

El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI

Una nova interpretació i projecció del país

Margarida Castañer (editora)



El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP

El **Planejament** territorial a Catalunya a inici del segle XXI : una nova interpretació i projecció del país

Bibliografia. — Textos en català, un capítol en castellà

ISBN 9788499651217

I. Castañer i Vivas, Margarida, ed. II. Societat Catalana d'Ordenació del Territori

1. Ordenació del territori — Catalunya 2. Urbanisme — Catalunya

3. Dret urbanístic — Catalunya

711(467.1)

Edició a cura de:

Margarida Castañer

Disseny gràfic i maquetació:

Maria Garcia

Impressió:

Limpergraf, SL

Disseny de la coberta:

Néstor Cabañas

Correcció d'estil:

Anna Jolis

© Societat Catalana de l'Ordenació del Territori, filial de l'Institut d'Estudis Catalans.

Carrer del Carme 47, 08001 Barcelona

Primera edició: juny del 2012

Tiratge: 500 exemplars

ISBN: 978-84-9965-121-7

Dipòsit legal: B-19049-2012

Són rigorosament prohibides, sense l'autorització escrita dels titulars del *copyright*, la reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment i suport, incloent-hi la reprografia i el tractament informàtic, la distribució d'exemplars mitjançant lloguer o préstec comercial, la inclusió total o parcial en bases de dades. Les infraccions d'aquests drets estan sotmesos a les sancions establertes per les lleis.

El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI

Una nova interpretació i projecció del país

Margarida Castañer (editora)



Índex

Presentació	9
Margarida Castañer, editora	
El Programa de Planejament Territorial: perspectiva històrica i expectatives de futur	13
Joan Vicente	
La política territorial a Catalunya: reptes, principis i instruments	23
Oriol Nel·lo	
La renovación de la legislación urbanística i territorial	50
Albert Cortina	
La primera generació de plans territorials a Catalunya	96
Juli Esteban	
Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías	140
Manuel Benabent	
Planejament territorial i debat social	166
Néstor Cabañas, Moisès Jordi i Montserrat Mercadé	
Els autors	203
Annex (síntesi dels plans territorials parcials)	207

Presentació

Margarida Castañer, editora

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Així, un cop aprovats els diferents plans, calen els recursos i els mecanismes per concretar i gestionar els seus objectius i les seves determinacions. A més, és imprescindible una gestió supramunicipal decidida que vetlli per la coherència entre els diferents instruments a cada nivell de planificació i per l'adequació, en cada moment, de l'escala de planejament al problema plantejat.
- S'ha de treballar amb la multiplicitat d'agents implicats en un territori i, partint d'aquesta mateixa complexitat, intentar aconseguir la seva complicitat i compromís amb les accions. La lentitud d'aquests processos, lluny dels terminis i els calendaris electorals, s'ha de convertir en un valor afegit a llarg termini que influirà en la solidesa del projecte.
- Considerant que, a partir del 2008, vivim en un context de crisi immobiliària i de desacceleració econòmica de molts altres sectors, caldrà vetllar per la fermesa

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

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

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

El Programa de Planejament Territorial: perspectiva històrica i expectatives de futur

Joan Vicente Rufí,
Departament de Geografia, Universitat de Girona

Resum

El present text ens emmarca el Programa de Planejament Territorial (PPT) en el si de l'evolució històrica recent de l'urbanisme i la planificació territorial a Catalunya. Després de fer un breu repàs de la legislació i dels instruments que han precedit el PPT, el text se centra a remarcar la important innovació que aquest ha suposat. Es fa especial èmfasi en la voluntat del PPT de planificar el territori català a partir d'una nova lectura de les seves potencialitats i problemàtiques que deixava enrere conceptes que havien marcat l'anàlisi i la planificació territorial duta a terme fins al moment. Finalment, s'exposen les principals limitacions del PPT i les circumstàncies que actualment posen en dubte la seva continuïtat.

Resumen

El presente texto nos enmarca el Programa de Planificación Territorial (PPT) en el seno de la evolución histórica reciente del urbanismo y la planificación territorial en Cataluña. Después de hacer un breve repaso a la legislación e instrumentos que han precedido el PPT, el texto resalta la importante innovación que éste ha supuesto. Se hace especial hincapié en la voluntad del PPT de planificar el territorio catalán a partir de una nueva lectura de sus potencialidades y problemáticas que deja atrás conceptos que habían marcado el análisis y la planificación territorial hasta el momento. Finalmente, se exponen las principales limitaciones del PPT y las circunstancias que actualmente ponen en duda su continuidad.

Résumé

Le texte si présent fait un bilan du Programme de Planification Territorial au sien de l'évolution historique récente de l'urbanisme et l'aménagement du Territoire en Catalogne. Après avoir révisé la législation et les instruments existants avant le PPT, le texte remarque l'importante innovation que le PPT a représentée. Notamment le texte souligne le fait que le PPT a voulu planifier le territoire catalan à partir d'une nouvelle conception des ses potentialités et problématiques qui permettent d'abandonner concepts qui avaient été à la base de l'analyse et la planification territoriale jusqu'à ce moment là. Finalement le texte indique quelles sont les limitations que le PPT a eu, et les évènements présents qui peuvent empêcher leur continuité.

Abstract

This article talks about the role of the Territorial Planning Program in the recent history of the urban and territorial planning of Catalonia. After a brief review of the legislation and instruments that preceded the PPT the text focus on the important innovation that the PPT has resulted. Then the article goes on saying that the PPT deal with the potentialities and problematic of the Catalan territory from a new point of view and this fact has let leave the concepts used since the establishment of the PPT. Finally the text talks about the limitations of the PPT and the nowadays events that avoid the continuity of the PPT.

Catalunya és un país i un territori amb tradició de planejament. Aquesta frase tan simple d'escriure, i fins i tot amb ressò d'obvietat, conté amb tots els matisos que calguin una afirmació rellevant. Ho és perquè no tots els països del nostre entorn en tenen; perquè podria semblar que aquesta tradició no existeix; perquè, per tant, planejar avui a Catalunya significa no fer-ho sobre un full en blanc d'inèrcies, de traces i intencions; i finalment, ho és també, de rellevant, perquè aquesta tradició seria convenient d'anar fent que creixés en la mesura que amb una lògica de retroalimentació genera legitimitat per continuar planificant.

Aquesta frase de partida també és una premissa de les pàgines que segueixen. El text pretén posar en relleu alguns dels aspectes que l'autor considera destacables del període 2003-2010 del planejament a Catalunya, concretament del planejament territorial i supramunicipal, començant precisament per la seva dimensió històrica en el marc d'aquesta tradició esmentada.

D'altra banda, en el text també es plantegen tot un seguit de consideracions sobre virtuts i limitacions d'aquest planejament, tot i tenir en compte el context, o més ben dit els contextos, en què s'ha originat i desenvolupat, que van des de l'eufòria econòmica fins a la profunda crisi conjuntural i estructural contemporània, passant, evidentment, per la circumstància política de dos canvis de govern a Catalunya: el de 2003 i el de 2010.

1. Un programa de planejament amb dimensió històrica

1.1. El planejament territorial com a necessitat, aspiració i reivindicació

La teoria de les "generacions" de plans va aparèixer a Itàlia a mitjan anys vuitanta de la mà de l'urbanista Giuseppe Campos Venuti.¹ Aplicada al seu país, l'influent Campos parlava de tres generacions de plans: els de reconstrucció, els d'expansió i els de requalificació. Poc temps després, autors catalans van fer una translació del terme i l'anàlisi al nostre país, buscant també una coherència en la història del planejament esdevingut des dels

1. Vegeu Campos Venuti (1986), on exposa aquesta teoria.

anys cinquanta ençà, és a dir, des dels primers plans que són antecedent o precedent de la Llei del sòl de 1956, fins al pràctic esgotament de l'impuls dels plans dels primers ajuntaments democràtics al final de la dècada dels vuitanta.

En aquest text no es pretén donar continuïtat a la idea de “generacions de plans” (tot i que Campos ho ha fet i recentment ha plantejat una “quarta generació”),² però sí que es vol fer evident la dimensió “històrica” de la legislació i planificació territorial que s'ha produït i/o aplicat des del 2003 fins al 2010 a Catalunya, no tan sols pel fet de formar part de la història sinó perquè es tracta, també, i és el que es vol argumentar, d'una fita històrica.

