canal navegable entre Tortosa i Amposta, així com la creació de petits ports fluvials i el dragatge puntual entre Tortosa i Ascó.

El 27 de juliol de 2010 el Govern va aprovar definitivament el PTPTE. Un cop aprovat el Pla, els agents socials i polítics que hi eren contraris van tornar a mostrar la seva disconformitat. En aquest sentit, els ajuntaments de Tortosa i Amposta, els municipis més grans de l'àmbit territorial, van aprovar la presentació de sengles recursos de reposició contra el Pla. El grup parlamentari de CiU va mostrar el seu desacord amb el document aprovat pel Govern per considerar que no s'havia tingut en compte el territori i que limitava el creixement de les Terres de l'Ebre, i els diputats ebrencs de CiU, Xavier Pallarès i Francesc Sancho, es van comprometre, durant la campanya electoral de les eleccions al Parlament de Catalunya del novembre de 2010 a derogar-lo si el seu partit guanyava les eleccions.

La victòria electoral de CiU i la formació del nou Govern de la Generalitat van obrir un fort interrogant sobre el futur del Pla territorial.

3.4. Conclusions

A l'entorn del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre es va produir un intens debat social, especialment dintre de l'esfera institucional, entre els principals ajuntaments del Baix Ebre i el Montsià, i en ocasions puntuals, com en el del Delta de l'Ebre, també hi va involucrar la societat civil.

Per entendre aquest debat cal anar descabdellant els diferents elements que l'han propiciat. El primer de tots és, sens dubte, les diferències polítiques entre l'administració actuant, govern de la Generalitat, i els principals poders locals en mans de l'oposició. Això no vol dir que aquest conflicte hagi estat exclusivament entre partits polítics, atès que molts partits dels que configuraven el Govern, com PSC o ERC, també han donat suport a escala local a alguna de les reivindicacions, però sí que en tot cas és una de les dimensions del debat que fa que aquest s'acabi també emmarcant en els termes de la confrontació política.

Un altre factor que ha afavorit el debat i que es comú a molts dels plans territorials és el rebuig de molts ajuntaments al fet que es planifiqui el seu territori des d'instàncies superiors, com és el cas de la Generalitat. Els ajuntaments consideren que el planejament territorial pot representar una clara invasió de les competències municipals i que vulnera el principi constitucional "d'autonomia local". Aquesta visió obeeix, en certa mesura, al fet que durant molts anys no hi ha hagut cap figura superior que limités el planejament municipal més enllà del control de les comissions d'urbanisme, tot i que la Constitució estableix que les competències exclusives en matèria d'ordenació del territori i urbanisme recauen en les comunitats autònomes. Així doncs, el sistema competencial també és un element de debat en els plans i projectes del territori, que es pot tornar més complex si hi inloem els estatals, per exemple, en la planificació d'infraestructures, on es veuen afectades tant les competències autonòmiques com les locals.

Finalment, l'aspecte clau del debat social sobre el Pla té a veure amb la identitat pròpia del territori i amb la percepció que el Pla no s'adaptava a les necessitats històriques de desenvolupament de les Terres de l'Ebre perquè limitava els futurs creixements mitjançant el

sòl de protecció territorial i especial. Tot i que el Pla aposta clarament pel desenvolupament industrial de l'Ebre, amb més de mil hectàrees de sòl industrial, i encara que inclou tots els desenvolupaments urbanístics previstos pel planejament municipal vigent i els reforça amb un potencial de 20.000 nous habitatges, es va generalitzar la sensació entre certs sectors que aquest el Pla era restrictiu a llarg termini i que hipotecava els sòls agraris per a futurs desenvolupaments. També cal tenir en compte que el planejament territorial és relativament nou a Catalunya i sovint es confon amb l'urbanístic que sí que estableix zones i delimita clarament el territori.

D'alguna manera podríem dir que la percepció de l'impacte social negatiu d'aquest Pla prové no tant dels valors mesurables, sinó dels aspectes subjectius relatius a aspectes com la idea de desenvolupament, de progrés, de valoració del medi natural o de satisfacció amb el seu sistema de representació ciutadana d'una part important de la societat de les Terres de l'Ebre.

El cas del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre és un cas sobre què podem concloure que el debat social que ha generat pot acabar afectant-ne decisivament el desenvolupament.

4. El Pla director urbanístic de la Conca d'Òdena

La Conca d'Òdena, segons el seu Pla director urbanístic (PDU), es correspon a un àmbit de 218 km² que inclou els municipis d'Igualada, Santa Margarida de Montbui, Vilanova del Camí, Òdena, Castellolí, Jorba, la Torre de Claramunt, la Pobra de Claramunt, Capellades, Carme i Orpí. Aquests municipis es localitzen a la franja central de la comarca de l'Anoia, en una conca sedimentària treballada pel riu Anoia i els seus afluents, al vessant nord-oest de la Serralada Prelitoral, a excepció de Carme i Orpí, que es troben al vessant sud de la serra de Collbàs. Entre tots els municipis, l'any 2008, sumaven 77.208 habitants, el 67% de la comarca.

4.1. Primera aprovació inicial

El Pla director urbanístic de la Conca d'Òdena es va iniciar l'any 2005. Segons els criteris del Programa de planejament territorial, formava part dels plans directores orientats a ordenar el desenvolupament d'algunes ciutats mitjanes de Catalunya definides com a polaritats emergents i que podrien acollir creixements importants. El 22 de juny de 2006 la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona (CTUB) el va aprovar inicialment i el va sotmetre a informació pública

Les previsions sociodemogràfiques que va adoptar, amb l'horitzó 2026, eren d'un increment poblacional de 43.000 habitants en gairebé 20.000 nous habitatges i d'uns 25.000 nous llocs de treball. Per això considerava necessari crear 500 noves hectàrees netes de sòl residencial i 480 hectàrees netes de sòl industrial, si bé una part ja estaven classificades com a sòl urbà no consolidat o com a sòl urbanitzable.

El principal nou àmbit d'expansió –no previst en el planejament municipal– era el sector Creixement Nord, que preveia 400 noves hectàrees brutes entre Òdena, Jorba i Igualada d'ús mixt, entre residència i activitats productives. Des del vessant residencial, destacaven també el sector Creixement Sud (Montbui, 80 hectàrees brutes) i Nou Claramunt (a la Pobla i la Torre de Claramunt, 70 hectàrees brutes). Pel que fa al sòl industrial prenia especial importància el centre d'activitats logístiques lligades al futur Ferrocarril Transversal de Catalunya (Òdena, 225 hectàrees brutes), el Parc Aeronàutic (Òdena, 50 hectàrees lligades al futur aeroport Corporatiu) i el Parc d'Activitats Indústria Jardí (21 hectàrees, destinat a les indústries adoberes del barri del Rec, que havien de mantenir una localització propera a la depuradora construïda uns anys abans).

Els creixements urbanístics es plantejaven amb tres terminis: un de curt, en què es preveia ocupar el sòl urbà no consolidat; un a mitjà termini (horitzó 2015), en què es considerava que s'hauria desenvolupat el sòl urbanitzable i el Parc Aeronàutic; i un a llarg termini (horitzó 2026) quan s'executarien la resta dels sòls previstos.

Pel que fa als espais interiors, es proposava generar tres noves centralitats: a l'antiga N-II a Igualada –que amb els nous creixements podria esdevenir el nou centre de la Conca d'Òdena–, a Vilanova del Camí –gràcies al soterrament del tren– i a l'antic barri del Rec d'Igualada que esdevindria, un cop traslladades les indústries adoberes a Vilanova del Camí, una àrea amb usos residencials, terciaris i d'equipaments.

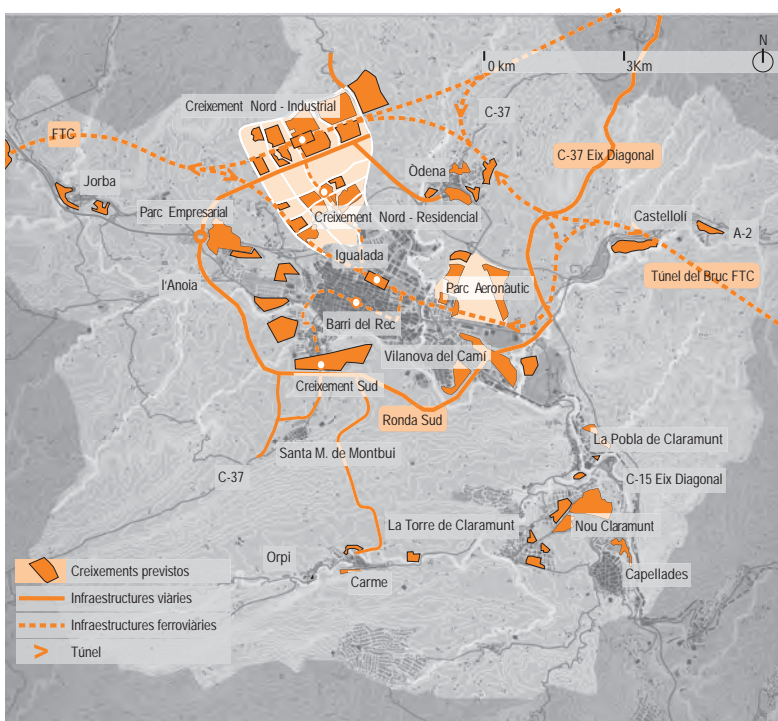
Quant a les infraestructures, es pretenia vertebrar els nous creixements i canviar l'actual model d'accessibilitat. Un dels elements principals del nou model és el Ferrocarril Transversal de Catalunya que passarà pel nord d'Igualada –on tindrà una estació de mercaderies a Òdena– i disposarà d'un ramal per a passatgers que creuarà, soterrat, Igualada, on també tindrà una estació. Pel que fa a la línia de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC), es preveu el soterrament de la línia a Vilanova i la recuperació de l'antic traçat, també soterrat, pel passeig Verdaguier d'Igualada com a prolongació per anar a buscar en direcció nord les dues estacions del Ferrocarril Transversal de Catalunya i cap al sud amb un segon ramal i poder connectar amb el barri de Sant Maure de Montbui. Respecte a les infraestructures viàries, el Pla recull la construcció de la ronda Sud d'Igualada i la prolongació de la C-15 fins a enllaçar amb la carretera d'Igualada a Manresa.