En efecte, el planejament territorial i supramunicipal a Catalunya ha estat una mena d'assignatura pendent durant dècades (com també ho ha estat, tot sigui dit, en molts altres països amb condicions de “cultura” territorial similar o fins i tot superior). El fet de pensar en l'ordenació física del conjunt o de grans àrees de Catalunya havia estat una demanda recurrent més que no pas un exercici efectiu, durant una bona part del segle xx. Com a mínim des del Noucentisme, ordenar el territori era una peça més de la construcció política i cultural del país i, també, un instrument de Modernització (així, amb majúscula). La imatge/ideal de la Catalunya-ciutat d'aleshores dóna peu precisament a entendre el país com a subjecte necessitat de visió, de previsió i d'acció conjunta.³ D'aquí en surten des de les propostes del Pla sexennal de 1920 o el Regional Planning del 1932 o, sense ser exactament el mateix, el Pla general d'obres públiques de 1935.⁴

Aquests projectes frustrats passaran a formar part durant, les dècades següents, d'un espai molt fi que se situa entre l'oblit i la nostàlgia, però que alimentarà la reivindicació futura de la necessitat d'una efectiva ordenació del territori no només com a instrument de desenvolupament i racionalitat sinó també de reforçament de la identitat. L'experiència limitada dels anys cinquanta, amb els plans comarcal i provincial de Barcelona, aprovats el 1953 i el 1963,⁵ respectivament, sota la lògica d'una jerarquia de planejament estatal marcada per la Llei del sòl de 1956, no alteren substancialment aquesta memòria i reivindicació, en bona part precisament perquè no responen a una visió pròpia del territori, sinó a una de fonamentalment tècnica (al marge d'altres qüestions de caràcter metodològic, conceptual, etc. que ara no vénen al cas) i, també en part, per la poca efectivitat de la seva aplicació, en especial del Pla provincial.

D'aquesta manera, i per aquests motius, els anys setanta l'ordenació del territori va formar part del discurs de l'oposició al franquisme, ja fos com a instrument per a l'assoliment d'una estructuració, d'una eficiència, d'una protecció millors... del país en un

2. Vegeu Oliva, F. (curador) (2010).

3. Vegeu Vicente, J. (2006), on s'argumenta el pes d'aquesta idea en el segle xx com a ideal de país a assolir.

4. Vegeu Roca, F. (1979).

5. El Pla provincial s'aprova el 1963, malgrat que la Memòria és del 1959. D'aquesta mateixa “fornada” dels anys 50 són altres plans comarcals i provincials, com per exemple els de Girona. Posteriorment, les revisions d'aquests plans comarcals van conduir a experiències fallides com el Pla director de l'àrea de Barcelona (1966) o el Pla general de Girona de 1971.

moment de màxima tensió territorial com a conseqüència del *desarrollismo*, o com una peça més de la reivindicació d'identitat política.⁶ Per aquests antecedents s'entén que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 fes referència explícita a l'ordenació del territori (art. 9.9) i que amb relativa celeritat, el 1983, ja s'aprovés la Llei de política territorial on es definien les figures i continguts del planejament territorial de país.

Tot i aquesta empenta aparent, cal col·locar dins l'àmbit de la frustració (si més no acadèmica i en part professional) la decisió d'aquella primera meitat dels anys vuitanta d'aturar els nombrosos intents de nou planejament urbanístic supramunicipal, desmuntant-ne fins i tot algun dels que ja existien des del franquisme. Es donen diferents arguments pel que es pot considerar un pas enrere en el moment més insospitat; des de la voluntat de reforçar la legitimitat dels nous ajuntaments democràtics “municipalitzant” el planejament urbanístic, fins al tremolor de cames de la també nova administració autonòmica davant de l'expectativa de conflictes entre ajuntaments i l'obligació de dirimir entre ells o imposar decisions. D'alguna manera, aquesta decisió també pot ser senyal de l'absoluta prioritat i priorització del planejament municipal per davant de qualsevol altra escala territorial.

1.2. De la Llei de política territorial al Programa de Planejament

El desplegament de la Llei de 1983 va ser més aviat limitat. Durant els vint (!) anys següents es va produir sobretot planejament sectorial –carreteres (1986), espais d'interès natural (1992), ports (2001)... – resultat de necessitats específiques més que no pas com a conseqüència d'un programa definit i sostingut. Quant a la teòrica peça clau de la Llei, el Pla territorial general (PTGC) tot just s'aprovà el 1995, sense efectes apreciables ni per ell mateix ni com a figura de referència de tot el planejament del país. Per tant, l'impuls donat a partir de l'any 2004 al planejament territorial i urbanístic supramunicipal es pot entendre com l'encarament definitiu d'una assignatura pendent des de fa dècades. El nombre de plans aprovats entre 2004 i 2010 s'ha de reconèixer no tan sols com un fet sense precedents –com òbviament és–, sinó també com la resposta sistemàtica a una demanda històrica d'ordenació del territori i de les àrees urbanes del país: set plans territorials parcials (un per a cada regió, comptant la revisió del de les Terres de l'Ebre, l'únic aprovat abans d'aquesta data), divuit plans directors urbanístics, així com l'inici de la revisió del PTGC en són el fruit. La concentració temporal i la coincidència d'objectius, mètodes i representacions permeten entendre'ls com una generació de plans, amb una coherència que probablement no es trobava des de començament dels anys vuitanta, amb la primera fornada de plans generals d'ordenació urbana dels ajuntaments democràtics.

6. Per al coneixement acurat de les aportacions a la reflexió territorial durant aquest intens període s'ha de consultar l'exhaustiu recull de Lluch i Nel·lo (1984).

Així mateix, com a marc necessari per a l'impuls del programa de planejament i la renovació d'objectius i mètodes, durant aquest mateix període s'ha produït un cos legislatiu molt important. S'han refet textos ja existents com la Llei d'urbanisme de 2002, especialment el 2004 i 2007, i el Decret 142/2005, que és el reglament per a l'elaboració, tramitació i aprovació dels plans territorials parcials, i se n'han generat de nous relacionats directament o indirectament amb el planejament territorial, com són la Llei de barris o la Llei del paisatge, aspectes tractats en altres textos d'aquesta publicació.

A tot aquest impuls no és aliè, més aviat al contrari, l'estabilitat del quadre tècnic i polític responsable de la direcció, coordinació i, en bona part, redacció d'aquest planejament, així com la solidesa de la base teòrica de tot el procés, expressada per exemple en el document de "Criteris de planejament territorial" (2004) redactat des de la Secretaria de Planejament, de referència en tots els plans redactats, que ben segur altres autors exposen en aquest volum.

No es pot tancar el quadre de l'impuls al planejament sense col·locar en un lloc clau la pressió fonamentalment de grups de la societat civil preocupats per l'accelerat procés de transformació territorial que vivia el país des del començament de la dècada o motivats per projectes infraestructurals de gran abast.⁷ És prou conegut que tant el Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre com el Pla director territorial de l'Empordà van néixer com a resultat de la pressió, respectivament, de la Plataforma de Defensa de l'Ebre i de Salvem l'Empordà, entitats que van tenir la capacitat, a més, de sobrepassar el conflicte i la mobilització locals per esdevenir massives, simbòliques i amb impacte nacional. Són aquestes repercussions les que ja en 2002, abans de l'endegament del Programa de Planejament Territorial i en moments de forta competència preelectoral i amb perspectives de canvi de govern a Catalunya, porten a iniciar aquests dos plans i a fer unes primeres passes per un Pla territorial parcial de les Comarques Centrals.

1.3. El Programa de Planejament Territorial, una altra interpretació del territori i del país

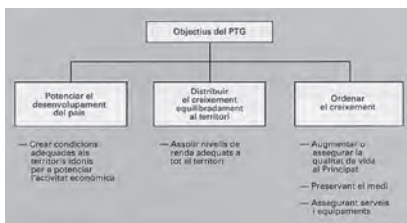
Però l'abast històric de la legislació i el planejament promoguts a partir de 2003 té una altra dimensió. El planejament territorial d'aquest període es mou subtilment entre dos referents: d'una banda, les determinacions marcades per la Llei de 1983 i el PTGC i, de l'altra, la innovació metodològica i d'objectius imposada pel nou govern i el Programa de Planejament. Així, sense abandonar els principis que marca la Llei i les referències del pla territorial vigent (vegeu la figura 1), els nous plans defugen com a mínim terminològicament conceptes "clàssics" de l'anàlisi territorial del país i concreten noves

7. Una vegada més, aquest període és també singular per la documentació produïda, en aquest cas d'anàlisi. Per tenir un sistemàtic seguiment del debat territorial recent es disposa dels Anuaris Territorials.

potencialitats i patologies territorials i les seves cures. Així, els termes que havien marcat des de molt aviat del segle xx, o fins i tot abans (Nel-lo, 2001; Oliveras, 1994), la lectura territorial del país com eren “desequilibri”, “concentració”, “macrocefàlia” o “dualització”, són substituïts per les parelles “segregació/cohesió”, “especialització/complexitat” i “dispersió/compacitat”.