Pel que fa als espais oberts i parcs, el PDU proposava quatre grans àmbits: el Parc Fluvial de l'Anoia, el Parc de la Riera d'Òdena i el Torrent de Can Valls, el Parc del Torrent de Cal Magí i el Torrent de l'Espelt i, finalment, el Parc de les Guixeres.

4.2. Les primeres reaccions

El document del Pla director sotmès a aprovació inicial va rebre setanta al·legacions, onze de les quals corresponents a ajuntaments, una al consell comarcal de l'Anoia i dues a departaments de la Generalitat de Catalunya.

Figura 2. Pla director urbanístic de la Conca d'Òdena



Elaboració: Montse Ferrés Soler

Pel que fa als ajuntaments, les valoracions més positives van venir dels quatre consistoris governats pel PSC. Així, l'alcalde d'Igualada, Jordi Aymamí, es va mostrar favorable al Pla, entenent-lo com una oportunitat per posar fi a la crisi econòmica de l'Anoia i ordenar el creixement futur dels pobles. El de Santa Margarida de Montbui, Teodoro Romero, es va mostrar satisfet pel creixement proposat per al seu municipi i va demanar que el sòl industrial es completés al més aviat possible. L'alcalde d'Òdena, Francesc Guisado, es va mostrar favorable a la realització d'una planificació supramunicipal i al fet que el Pla marqués un sostre de creixement abans inexistent, tot i que hi discrepava en alguns punts, com ara la manca de connexions entre el nucli de l'Espelt i el d'Òdena. Finalment, l'alcalde de Vilanova valorava positivament les actuacions proposades però discrepava de la localització del Polígon d'Activitats Indústria Jardí, on s'havia d'ubicar la indústria adobera.

Per contra, els cinc alcaldes de CiU van manifestar opinions més negatives. El de la Poble de Claramunt, Santi Broch, i el de la Torre de Claramunt, Ramon Ferri, van dubtar del sentit de la creació del Nou Claramunt, a cavall dels dos termes municipals. Consideraven

que els interessos dels seus municipis no eren coherents amb aquesta proposta i que, si es tirava endavant, sorgirien dificultats tant administratives com de subministrament d'aigua. L'alcalde de Castellolí, Jesús Bruguès, es va mostrar disconforme amb la no-inclusió del Parc Motor de Castellolí al Pla director, ja que, a parer seu, era un dels grans projectes estratègics per a la conca. Finalment, els alcaldes de Carme i d'Orpí van valorar negativament que el PDU no preveïés una millora de les seves comunicacions per carretera amb la resta de la conca.

Tampoc no en van fer una valoració massa positiva els dos alcaldes d'ERC. L'alcalde de Capellades, Àngel Soterias, va manifestar que el Pla suposaria portar població abans que els serveis i dubtava de la seva conveniència. I el de Jorba, Josep Maria Palau, va manifestar la seva oposició als creixements residencials que el Pla preveia al seu municipi en considerar que amenaçaven la identitat del poble.

D'altra banda, a Vilanova del Camí es va crear la Plataforma en Defensa del Territori de Vilanova, que s'oposava a la creació del Parc d'Activitats Indústria Jardí. Aquesta estava constituïda per diferents veïns i entitats locals i era encapçalada pel regidor de Medi Ambient de Vilanova, Francesc Viera (ICV). Per a la Plataforma, la proposta de traslladar les adoberies a Vilanova, en un espai classificat com a no urbanitzable i de protecció agrícola pel planejament municipal, significava hipotecar el futur del poble i la pèrdua d'un terreny amb un important valor agrícola. L'Ajuntament de Vilanova es va sumar a les reivindicacions de la plataforma i va presentar un document d'al·legacions en aquest sentit.

A Òdena va néixer una altra plataforma, la Plataforma per la Retirada del PDU, que s'oposava especialment a la proposta de Creixement Nord, tant residencial com industrial. Segons ells, aquesta proposta afectaria la qualitat de vida de la població local, especialment dels veïns del nucli de l'Espelt, que quedaria integrat dins l'àrea de creixement. L'entitat va iniciar una recollida de signatures, va organitzar xerrades a diferents municipis on va exposar els motius del rebuig, va organitzar diversos talls de carretera en què van participar centenars de persones i va reclamar la retirada del Pla director. Segons la Plataforma, el creixement proposat era desproporcionat i responia a la voluntat de descongestionar l'entorn metropolità de Barcelona, tot important un model urbà metropolità aliè a la conca. A les al·legacions presentades per la Plataforma el novembre de 2006, es demanava la retirada de tot el projecte i l'inici de nou dels treballs de redacció. Aquesta Plataforma va rebre el suport de Salvem Anoia i d'Unió de Pagesos, preocupats per la pèrdua de sòl agrícola que suposaria l'execució del PDU, de manera que també hi van presentar al·legacions. Unió de Pagesos advertia que la plana de l'Espelt era una de les de més valor agrícola de la comarca.

Davant d'aquestes reaccions, Oriol Nel·lo, secretari per a la Planificació Territorial, va anunciar a començament de l'any 2007 que, un cop valorades totes les al·legacions i realitzades les modificacions en el Pla, es faria una segona aprovació inicial, cosa que comportaria una nova fase d'informació pública i de presentació d'al·legacions. Entre les motivacions que portaven a la segona aprovació, Nel·lo va destacar la necessitat de cercar consens amb els diferents agents territorials. Tanmateix, Nel·lo va voler aclarir que el Pla director no obligava a créixer, sinó que, en cas que es fes, indicava com i on havia de tenir

lloc el creixement. Considerava que era una eina per posar fi a la tendència a la dispersió de la urbanització en baixa densitat, que genera un elevat impacte en el paisatge, encareix la dotació de serveis urbans i genera problemes pel que fa a la mobilitat dels ciutadans, que esdevenen dependents del vehicle privat.

4.3. Segona aprovació inicial

El 20 de setembre de 2007, la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona (CTUB) va tornar a aprovar inicialment el PDU de la Conca d'Òdena. El document aprovat mantenia les propostes pel que fa a l'estructura territorial, tot i que sota unes previsions de creixement menors. Així, l'increment de 39.000 nous habitants, 20.000 habitatges i 500 hectàrees es rebaixava fins als 33.000 habitants, 18.700 habitatges i 400 hectàrees. Pel que fa als llocs de treball es rebaixaven les expectatives dels 25.000 nous llocs de treball i 480 hectàrees de sòl industrial fins als 19.000 nous llocs de treball i 440 hectàrees.

El canvi més destacat es produïa a l'àmbit del Creixement Nord, que es dividia en dos sectors diferents: un de caràcter residencial situat al nord de l'A-2 (259 ha) i un de caràcter industrial, que incorporava l'àrea logística a l'entorn del Ferrocarril Transversal (303 ha). Entre els dos s'incorporava un corredor ambiental en una franja agrícola on es concentra una bona part dels elements patrimonials existents a la plana de l'Espelt. A més el nucli de l'Espelt ja no quedava reblert pel creixement, ja que se situava just a fora, per l'oest del sector residencial. D'altra banda, es deixava fora el terme municipal de Jorba, si bé bona part dels terrenys passarien a formar part d'un parc empresarial compartit amb el municipi d'Igualada. En conjunt, tot l'àmbit de Creixement Nord es reduïa, ja que es passava de les 625 hectàrees previstes inicialment –entre el sector mixt i la plataforma logística– a les 562.

Una altra novetat era l'acceptació de les al·legacions que demanaven la no-creació del Parc d'Activitats Industrial Jardí de Vilanova del Camí on s'havia de localitzar la indústria adobera. A canvi es proposava un nou sector de creixement de 31 hectàrees entre Santa Margarida de Montbui i Igualada, on es podien localitzar usos industrials i activitat econòmica, si bé no s'assegurava que acabessin encabint les indústries adoberes.

De la mateixa manera, es reduïa l'extensió del Nou Claramunt, que de 70 hectàrees passava a 60, i es fixava que només es podria desenvolupar un cop s'hagués consolidat el 75% del creixement previst a cada municipi. A més, a l'oest d'aquest sector es creava un nou espai lliure, el Parc del Nou Claramunt.