Certament, no es tracta tan sols de canvis terminològics, sinó que la renovació lèxica respon a lectures diferents del país, ja sigui pel pas del temps o per òptiques ideològiques també diferents i expressades públicament des de fa temps.⁸ És a dir, el nou planejament territorial vol significar, si no una ruptura total, sí una superació d'interpretacions del territori profundament arrelades després de gairebé un segle de vigència en àmbits polítics, tècnics, i fins i tot literaris i també populars, com eren la macrocefàlia del país com a amenaça, el desequilibri territorial com a realitat, l'aglomeració barcelonina com a adversari..., que en bona part el PTGC assumia com a diagnosi i base de les propostes. Des del final de 2003 per als nous responsables del planejament són clarament uns altres els problemes clau del país, i tenen a veure amb el consum indiscriminat de sòl, amb la concentració desigual de rendes més que no pas la de persones i amb les conseqüències de la zonificació excessiva i excloent de les activitats. Unes preocupacions, tot sigui dit, força en línia amb les que es podien detectar en altres entorns territorials europeus, i expressats fins i tot en documents comunitaris. Serveixin com a exemple de tot això la figura 1 i les cites que apareixen a continuació, una extreta del PTGC i l'altra extreta dels “Criteris de planejament territorial” abans esmentats.

Figura 1. Objectius del Pla territorial general de Catalunya



Font: www20.gencat.cat/docs/ptop/Home/Departament/Plans/Pla%20territorial%20general/objectius_tcm32-9680.pdf

8. En aquest sentit, cal llegir, per exemple, el text d'Oriol Nel-lo, secretari de Planificació durant aquest període, "Les teories sobre l'ordenament del territori a Catalunya. Els antecedents", presentat en una primera versió com a ponència al I Congrés Català de Geografia, març de 1991. Se'n pot llegir una versió més recent i elaborada a Nel-lo (2001) amb el títol de "Ciutat i territori a Catalunya: el pes de la tradició".

L'esquema, com es veu, posa en el centre l'equilibri i el document de l'“Estratègia global del Pla” s'amplia dient:

“Dels treballs de la diagnosi i, en concret, de l'anàlisi de zones han quedat al descobert els dos desequilibris principals que hi ha al territori català: les zones deprimides, per una part, i les zones congestionades, per l'altra, a l'un i a l'altre extrem de l'arc de desenvolupament; les unes perquè n'han tingut poc i les altres perquè n'han tingut en excés”.

http://www20.gencat.cat/docs/ptop/Home/Departament/Plans/Pla%20territorial%20general/estrategia_tcm32-9685.pdf

Per contra, al document de “Criteris de planejament territorial” es pot llegir:

“Hem esperat més de vint anys per abandonar la improvisació i la inèrcia i començar un procés que ens ajudi a definir com viuen, on viuen, com es mouen i quines oportunitats tenen les persones a Catalunya. (...)”.

“Des de la Llei de 1983, Catalunya ja fa més de vint anys que espera saber com encara el seu futur territorial, quina visió de conjunt en tenim, cap on creiem que volem anar, amb quin model creixerem, quin tracte donarem als territoris, com ajudarem a fer que les persones visquin millor i amb igualtat de drets visquin on visquin del territori de Catalunya”.

“Compacitat, complexitat i cohesió són, doncs, els tres pilars, els tres mots d'ordre, del model d'urbanització que es propugna. Les tres C que n'hi hem dit alguna vegada. Tres C a les quals, si voleu, se'n pot afegir una quarta: la de ciutat. La reivindicació dels valors urbans del progrés, la innovació, la solidaritat enfront de la urbanització informe i desarticulada. Davant de la urbanització, ciutat. (...)”.

“No obstant això, sovint s'ha entès el desirètum de l'equilibri territorial com l'objectiu de fomentar una homogeneïtzació de variables com l'accessibilitat, la població, l'ocupació del sòl... en els diferents àmbits territorials. Creiem que aquesta visió simplista de l'equilibri no és el que el territori de Catalunya reclama, ni la que permet treure millor partit de les seves potencialitats a llarg termini”.

Font:http://www20.gencat.cat/docs/ptop/Home/Departament/Plans/Plans%20territorials/criteris_dens desenvolupament_programa_planejament.pdf

No està escrit enlloc que aquests nous conceptes, per més que com s'ha dit també siguin presents en els debats territorials internacionals, hagin aconseguit desterrar els vells conceptes tan arrelats en l'imaginari de peu de carrer, i no diguem polític, del país.

2. Del “canemàs” territorial a la renovació urbana, passant pel paisatge i per la ciutat nova

Són múltiples les cares del planejament durant aquest període; s'ha fet esment al planejament territorial i supramunicipal, però en especial en aquest darrer, i mitjançant la figura del Pla director urbanístic, la diversitat d'elements regulats és molt gran: des d'àrees urbanes i comarques, passant per colònies industrials o altres territoris concrets amb problemàtiques específiques... Potser entre tots aquests, els més destacables per l'impacte i/o intenció que tenen són els dos que es redacten per a la protecció de la franja costanera del país, i el de les àrees residencials estratègiques per a la definició de noves àrees de creixement residencial.

2.1. El planejament territorial i els seus límits

Considerant que altres autors ja exposen en aquesta publicació aspectes metodològics, tècnics i quantitatius del planejament territorial i també de l'urbanístic supramunicipal, en endavant aquest text es vol centrar més en els plans territorials parcials i en qüestions més puntuals i col·laterals dels mateixos, com és, per exemple, la limitació del seu contingut. Recolzant-se en la literalitat de la Llei de 1983 i sense anar més enllà, els plans territorials parcials se centren en l'ordenació dels espais oberts, els assentaments urbans, els passos de les grans infraestructures i les àrees d'especialització econòmica. Aquests elements són els que es van definir des dels responsables com a “canemàs” territorial, l'estructura de base damunt la qual tota la resta d'elements amb dimensió territorial trobarien encaix, o no, i coherència. És a dir, es defuig un planejament omnicomprensiu i es limita a aquells aspectes que, de fet, són competència de la conselleria que els redacta, la de Política Territorial i d'Obres Públiques, davant la por que l'excés de “càrrega” acabés fent inviable qualsevol document. Aquesta decisió, insistint que avalada per la Llei, pot tenir la lectura positiva del pragmatisme tècnic i també polític, però en el seu moment va suposar un primer distanciament entre l'administració i els col·lectius que de partida eren favorables a aquests plans, que esperaven una figura d'ordenació que marqués la coherència global del territori, incloent-hi elements com l'energia, l'aigua, els residus..., aspectes en conjunt que juntament amb l'agressiu procés d'urbanització marcaven gran part dels conflictes territorials oberts. El rebuig de bon començament per part de l'administració a les demandes de moratòries en l'atorgament de llicències mentre durés la redacció dels plans va aprofundir més les discrepàncies amb els col·lectius ambientalistes i “de defensa” del territori.

El mateix pragmatisme dels elements regulats es pot observar en les determinacions concretes de cada pla. Es diria que davant una real feblesa política i jurídica de la figura, s'opta per unes propostes no de mínims però ni molt menys de màxims, entenent que gairebé la sola existència del pla ja significava un avenç en relació amb la situació anterior.

Però tampoc tothom compartia aquesta perspectiva, i les crítiques d'una banda van ser contundents per les teòriques cessions a la pressió d'alcaldes i promotors en aspectes clau com eren la definició dels marges de creixement de cada assentament –que es va passar entre l'avanç d'alguns plans i la versió definitiva, en els nuclis amb “creixement moderat”, d'un 30% a un 40% en relació amb el sòl urbanitzat. Per contrast, no poques de les al·legacions presentades per ajuntaments tenien com a motiu la restricció que els plans feien de les seves possibilitats de creixement, sovint recolzades amb l'argument que això significava una agressió a l'autonomia municipal. És a dir, i no és un debat menor, es va qüestionar, i es qüestiona, la legitimitat del planejament territorial de tenir conseqüències sobre l'urbanisme entès com a competència municipal.

També va ser paradoxalment debatuda la definició del sòl no urbanitzable “preventiu”, que des de determinats col·lectius veien com un afebliment del nivell de protecció, tot i que en realitat era, i és, més restrictiu quant a possibilitats de transformació que la situació anterior de “simple” sòl no urbanitzable existent a la Llei d'urbanisme. Però el fet de declarar-ne una altra tipologia com de sòl no urbanitzable “d'especial protecció” semblava que tot el que quedava per sota d'aquest ja era vulnerable.

És a dir, d'una banda, políticament el planejament territorial no és una figura assumida plenament ni per grups polítics ni per institucions, per bé que és llei, que tot i veure-la com a necessària entenen que genera més entrebancs o distorsions de competències que no pas rèdits. D'altra banda, tampoc no ajuden a la consolidació del programa, com s'ha dit, ni la crisi actual ni la situació anterior d'eufòria immobiliària; la perversa dinàmica que ha generat la percepció que aquest planejament no ha estat capaç de limitar el creixement quan tocava o d'estimular-lo quan fa falta, obviant que l'expansió de la urbanització observada entre 1998 i 2006 responia al planejament urbanístic i al desenvolupament preexistents.

Potser l'onada de planejament territorial redactat i desplegat durant el període analitzat respon a una decisió molt concreta quant a persones i ubicació institucional, fet que explica tant l'auge com el risc del seu esfondrament si els responsables de planejament sorgits a partir de 2010 no mantenen com a mínim la “presència” d'aquesta escala de planejament, i més encara quan la pressió social a favor que hi havia de bon començament en molts territoris –no en tots– s'ha afeblit per diferents motius que van des de l'esgotament i la crisi fins a l'escepticisme. Per contra, els adversaris del planejament territorial –sigui amb motius legítims o il·legítims– continuen actius, i més encara quan l'actual situació de crisi obre la porta a decisions territorials d'excepcionalitat que justifiquen l'alteració del planejament en nom del *bussines friendly* publicitat per molts poders polítics.

Per tant, i com a conclusió, en el present se'ns planteja una pregunta clau: qui vetlla per l'acompliment i la continuïtat del planejament territorial? La reunificació en una sola conselleria del planejament territorial i urbanístic, del medi ambient, l'habitatge i les carreteres hauria de ser un factor positiu per a aquest planejament, (si més no, va ser una de les febleses de la dècada anterior; si no la divisió en dues conselleries, sí almenys la seva poca compenetració) però la complicitat de l'actual govern amb l'impuls de la darrera dècada és incerta. Què dir de la voluntat d'aplicació dels criteris i del planejament territorial per part

de les comissions d'Urbanisme que és a qui correspondria vetllar per la seva efectivitat, ja prou tensades pel context polític i econòmic i que tampoc no es pot dir que assumissin el programa de planejament amb entusiasme. Semblava que Sísif havia aconseguit finalment pujar la roca al cim, però el pes del mite fa pensar que fatalment es tornarà a imposar.

Bibliografia

- CAMPOS VENUTI, G. (1986). *La terza generazione dell'urbanistica*. Milà: Franco Angeli.
- ELINBAUM, P. (2010). "El planeamiento supramunicipal en Cataluña. Un contexto instrumental relativo a los planes directores urbanísticos", http://upcommons.upc.edu/e-prints/bitstream/2117/12715/1/Elinbaum_Pablo_planeamiento_supramunicipal.pdf
- ESTEBAN, J. (2003). "Perspectivas para la ordenación territorial", a FONT, A. (coord.) *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- ESTEBAN, J. (2006). "El programa de planejament territorial: continguts i mètode", a *Espais*. Monogràfic núm. 52. Barcelona: DPTOP.
- FERRER, A. i SABATÉ, J. (1999). "L'urbanisme municipal a Catalunya (1979-1999)", a NEL-LO, O. (coord.), *Vint anys d'ajuntaments democràtics. Elements per a un balanç i debat de futur*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- LLUCH, Ec. i NEL-LO, O. (ed.) (1984). *El debat de la Divisió Territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- NEL-LO, O. (2006). "Els plans directores urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans", a *Espais*. Monogràfic núm. 52. Barcelona: DPTOP.
- NEL-LO, O. (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- OLIVA, F. (2010). *Città senza cultura*. Bari: Laterza.
- OLIVERAS, J. (1994). *La formació dels desequilibris territorials a Catalunya en el segle XIX*. Barcelona: DPTOP.
- ROCA, F. (1979). *Política econòmica i territori a Catalunya: 1901-1939*. Barcelona: Ketres.
- Secretaria de Planejament Territorial (2004), "Criteris de planejament territorial", http://www20.gencat.cat/docs/ptop/Home/Departament/Plans/Plans%20territorials/criteris_densevolupament_programa_planejament.pdf.
- DE TERÁN, F. (1982). *Planeamiento urbano en la España contemporánea: 1900-1980*. Madrid: Alianza Editorial.
- VICENTE, J. (2006). "Catalunya com a xarxa de sistemes urbans. Entre la realitat i la utopia", a TARROJA, A. i CAMAGNI, R., *Una nova cultura del territori. Criteris socials i ambientals en les polítiques i el govern del territori*. Barcelona: UIMP-Diputació de Barcelona.

La política territorial a Catalunya: reptes, principis i instruments

Oriol Nel·lo
Geògraf urbanista

Resum

L'escrit exposa quins han estat el context, els orígens, els objectius i els principals instruments de les polítiques territorials desenvolupades a Catalunya entre els anys 2003 i 2010, en el disseny i l'aplicació de les quals l'autor ha tingut una participació directa com a secretari per a la Planificació Territorial del Govern de la Generalitat durant els set anys del període estudiat. El treball consta de cinc apartats: en el primer es recorden les magnituds i les potencialitats bàsiques del territori català; en el segon s'analitzen quines han estat les principals dinàmiques de canvi en les darreres dècades del segle xx i els primers anys del nostre segle; s'enuncien tot seguit, en l'apartat tercer, les oportunitats i els problemes que se'n deriven; a partir d'aquesta diagnosi, a l'apartat quart s'exposen els objectius i els criteris de les polítiques territorials aplicades per fer-hi front durant el període 2003-2010; finalment, al darrer apartat, s'enumeren els principals instruments jurídics, administratius, financers i de planejament adoptats per tal de dur-les a terme. El capítol es tanca amb una extensa bibliografia.

Resumen. La política territorial en Cataluña: retos, principios e instrumentos

El escrito expone cuáles han sido el contexto, los orígenes, los objetivos y los principales instrumentos de las políticas territoriales desarrolladas en Cataluña entre los años 2003 y 2010, en cuyo diseño y aplicación el autor ha tenido una participación directa en tanto que secretario para la Planificación Territorial del Gobierno de la Generalitat durante los siete años del período estudiado. El trabajo consta de cinco apartados: en el primero se recuerdan las magnitudes y las potencialidades básicas del territorio catalán; en el segundo se analizan sus principales dinámicas de cambio durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años de nuestro siglo; se enuncian a continuación, en el apartado tercero, las oportunidades y los problemas que de ellas se derivan; a partir de este diagnóstico, en el cuarto apartado se exponen los objetivos y los criterios de las políticas territoriales aplicadas para afrontarlas a lo largo del periodo 2003-2010; finalmente, en el último apartado, se enumeran los principales instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de planeamiento adoptados para llevarlas a cabo. El capítulo se cierra con una extensa bibliografía.

Résumé. La politique territoriale en Catalogne: défis, principes et instruments

L'écrit examine le cadre, les origines, les objectifs et les principaux instruments de politique régionale développée dans la Catalogne pendant les années 2003 au 2010, puisque l'auteur y a eu une participation directe sur

la conception et la mise en œuvre en tant que secrétaire d'aménagement du territoire du gouvernement de la Generalitat au cours de la période de sept ans étudiée. Le document se compose de cinq sections: d'abord, on rappelle les données de base et le potentiel de l'espace catalan; la deuxième section examine ensuite quels ont été leurs principaux changements tout le long des dernières décennies du XXème siècle et les premières années de ce siècle; énoncés ci-dessous, dans le troisième paragraphe on explore les possibilités et les problèmes qui en découlent; partant de ce diagnostic, dans la quatrième section on décrit les objectifs et les critères des politiques territoriales mises en œuvre pendant la période 2003-2010; pour finir, on détaille les principaux instruments juridiques, administratifs, financiers et de planification adoptés pour les mettre en œuvre. Le chapitre finit avec une complète bibliographie.