Així mateix es feien diversos canvis en els traçats de les infraestructures ferroviàries: nou ramal cap a Martorell del Ferrocarril Transversal, canvi en el traçat del Ferrocarril Transversal a Jorba –que avançaria pel nord del nucli urbà i no pel sud–, penetració d'FGC cap al sector de Creixement Nord, nova estació d'FGC al sector Nou Claramunt... També s'incorporava una nova carretera entre Carme i Santa Margarida de Montbui per apropar els nuclis del vessant sud de la serra de Collbàs a l'àmbit central de la Conca.

Finalment, pel que fa al Parc Motor de Castellolí, si bé continuava sense ser incorporat com a sòl industrial, es classificava el sòl com a protecció preventiva i no com a protecció especial, de tal manera que es deixava la porta oberta a la possibilitat d'incloure'l al POUM d'aquest municipi.

4.4. *Les reaccions*

Els canvis proposats en el segon document d'aprovació inicial van generar reaccions diverses. En total es van presentar vuitanta-una al·legacions.

L'alcalde d'Òdena, Francesc Guisado (PSC), considerava positiu que s'haguessin reduït les hectàrees de creixement al seu municipi i que s'incorporés el corredor agrícola entre el sòl residencial i el sòl industrial. L'alcalde de Santa Margarida de Montbtui, Francesc Guisado (PSC), veia bé que s'incorporés un nou sector de creixement a Sant Maure, ja que considerava que el seu municipi, per la proximitat a Igualada, havia de participar en el creixement de la Conca d'Òdena. El d'Igualada, Jordi Aymamí (PSC), i el de Vilanova del Camí, Joan Vich (PSC), van coincidir a alertar que intentar satisfer tots els agents territorials posava en perill la capacitat del pla per portar la Conca d'Òdena a una nova escala territorial, tot i que continuaven fent-ne una valoració positiva.

Per la seva banda, els alcaldes de Jorba, Josep Maria Palau (ERC), i de Castellolí, Jesús Brugué (CiU), es mostraven contraris als canvis de traçat del Ferrocarril Transversal de Catalunya, ja que suposaven que passés pel mig del terme municipal en el primer cas i prop del nucli urbà en el segon.

Els alcaldes de la Pobla de Claramunt, Santi Broch i Miquel (CiU), i de la Torre de Claramunt, Ramon Ferri i Pla (CiU), van valorar positivament els canvis introduïts en el sector de Nou Claramunt, en especial que només es pogués desenvolupar un cop es consolidés el 75% del creixement de cada municipi.

Pel que fa a les entitats contràries, la Plataforma per la Retirada del PDU considerava que les modificacions eren absolutament insuficients i que no s'havien incorporat les al·legacions. Amb tot, valoraven positivament que es mantingués el caràcter rural del nucli de l'Espelt. En canvi, la Plataforma en Defensa del Territori de Vilanova es va mostrar satisfeta per l'eliminació del Parc d'Activitats Industrials.

4.5. *Tercera exposició pública*

El juny de 2008, mentre el DPTOP analitzava les al·legacions presentades, la Plataforma per la Retirada del PDU va anunciar que havien detectat un defecte de forma en el procés d'exposició pública del PDU, pel qual s'hauria de declarar nul. Concretament, l'error es trobava en el fet que el document de l'informe ambiental que es podia consultar a la web del DPTOP corresponia al document del Pla director objecte de la primera

aprovació inicial de juny del 2006 i no al de 2008. Així mateix, va anunciar que havien presentat una denúncia a la Fiscalia contra el secretari per a la Planificació Territorial, Oriol Nel·lo, perquè segons la Plataforma l'INCASÒL s'havia comportat de manera especulativa i corrupta en haver comprat 100 hectàrees a la zona de l'Espelt abans que el Pla director sortís a llum pública, cosa que podria indicar l'ús d'informació privilegiada provinent del DPTOP.

Així mateix, la Plataforma per la Retirada del PDU va fer pública una nova proposta –que no havia estat incorporada com a al·legació a la segona aprovació inicial– que unificava els ramals de mercaderies i passatgers del Ferrocarril Transversal de tal manera que ambdós passarien soterrats pel nucli urbà d'Igualada. L'estació de passatgers, per la seva banda, es desplaçaria des del centre d'Igualada cap a l'extrem oest –més a prop de l'A-2– i la de mercaderies a l'extrem est, sobre el traç en direcció a Manresa.

Finalment, el juliol de 2008, el Pla director va ser sotmès per tercer cop a informació pública –tot i que no va caldre una nova aprovació inicial–, a fi de garantir la tramitació del Pla amb tota la seguretat jurídica. El total d'al·legacions recollides en la nova exposició pública va ser de disset.