Abstract: The territorial politics in Catalonia: challenges, concepts and instruments

The chapter discusses about the context, origins, objectives and key regional policy instruments developed in Catalonia between 2003 and 2010, in the design and implementation of which the author has had a direct involvement as a Secretary for Spatial Planning of the Government of the Generalitat during the seven years period studied. The paper includes five sections: the first one recalls the basic magnitudes and the potential of the Catalan space; the second examines which have been its main dynamics of change in the final decades of the twentieth century and the early years of this century; the third section sets out the opportunities and problems arising there from; after this diagnosis, the fourth section outlines the objectives and criteria of the spatial policies implemented to address them during the period 2003-2010; finally, in the fifth paragraph the main legal instruments, administrative, financial and planning adopted for carrying these policies out are listed. The chapter closes with an extensive bibliography.

Introducció

Quan ens endinsem en l'anàlisi de les polítiques territorials desenvolupades a Catalunya en el període 2003-2010 convé recordar, d'antuvi, quines han estat les dinàmiques principals de transformació del territori català durant les darreres dècades, dinàmiques de les quals es deriven els reptes i les oportunitats a què aquestes polítiques han hagut de fer front. Resulta també imprescindible enunciar els pressupòsits i els principis bàsics dels quals s'ha partit a l'hora de dissenyar-les, i alhora explicar els instruments destinats a desenvolupar-les. A aquesta intenció dedicarem el present capítol,¹ que, com el lector veurà, consta de cinc apartats: s'inicia amb un recordatori de les característiques bàsiques del nostre territori, continua amb una breu descripció de les dinàmiques de transformació que s'hi donen, enumera les oportunitats i els problemes que n'emergeixen, exposa els principis bàsics que han definit les polítiques territorials desenvolupades els darrers anys a Catalunya i es clou amb una enumeració dels principals instruments que hom ha adoptat per tal d'aplicar-les.

1. Una primera versió d'aquestes notes, més reduïda, ha estat publicada en italià a *Rivista di Cultura Urbanistica*.

1. Les magnituds i les potencialitats del territori català

S'ha escrit que quatre grans tendències estan configurant el futur de les nostres societats i els nostres territoris (Smith, 2010): la nova transició demogràfica que ha fet augmentar la població mundial des de 3.000 a 7.000 milions d'habitants en tot just mig segle; la utilització dels recursos naturals (aigua, minerals, energia, sol), que es troben sotmesos a una extraordinària pressió i a un repartiment molt inequitatiu; el canvi climàtic, fruit en bona mesura de l'acció antròpica, que està comportant un escalfament global al qual la societat humana haurà d'adaptar-se de manera ineludible; i, finalment, la globalització econòmica, resultat de l'expansió de les relacions capitalistes de producció sobre el conjunt del planeta, que tendeix a integrar i a fer interdependent l'economia mundial, tot alterant, de forma radical, les relacions de força entre capital i treball.

En aquest context, per tantes raons problemàtic, el territori de Catalunya gaudeix de certes potencialitats notables, que potser degut a la seva aparent obvietat, tendeixen massa sovint a ser oblidades (Nel-lo, 2005 i 2007a). Aquestes potencialitats, com és ben sabut, es deriven, en primer lloc, d'una posició geogràfica que li permet exercir un paper de porta entre la península Ibèrica i la resta d'Europa. En el territori català, que s'estén tot just sobre 32.113 km² (el 6,3% de la superfície d'Espanya), convergeixen, així mateix, dos dels principals corredors d'activitat de l'espai ibèric (la vall de l'Ebre i l'Arc Mediterrani) i aquí radiquen dos dels principals ports de la Mediterrània. És cert que el país no disposa de gran recursos naturals, però els factors físics –el clima benigne, l'orografia variada– ofereixen un marc acollidor que ha afavorit una persistent humanització de l'entorn².

L'existència d'aquestes potencialitats físiques i l'estructura de la societat catalana possibilitaren, que sorgís aquí, ja en el segle XIX, un dels principals focus d'industrialització de la península i del sud d'Europa. Com és sabut, l'evolució d'aquesta activitat econòmica i les relacions socials, gairebé sempre conflictives, que hi estigueren associades, marcarien de manera decisiva el desenvolupament de la ciutat de Barcelona i del conjunt del país fins al darrer quart del segle XX, quan, desplaçat per la integració de l'economia mundial i la fragmentació dels processos productius, el pes relatiu de l'activitat industrial començaria a declinar per donar pas a una economia dedicada de manera creixent als serveis.

Al fil d'aquesta evolució econòmica, la població ha conegut un creixement irregular però molt notable en el darrer mig segle, de forma que els 7,5 milions d'habitants de l'any 2010 doblaven, pràcticament, els 3,9 de 1960. Així, Catalunya és la segona comunitat autònoma més poblada d'Espanya i té un poblament destacadament més dens (233 hab./km²) que la mitjana espanyola (92,4 hab./km²). Cal assenyalar, a més, la peculiaritat que aquest creixement no s'ha produït tant pel moviment natural de la població, limitat per unes taxes de natalitat tossudament baixes, com per diversos episodis immigratoris de gran abast, que han assolit una alta intensitat en els períodes 1959-1975 i 1996-2007 (Cabrè, 1999).

2. Són sempre de recordar dues interpretacions clàssiques de l'estructura del territori català i de com llurs potencialitats s'han entrellaçat amb l'evolució històrica: Vila (1937) i Vilà (1964).

Figura 1. Estructura urbana de Catalunya



Font: Institut d'Estudis Territorials.

Des del punt de vista territorial, el canvi més notable d'aquesta evolució històrica ha estat el procés d'urbanització, causa i efecte alhora de la industrialització, el creixement de població, la modernització econòmica i els canvis socials. Aquest procés ha donat lloc a la configuració d'una potent estructura urbana, articulada, en bona mesura, sobre les regió metropolitana de Barcelona. Aquesta, que comptava 2,6 milions d'habitants el 1960, va assolir els 5 milions el 2010, de manera que es troba, per població, entre les deu primeres regions metropolitanes d'Europa i encapçala, juntament amb Madrid i Lisboa, el sistema urbà ibèric (Serra, 2002; Nel-lo 2004). Es tracta, a més, com s'ha assenyalat sovint, d'una realitat metropolitana peculiar en la qual coexisteixen un espai urbà central, en el que sobre tot just 500 km² resideixen 3,1 milions d'habitants, amb un rosari de ciutats mitjanes (Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Vilanova, Vilafranca), bona part de les quals superen els 100.000 habitants. La consolidació metropolitana ha impulsat la creixent integració funcional i econòmica del territori català, però no ha aniquilat la resta del sistema urbà. Ans al contrari, aquest compta un bon nombre de ciutats mitjanes i petites –entre les quals destaquen Figueres, Girona, Vic, Manresa, Igualada, Tarragona, Reus, Tortosa, la Seu d'Urgell i Lleida– que vertebraren els seus respectius entorns, com a centres d'activitat i de serveis.

En aquest mateix període, l'economia catalana ha conegut, també, una transformació estructural notabilíssima a través de la qual el pes de l'ocupació industrial sobre el conjunt,

que assolí el 40,3% del total l'any 1977, es va veure reduïda fins a un 19,2% el 2010, mentre que els serveis creixien en el mateix període del 41,6% al 69,7% de l'ocupació total. Aquest procés de modernització i terciarització de la base econòmica ha anat acompanyat amb un accentuat creixement de la renda: així, des de l'adhesió d'Espanya a la Unió Europea, l'any 1986, Catalunya ha passat de disposar d'uns ingressos mitjans per habitant (a paritat de poder adquisitiu) equivalents al 86% de la mitjana comunitària (UE-15 = 100), a superar-la àmpliament i a situar-se, el 2009, 20 punts percentuals pel damunt de la mitjana de la UE (UE-27 = 100) i 12 pel damunt de la mitjana de la zona euro (Eurozona = 100). Avui, els seus 7.512.381 habitants són un 16% de la població espanyola, però el pes del PIB català (206.966 MEUR el 2009) representa el 19,7% del total espanyol i les seves exportacions van ser el 26,2% del conjunt estatal el 2010.³

Finalment, d'ençà dels anys setanta, el retorn de la democràcia i el retorn de l'autogovern han permès incrementar de manera molt notable la legitimitat, la qualitat i l'efectivitat de l'actuació de les administracions públiques. Així, tot i la persistència d'importants problemes d'encaix entre les aspiracions expressades pel Parlament de Catalunya i el marc institucional espanyol (ben visible en el controvertit debat de la reforma de l'Estatut d'Autonomia de 2006), l'administració catalana disposa avui d'uns recursos⁴ i unes cotes d'autogovern sense precedents en la història recent. Des del punt de vista de l'urbanisme i l'ordenació del territori, aquesta circumstància implica que la Generalitat té competències exclusives en aquest àmbit, mentre que a l'Estat li queda reservada només la regulació de matèries bàsiques que afectin drets constitucionals, així com la planificació i l'execució d'infraestructures d'interès general. Particularment important ha estat, també en aquest camp, l'actuació dels ajuntaments que ha contribuït de forma destacada a la millora de les dotacions en matèria d'equipaments i serveis urbans. L'evolució de Barcelona, en particular, ha suscitat l'atenció internacional, com exemple d'una ciutat que, al mateix temps que veu transformada la seva base econòmica, coneix una notable millora de l'estructura física, la seva projecció exterior i les condicions de vida mitjanes de la seva població. En termes generals, resulta indubtable que les ciutats catalanes d'avui són localitats molt més endreçades i equipades que les que llegà la dictadura ara fa ja més de tres dècades.⁵

Així hom pot afirmar que, malgrat tots els problemes i insuficiències, Catalunya, amb un PIB per càpita situat entre els deu primers països de la Unió Europea i amb una esperança

3. Vegeu per a aquestes dades: Institut d'Estadística de Catalunya, www.idescat.net.

4. El pressupost de la Generalitat per a l'any 2010 assolí els 32.518 MEUR, equivalents al 15,7% del PIB català de 2009 (vegeu www.idescat.cat).

5. Per a un balanç de les dues primeres dècades de l'actuació dels ajuntaments democràtics a Catalunya podeu veure l'obra col·lectiva *Vint anys d'ajuntaments democràtics. Elements per a un balanç i una reflexió de futur*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 1999 (378 pàgines). Sobre les intervencions urbanístiques a Barcelona, respecte de les quals hi ha una vastíssima bibliografia, podeu consultar els textos, en bona mesura programàtics de Bohigas (1985) i Busquets (1992). Per dues de les moltes visions externes existents, vegeu Indovina, ed. (1999) i Tim Marshall, ed. (2004). Per sengles visions crítiques, vegeu Capel (2005), Delgado (2007) i Borja (2009).

de vida en néixer de 81,7 anys el 2008 (78,7 per als homes, 84,6 per a les dones, 2,5 anys pel damunt de la mitjana de la UE), es compta clarament entre les societats amb el nivell de benestar més alt del planeta.

2. El procés de metropolitanització i les seves fases recents

Les potencialitats i l'evolució del territori català han estat, al mateix temps, motor i conseqüència d'aquesta notabilíssima transformació social. El vector dominant d'aquesta evolució es troba en el procés d'urbanització que ha conduït a una creixent urbanització i integració de l'espai. Vegem amb una mica de detall quines n'han estat les característiques principals i les fases. En fer-ho, ens centrarem especialment en l'àmbit metropolità de Barcelona, que constitueix la clau de volta del sistema urbà del país i on les conseqüències d'aquests processos són més evidents. Tot i això, com es veurà, els trets principals de l'evolució que recorrerem afecten tot el conjunt del territori català.

El procés d'integració del territori català al voltant del seu sistema de ciutats té antecedents històrics remots (Garcia Espuche: 1998; Nel-lo, 2001, 2002 i 2004). Tanmateix, serà a partir de la modernització agrícola i comercial del segle XVIII, així com a través de la subsegüent industrialització del segle XIX i dels tres primers quarts del segle XX quan aquesta integració donarà lloc al creixement abassegador de la població urbana, amb la configuració de Barcelona com una gran ciutat que tendeix a expandir-se físicament i a articular funcionalment, econòmicament i políticament el territori. Al llarg d'aquest període perllongat, el desenvolupament de les principals ciutats i, en particular, el de Barcelona i el seu entorn immediat, va estar caracteritzat, sobretot, per l'atracció que van exercir sobre el conjunt de la població i l'activitat de Catalunya, primer, i d'altres regions d'Espanya, més tard. Aquesta etapa concentradora, va assolir la seva màxima intensitat en el període 1959-1975, és a dir, en la fase d'accelerat creixement econòmic de la segona meitat del franquisme, al final de la qual la ciutat de Barcelona –el terme municipal de la qual, convé recordar-ho, cobreix tot just una superfície de 100 km²– va assolir la màxima població de la seva història, 1.715.136 habitants el 1975. La concentració va donar lloc, així mateix, a un creixement metropolità caracteritzat sobretot per l'extensió en continuïtat, de manera que el caseriu de la ciutat va quedar inclòs en la conurbació formada pels municipis del seu entorn immediat (l'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Santa Coloma de Gramenet...) i va sorgir una àrea metropolitana integrada funcionalment per una trentena de municipis, els quals, sobre una extensió de només 500 km² (encara no el 2% de la superfície de Catalunya), van arribar a contenir, el 1975, més del 50% de la població del país. Processos similars van tenir lloc en la resta de les principals àrees urbanes de Catalunya entre 1960 i 1975: al costat de la ciutat de Barcelona, la resta de municipis més grans de 100.000 habitants van passar d'allotjar el 5,9% de la població el 1960 al 20,7% el 1975; la ciutat de Lleida va créixer un 60,7%, mentre que la població de la resta dels municipis de la Plana disminuïa un 3,9%; la ciutat de Tarragona va créixer en un 124,5% i la resta del Camp un 37,4%; Girona en un 97% i la resta dels municipis de les comarques gironines un 17,3%.

La fase concentradora, comuna d'altra banda, al procés d'urbanització en el conjunt d'Espanya, va arribar a la seva fi a mitjan anys setanta. A partir d'aquest moment, la població metropolitana (i del conjunt de Catalunya) entrà en un període de creixement lent. Al mateix temps, els canvis en l'estructura econòmica (amb la progressiva terciarització i fragmentació dels processos productius), la millora de les infraestructures, l'increment de les taxes de motorització, així com les diferències en els preus del sòl i de l'habitatge van afavorir una nova fase en el desenvolupament urbà. Aquesta es va caracteritzar sobretot per dos trets (Clusa i Roca Cladera, 1997: Nel·lo, 2001; Bruns, 2008): per un costat, l'ampliació substantiva del territori integrat funcionalment en la realitat metropolitana, el qual es va expandir fins a superar el centenar de municipis; i, per l'altre, un ràpid procés de descentralització de la població sobre el territori. En aquest procés, la població de la ciutat de Barcelona, tal com es pot veure a la Taula 1, va conèixer pèrdues extraordinàriament elevades d'un quart de milió de residents i va quedar reduïda a 1.508.805 habitants el 1996. Els municipis del seu entorn immediat patiren una evolució similar i van tendir, així mateix, a cedir població cap a la resta de la regió metropolitana.

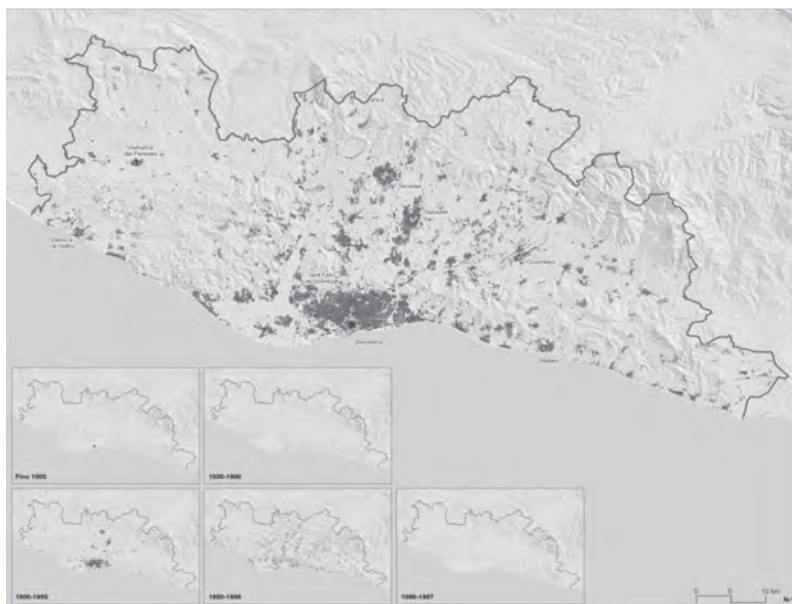
Taula 1. Evolució de la població de Catalunya per àmbits territorials, 1960-2010