4.6. Aprovació definitiva

La Comissió Territorial d'Urbanisme de la Catalunya Central va aprovar definitivament el Pla el 19 de desembre de 2008 i fou publicat al *DOG* el febrer de 2009. El document d'aprovació definitiva contenia menys modificacions que la segona aprovació inicial respecte a la primera. Amb tot s'hi van introduir alguns canvis.

Un dels més importants va ser l'ampliació del polígon industrial dels Plans de la Tossa de Montbui, en 28 hectàrees, mentre que es reduïa en 5 hectàrees el creixement residencial oest de Sant Maure. També s'ampliava lleugerament el sector industrial i logístic Creixement Nord que passava de les 303 a les 318 hectàrees, de les quals una mica menys de la meitat eren de la finca de Can Morera –promoguda per la Zona Franca– i la resta de la plana dels Ametllers. També s'ampliava el polígon del Parc Empresarial situat entre Igualada i Jorba, que en total tindria 106 hectàrees, la meitat a cada municipi.

Pel que fa a les infraestructures ferroviàries, es matisava el traçat del Ferrocarril Transversal en el seu pas per Jorba, tot traslladant-lo al nord del terme amb la voluntat de resoldre la segregació entre els seus nuclis. Pel que fa a les infraestructures viàries, s'incorporava un vial entre el nucli antic d'Òdena i la futura plataforma logística del Creixement Nord per tal de relacionar directament aquesta zona de creixement amb la resta d'Òdena, així com amb el nucli de l'Espelt.

Els petits canvis introduïts en l'aprovació definitiva no van variar les posicions dels agents territorials. Amb tot, l'alcalde de Jorba, Josep Maria Palau (ERC), reconeixia que la versió definitiva del Pla director era millor que les versions inicials, ja que en el seu terme municipal s'havia descartat el creixement residencial dins el sector Creixement Nord, s'havia

incorporat una zona per a empreses de serveis i tecnològiques i s'havia modificat el traçat del Ferrocarril Transversal.

La Plataforma per la Retirada del PDU, per la seva banda, va mantenir la seva oposició al Pla i va presentar el març de 2009 un recurs de reposició en considerar que les ampliacions últimes del sector industrial Creixement Nord i del de la Tossa de Montbui havien d'haver passat de nou pel període d'informació pública, ja que ningú no havia pogut al·legar-hi en contra.

4.7. Conclusions

Per tal de valorar el nivell d'acceptació del Pla director, cal diferenciar els agents polítics de les plataformes ciutadanes. Pel que fa als alcaldes, cal dir que inicialment estaven dividits entre els que acceptaven el document i els que rebutjaven alguns aspectes concrets que afectaven els seus termes municipals. Les al·legacions que van presentar (reducció del sector Nou Claramunt, canvis en el traçat del Ferrocarril Transversal, eliminació del Parc Industrial a Vilanova del Camí, reducció del creixement urbanístic a Jorba...) van ser majoritàriament acceptades i incorporades de tal manera que, al final, la valoració general va ser positiva, tot i que amb matisos.

La Plataforma per la Retirada del PDU, per la seva banda, va mantenir un discurs contrari al Pla des de l'inici fins al final del procés, centrat sobretot en tot l'àmbit de Creixement Nord. A diferència del que havia passat amb les al·legacions presentades pels ajuntaments, les seves reivindicacions no van ser majoritàriament incorporades al document final, si bé es van fer petits ajustos per evitar l'afectació sobre el nucli de l'Espelt i diversos veïnats.

El nivell superior d'acceptació a les al·legacions presentades pels ajuntaments té el seu raonament lògic en el fet que aquests representen la sobirania popular, i que l'execució del Pla director serà més fàcil si hi ha consens. Amb tot no es pot obviar que la Plataforma per la Retirada del PDU representava una sensibilitat territorial existent concretada en la por –racional o irracional– d'un creixement urbanístic desmesurat que, en la seva opinió, no responia a les necessites internes de la Conca d'Òdena, sinó a la desconcentració de l'àrea metropolitana de Barcelona. I en aquest sentit, si bé és cert que els plans directors no determinen els creixements sinó que els orienten, la coincidència de la seva redacció amb els moments més àlgids i culminants de la bombolla immobiliària va disparar el temor d'una expansió urbana imminent i descontrolada.

Amb tot, el document final del Pla director té el valor, gens menyspreable, d'orientar el futur desenvolupament urbanístic –en cas que es doni– del conjunt de la Conca d'Òdena sota uns principis clars (compacitat, connexió amb ferrocarril, densitats mitjanes, protecció d'espais oberts...) però sense perdre de vista els interessos dels municipis afectats.