Àmbit territorial	1960	1975	1996	2010
Barcelona	1.557.863	1.751.136	1.508.805	1.619.337
Primera corona metropolitana	449.085	1.228.853	1.339.830	1.497.653
Total àrea metropolitana (27 mun.)	2.006.948	2.979.989	2.848.635	3.116.990
Segona corona metropolitana	559.785	1.039.724	1.379.413	1.895.971
Total regió metropolitana	2.566.733	4.019.713	4.228.048	5.012.961
Resta de Catalunya	1.298.497	1.640.680	1.861.992	2.499.420
Total Catalunya	3.865.230	5.660.393	6.090.040	7.512.381

Font: Institut Nacional d'Estadística i Institut d'Estadística de Catalunya: censos i padrons

Les àrees de creixement es van situar, sobretot, en els territoris de l'anomenada segona corona metropolitana, pertanyents a les comarques del Maresme, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental i el Garraf. S'ha de fer notar, tanmateix, que en aquests territoris de gran creixement absolut i relatiu, els increments de població no tendiren a concentrar-se en els nuclis més densos i poblats (en aquell rosari de ciutats de tradició industrial a les quals ens hem referit més amunt: Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa...), les quals tingueren, en molts casos, dificultats per mantenir la població i fins i tot van experimentar pèrdues netes. Els que van créixer, en canvi, de manera més accentuada van ser els municipis més petits i, en molts casos, de poblament més dispers. D'aquesta manera, l'impuls descentralitzador, a través del qual els nuclis més densos i poblats de l'espai central metropolità experimentaren severes pèrdues absolutes de població, es veié acompanyat, en bona part de l'àmbit metropolità, per la dispersió de la població i l'activitat sobre el territori.

Figura 2. Evolució urbana de la regió metropolitana de Barcelona



Font: Institut d'Estudis Territorials

Processos en bona mesura similars van tenir lloc, a un altre nivell d'escala, en les àrees urbanes del Camp de Tarragona i de Girona, de tal manera que en el conjunt de Catalunya els municipis de més de 100.000 habitants van passar de tenir el 51,6% de població el 1975 al 45,6% el 1996, mentre que els menors de 20.000 van augmentar el seu pes relatiu en el mateix període del 27,6% al 31,2%. Així, podem afirmar que, si en el període 1960-1975 l'evolució del poblament de Catalunya es caracteritzà sobretot per una tendència concentradora –explicada, en bona mesura, per l'existència de migracions interregionals associades al mercat de treball–, en les dues dècades següents, 1976-1996, la transformació dels assentaments es veié impel·lida per una tendència cap a la descentralització i la dispersió explicada, sobretot, per migracions intrametropolitanes associades al mercat de l'habitatge.

El trànsit entre la primera i la segona fase del procés de metropolitització fou percebut només de manera tardana i incompleta per les administracions i els professionals. Tant és així que el Pla territorial general de Catalunya, aprovat el 1995, encara plantejava com un dels principals problemes que calia resoldre la concentració de la població a Barcelona i al seu entorn immediat, que en aquella data feia ja dues dècades que perdien població de manera accelerada. Com hem afirmat en d'altres ocasions a vegades sembla que ara pugui estar passant alguna cosa similar i que no compreguem que el procés ha entrat en una

nova etapa: aquella que hem denominat la tercera fase del procés de metropolitanització a Espanya (Nel·lo, 2004 i 2007).

En efecte, si s'observen les dades de la Taula 1, es pot constatar com entre 1996 i 2010 la població de la ciutat de Barcelona tornava a créixer. Així, la ciutat que havia caigut fins als 1.503.884 habitants l'any 2001 (el punt més baix des de 1975) compta de nou amb una població de 1.619.337 persones. Es tracta d'una tendència comuna a les ciutats centrals de les set majors àrees metropolitanes espanyoles i que, a la resta de Catalunya, afecta també, de manera diversa, els municipis centrals del conjunt de les àrees urbanes. Així, les ciutats més grans de l'entorn metropolità que, com hem vist, havien perdut població o havien vist molt limitat el seu creixement en el període anterior, tornen ara a créixer, de la mateixa manera que ho fan Lleida, Tarragona o Girona. En conjunt, la població resident en municipis de més de 100.000 habitants (Barcelona exclosa), que en les dues dècades compreses entre 1975 i 1996 havia augmentat tan sols en 95.517 habitants, ha crescut en 259.647 persones en els quinze anys que van de 1996 a 2010.

Taula 2. Evolució de la població de Catalunya segons la dimensió dels municipis, 1960-2010

Dimensió del municipi	1960	1975	1996	2010
Menys de 2.000 habitants	506.309	413.516	388.762	359.397
Entre 2.000 i 10.000 habitants	711.990	774.798	852.858	1.031.019
Entre 10.001 i 20.000 habitants	235.364	370.550	659.159	802.488
Entre 20.001 i 50.000 habitants	325.182	668.153	756.877	1.251.110
Entre 50.001 i 100.000 habitants	300.557	512.656	658.478	924.282
Entre 100.001 i 500.000 habitants	227.965	1.169.584	1.265.101	1.524.748
Més de 500.000 habitants	1.557.863	1.751.136	1.508.805	1.619.337
Total de Catalunya	3.865.230	5.660.393	6.090.040	7.512.381

Font: Institut Nacional d'Estadística i Institut d'Estadística de Catalunya: censos i padrons

Observant aquesta evolució, hom podria pensar que ens trobem davant d'un impuls de nova centralització, i que una part dels qui deixaren els espais centrals en el període 1975-1996 hi estarien retornant. No sembla, tanmateix, que aquesta sigui la tendència dominant, ni l'explicació principal. En efecte, en primer lloc, les dades de la Taula 2 mostren ben clarament com, tot i el renovat creixement de la ciutat de Barcelona i dels municipis més grans, els augments més importants es continuen registrant en els municipis més petits i, en particular, en les poblacions que compten entre 20.000 i 50.000 habitants. Així, amb el procés de metropolitanització es combinen ara dos trets diversos: per un costat, l'important creixement, en termes absoluts, de la ciutat de Barcelona, de la resta de la primera corona metropolitana i del conjunt de ciutats més grans de 100.000 habitants; i, per un altre, el redoblat augment de la població de la segona corona metropolitana i dels municipis menors de 100.000 habitants, on es concentren els majors creixements absoluts i relatius. Dit d'una

altra manera, les pulsions descentralitzadores coexisteixen ara amb el creixement de l'àrea central de la metròpolis i dels municipis més densos i poblats.

En segon lloc, les dades de la Taula 3 ens ajuden a comprendre les raons d'aquesta combinació de fenòmens. Es tracta de dades que ens permeten observar no només l'evolució del nombre d'habitants sinó també la seva naturalesa. Així, si ens centrem en la ciutat de Barcelona, observem com la població de ciutadania espanyola resident en el municipi ha continuat caient entre 1996 i 2000 de manera notable, fins a quedar reduïda a 1.336.543 persones, sens dubte a causa de la persistència de les migracions intrametropolitanes que tenen com a sentit dominant la sortida de la ciutat cap a l'entorn metropolità. Un altre component ha contribuït, però, no només a compensar les pèrdues sinó fins i tot a invertir la tendència: l'arribada d'importants contingents de població estrangera. Així, aquesta població, que l'any 1996 era molt reduïda (29.059 persones), s'ha decuplicat fins a assolir 282.794 estrangers empadronats el 2010 (el 17,4% de la població de la ciutat). Una situació similar es dóna en els municipis de la primera corona metropolitana, on la població espanyola continua disminuint i la immigrada representa el 17,8% del total. D'aquesta forma, entre 1996 i 2010, els vint-i-set municipis centrals de la regió metropolitana (Barcelona inclosa) han perdut prop de 200.000 residents espanyols i han guanyat gairebé mig milió de residents immigrants. En canvi, en la segona corona la població espanyola augmenta en gairebé 300.000 efectius i supera clarament l'increment de la població immigrant, de manera que la proporció d'estrangers hi assoleix només el 12,4%. Aquesta tendència de la població recentment immigrant a assentar-se en primer lloc en els espais centrals dels àmbits metropolitans és comuna a les set majors àrees metropolitanes espanyoles (Nel-lo, 2004).