5. Conclusions

Tal com era d'esperar, la planificació territorial desenvolupada al llarg de la darrera dècada ha generat un intens debat social. En efecte, més enllà del model territorial que han adoptat els diversos plans i la seva concreció a les diferents escales territorials, el fet que s'hagi intervingut de manera global sobre tot el territori en una matèria que fins fa pocs anys semblava reservada als ajuntaments, ja feia preveure que hi hauria certes resistències. A més, cal tenir en compte que els agents socials no estaven familiaritzats amb la metodologia d'aquests instruments tant recents i això ha dificultat el consens. Així, per exemple, s'han produït confusions entre el planejament territorial i el planejament urbanístic, sobre el nivell real de concreció de les estratègies que marcava el pla o sobre la capacitat d'intervenir en el planejament territorial i sectorial ja aprovat.

Òbviament, el paper dels agents territorials, i més en general de la societat receptora del planejament, ha esdevingut clau en l'evolució del debat social. En termes generals, i més enllà dels múltiples matisos que es poden fer, s'observa que bona part dels agents institucionals locals –alcaldes, regidors, consellers comarcals o fins i tot diputats estretament lligats a un territori– s'han oposat a aquells aspectes que limiten la capacitat d'autonomia local, independentment del model territorial pel qual apostin. En canvi, altres agents, especialment les entitats ecologistes i les plataformes de defensa del territori, han acceptat de més bon grat l'existència d'un planejament a escala supralocal i, fins i tot, en alguns casos han reclamat més concreció. D'altra banda, és evident que el component polític també té una gran importància, ja que la divergència de signe polític entre l'administració de la Generalitat i les administracions locals és un element que accentua el debat i el conflicte.

Més enllà d'aquests aspectes generals hi ha altres aspectes més específics que depenen de la realitat de cada territori, del seu context social, econòmic i polític. Així, variables com la fortalesa del moviment associatiu, l'existència d'oposició municipal, la presència de segones residències, el teixit comercial i industrial o el nivell de coneixement del territori de la població determinen que es produeixi una contestació social més àmplia o més reduïda davant dels plans i projectes que afecten el territori.

Així, per exemple, les àrees que han tingut històricament un desenvolupament econòmic, urbanístic i demogràfic més baix –i sovint per tant afectats per processos de despoblament– han recelat més de les mesures que limiten, d'una manera o altra, la seva capacitat de creixement i han reclamat més èmfasi en la millora de les infraestructures viàries i ferroviàries. És el cas de les Terres de l'Ebre o de l'àmbit de Ponent - Terres de Lleida que han esgrimit el greuge comparatiu que suposa que s'intenti moderar o regular els seus creixements residencials i industrials quan altres regions catalanes ho han pogut fer sense massa limitacions al llarg del segle xx.

En canvi, entre les àrees que s'han desenvolupat més en les darreres dècades i que, sovint, han incorporat nova població que atorga un valor més elevat a aspectes com la qualitat de vida o el medi natural (l'Empordà, el Pallars Sobirà, determinades àrees de la

Regió Metropolitana de Barcelona i la Catalunya Central...), el discurs favorable a protegir els espais oberts i limitar els creixements pren més importància.

Davant d'aquests discursos la resposta de l'administració ha estat, en termes generals, rebutjar aquelles al·legacions que comporten la negació absoluta del model proposat i incorporar aquelles que s'oposen un matís que no contradiu els principis generals. D'aquesta manera, s'ha pretès incorporar la sensibilitat local sense trencar els objectius perseguits, sovint qüestionats per visions contràries als principis del Programa de Planejament o bé per visions massa localistes. En aquest darrer cas la recerca d'un consens total hauria suposat inevitablement que determinats aspectes essencials que no poden ser resolts des de l'òptica municipal quedessin esborrats del document final.

S'observa també que hi ha una major acceptació de les al·legacions presentades pels ajuntaments que no pas per les entitats ciutadanes. Això es deu principalment al fet que els ajuntaments s'han centrat en aspectes més pragmàtics, de detall i d'escala reduïda fàcilment incorporables, mentre que les entitats han prioritzat aspectes més generals i de principis. A més tampoc podem oblidar que els ajuntaments representen la sobirania popular i tenen un paper clau a l'hora de concretar les orientacions que preveu el planejament territorial, amb la qual cosa hi ha hagut una major receptivitat a les seves opinions.

Pel que fa les entitats és obvi que, a diferència dels equips de govern dels ajuntaments, no s'han sotmès al veredict de les urnes i representen sensibilitats molt diverses que no sempre responen als objectius bàsics que cerca l'ordenació territorial. Amb tot, no es pot oblidar que són actors clau en la resolució de conflictes, que sovint tenen un ampli coneixement del territori i que la seva posició pot esdevenir majoritària i comprometre d'aquesta manera les decisions que s'hagin adoptat sense el seu consens.

Cal dir que el debat social no ha impedit que avui Catalunya ja disposi de tots els plans territorials parcials aprovats –amb orientacions clares sobre estratègies de creixement dels nuclis, protecció dels espais oberts i infraestructures– i de diversos plans directores urbanístics que concreten més aquestes orientacions en àrees concretes. El debat s'ha comportat sobre la lògica que és el Govern qui presenta els projectes, els agents territorials expressen la seva opinió –mitjançant els procediments reglats o no reglats– i el Govern modifica o no el projecte i l'aprova definitivament.

Aquesta visió moderadament positiva no exclou la necessitat d'aprofundir més en la interacció entre les demandes locals –ja siguin ciutadanes o institucionals– i la planificació global. Segurament no es tracta tant d'incorporar més les propostes que es fan des de l'àmbit local sinó de millorar l'encaix d'aquestes amb els objectius generals, de facilitar al màxim la informació del pla i d'obrir el procés de diàleg a un ventall més ampli d'agents socials. Els processos de participació endegats han estat molt positius perquè han anat més enllà dels períodes legalment establerts d'al·legacions però no han estat veritables debats públics oberts a la ciutadania ja que no han disposat d'instruments que haguessin enriquit el debat (dossiers amb informació assequible, presència als mitjans de comunicació local, pàgina web amb tota la informació i el seguiment del debat...). Una transparència més gran probablement hauria suavitzat situacions de conflicte en les quals eren les plataformes les

que oferien, sovint esbiaixadament, informacions del pla que no eren fàcilment accessibles a la ciutadania.

Cal subratllar, també, que l'anàlisi aprofundida dels informes de participació elaborats en tots els plans podria permetre detectar de manera més clara quines han estat les demandes majoritàries, ateses o no, i quines són les sensibilitats segons territoris i agents. A partir dels resultats es podria afinar millor els instruments de participació ciutadana i de coordinació entre l'administració actuant i la resta d'agents territorials.

Tanmateix cal valorar l'esforç del Programa de Planejament Territorial a l'hora de buscar solucions que, sense renunciar als principis generals de les polítiques públiques a escales nacional i regional (cohesió social, desenvolupament econòmic i sostenibilitat ambiental), siguin més permeables i reconeguin i integrin els valors del territori tal com són percebuts per la societat local.

Bibliografia

- ALFAMA, Eva.; CASADEMUNT, Àlex; COLL, Gerard; CRUZ, Helena; MARTÍ, Marc (2006). *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials*. Barcelona: Icaria.
- BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard (coord.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- BURDGE, Rabel (1994). *A Community Guide to Social Impact Assessment*. Middleton: Social Ecology Press.
- ESTEBAN, Juli (2006). "El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode", a *Espais* (52), pàg. 15-24.
- MUMFORD, Lewis (1925). "Regions to live in Survey Graffic", a BENABENT, Manuel (2006). *La ordenación del territorio en España*. Sevilla: Universidad de Sevilla, pàg. 130-133.
- LE CORBUSIER (1942): *Principios de urbanismo. La Carta de Atenas*. Barcelona: Planeta Agostini, 1993.
- RUBIÓ I TUDURÍ, Nicolau Maria (1932). *El Pla de distribució en zones del territori català (Regional Planning): examen preliminar i solucions provisionals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- SAIRINEN, Rauno (2004). "Assessing social impacts of urban land use plans: from theory to practice", a *Boreal Environment Research*, 9 (6), pàg. 509-517.
- SCOT (2004). Anuari territorial de Catalunya 2003. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- SCOT (2005). Anuari territorial de Catalunya 2004. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- SCOT (2006). Anuari territorial de Catalunya 2005. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- SCOT (2007). Anuari territorial de Catalunya 2006. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- SCOT (2008). Anuari territorial de Catalunya 2007. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- SCOT (2010a). Anuari territorial de Catalunya 2008. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- SCOT (2010b). Anuari territorial de Catalunya 2009. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- TARROJA, Àlex.; CAMAGNI, Roberto (2006). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales*

y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio. Barcelona: Diputació de Barcelona.

VANCLAY, Frank (2002). "Conceptualizing social impacts", a *Environmental Impact Assessment Review*, 22 (3), pàg. 183-211.

YLI-PELKONEN, Vesa; KOHL, Johanna (2005). "The role of local ecological knowledge in sustainable urban planning: perspectives from Finland", a *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 1(1), pàg. 3-14.