Taula 3. Evolució de la població de la regió metropolitana de Barcelona segons nacionalitat, 1960-2010

Àmbit territorial	1996			2010		
	Espanyols	Estrangers	Total	Espanyols	Estrangers	Total
Barcelona	1.479.746	29.059	1.508.805	1.336.543	282.794	1.619.337
Primera corona metropolitana	1.323.433	16.397	1.339.830	1.271.239	226.414	1.497.653
Total àrea metropolitana (27 mun.)	2.803.179	45.456	2.848.635	2.607.782	509.208	3.116.990
Segona corona metropolitana	1.358.111	21.302	1.379.413	1.660.665	235.306	1.895.971
Total regió metropolitana	4.161.290	66.758	4.228.048	4.268.447	744.514	5.012.961

Font: Institut Nacional d'Estadística i Institut d'Estadística de Catalunya: censos i padrons

D'aquesta manera podem concloure que l'evolució del poblament a la regió metropolitana de Barcelona i en el conjunt del territori català ha conegut tres grans fases en el darrer mig segle: una primera, 1959-1975, en què l'evolució del assentaments s'explicava principalment per l'existència de les migracions interregionals associades al mercat de treball; una segona, 1975-1996, en què aquesta estava condicionada sobretot per la presència de migracions intrametropolitanes associades al mercat de l'habitatge; i, finalment, una tercera, iniciada el 1996, en la qual concorren migracions intrametropolitanes

associades al mercat de l'habitatge (que afecten en primer lloc la població de nacionalitat espanyola) i migracions internacionals associades al mercat de treball.

3. Oportunitats i problemàtica territorial

L'evolució del procés d'urbanització, amb la seva alternança de períodes dominats per les tendències concentradores i altres de caracteritzats sobretot per la desconcentració i fins i tot la dispersió, ha tingut, com s'ha dit, efectes molt positius per al desenvolupament de l'economia i la societat catalana, així com per al benestar de la població: les desigualtats territorials s'han reduït, es disposa d'una major massa crítica i de capacitat per atraure activitat, els mercats de treball han tendit a unificar-se i els serveis són més accessibles que mai des de la totalitat del territori.

Ara bé, de l'evolució descrita s'han derivat, també, alguns problemes de gran entitat que, si perduren en el temps, podrien arribar a comprometre aquest balanç globalment positiu i a jugar les potencialitats de l'economia i la societat catalana.⁶ Essencialment, tres són les tendències que, des del punt de vista territorial, resulten més preocupants en l'evolució recent de les dinàmiques territorials a Catalunya. Aquestes són: la progressiva dispersió de la urbanització sobre el territori, la creixent especialització funcional dels llocs i els riscos de la segregació social.

La dispersió territorial de la urbanització és un corollari directe dels processos de metropolitanització als quals ens hem referit i ha tingut com a resultat més evident un consum molt accelerat de sòl. Aquest fenomen ha comportat que, en el territori de la regió metropolitana de Barcelona, el sòl efectivament transformat (per urbanització o per infraestructures) passés de 56.000 a 77.000 ha entre 1977 i 2000. Això suposa un creixement del 36%, a raó pràcticament de 900 ha./any, és a dir, de 2,5 ha/dia durant més de dues dècades (Font i Carreras, 2005). Bona part d'aquesta transformació ha estat la conseqüència de la construcció d'urbanitzacions residencials de baixa densitat (Muñoz, 2007 i 2011), de manera que la superfície destinada a aquest tipus d'ús del sòl gairebé doblava l'any 2000 la destinada a usos residencials intensius: 27.000 ha davant de 14.000 en el conjunt de la regió. En les principals àrees urbanes de la resta de Catalunya, així com en els àmbits costaners de la Costa Brava i la Costa Daurada, van tenir lloc desenvolupaments molt similars pel que fa al ritme d'ocupació del sòl i a la dispersió de la urbanització. Bé és veritat que una part important d'aquests desenvolupaments tenen antecedents en projectes anteriors, però el fet és que van consolidar-se durant aquest període.

S'ha argumentat en ocasions que, avui, la baixa densitat no implica necessàriament la desaparició de la "condició urbana", de manera que resulta possible oferir a la població que resideix en aquest tipus d'assentaments una qualitat de serveis i unes condicions de

6. Per a un compendi de les principals conseqüències socials de les dinàmiques d'integració del territori en la regió metropolitana de Barcelona, vegeu Nel-lo (2010) i Subirats (2012).

vida assimilables a les de la urbanització densa (Indovina, 2010). Ara bé, que es disposi de la tecnologia i els recursos per fer-ho no implica pas que la forma urbana resulti innòcua a l'efecte de sostenibilitat, funcionalitat i cohesió social i territorial. Ans al contrari, nombrosos estudis han mostrat les oneroses conseqüències de la dispersió de la urbanització i de l'ocupació rampant de sòl (Camagni et al., 2002; Rueda, 2002; Muñiz et al., 2007): la fragmentació dels espais oberts, l'oclusió de corredors biològics, la impermeabilització de vastes superfícies amb el consegüent augment de l'escorrenia de les aigües superficials, la major exposició als riscos naturals (incendis forestals, erosió del sòl, inundacions), l'increment dels consums d'aigua i energia associats a l'habitatge unifamiliar, l'augment de les necessitats de mobilitat i la dificultat de servir-les amb transport públic, l'increment del cost en la prestació dels serveis, etc.

El segon grup de problemes generat per la manera com s'ha desenvolupat el procés d'urbanització és la creixent especialització funcional dels llocs. En efecte, l'ampliació de les àrees urbanes i la dispersió de població i activitats han comportat, necessàriament, que àmbits molt extensos passin a funcionar com un únic mercat del sòl. En aquest context, els preus de la terra, associats a les qualitats, l'accessibilitat i l'amenitat dels llocs, han acabat produint, com és lògic, que cada territori s'especialitzés en uns usos determinats, en funció de la capacitat de cada activitat de pagar per al sòl ocupat. Es tracta d'una conseqüència fins a cert punt inevitable del procés d'urbanització que tradicionalment s'havia concretat a l'interior de cada localitat. La dinàmica de metropolitització ha canviat, però, l'escala del fenomen i aquest, exacerbat per les tensions del mercat, per l'absència de planejament supramunicipal adequat i, a vegades, per l'aplicació de caducs principis de *zoning* urbanístic, ha acabat produint una creixent especialització d'àmbits molt amplis en forma d'usos residencials, d'usos productius o d'usos comercials, entre d'altres. Així, alguns municipis acaben concentrant la part substantiva de l'activitat i els llocs de treball, mentre que un altre gran nombre s'especialitza de manera gairebé exclusiva en usos residencials.

Aquesta dinàmica té com a conseqüència directa l'increment de la mobilitat dels ciutadans. Aquests han de satisfer ara sobre un territori més extens les necessitats que abans solien resoldre, mal que bé, a l'interior del propi terme municipal: residir, comprar, treballar, portar la canalla a escola, etc. (Nel-lo et al., 2002; López, 2003). La mostra més evident de l'ús extensiu del territori que se'n deriva és la progressiva disminució de la capacitat dels municipis de contenir la mobilitat que generen, és a dir, allò que tècnicament s'anomena la seva capacitat d'autocontenció. En efecte, si l'any 1990 prop del 65% de la població ocupada resident a la regió metropolitana de Barcelona treballava encara en el propi municipi, el 2006 la proporció era ja inferior al 48%, la qual cosa implica una caiguda de l'autocontenció de gairebé 20 punts percentuals en tot just quinze anys (Nel-lo, 2010a; Oliver-Frauça, 2010)⁷.

L'increment del nombre i la distància dels viatges quotidians ha suposat una reducció del pes relatiu dels desplaçaments a peu sobre el conjunt de la mobilitat: de fet, si a la regió

7. Segons les dades de l'Enquesta sobre hàbits i condicions de vida de la població.

metropolitana de Barcelona l'any 1990 encara el 26,9% de les persones es desplaçaven a peu o en bicicleta per anar a treballar, el 2006 la proporció havia caigut fins al 18,4%. De forma especular, s'ha produït un notable increment absolut i relatiu dels desplaçaments mecanitzats que ha suposat una enorme pressió sobre les infraestructures de la mobilitat terrestre utilitzades pel transport col·lectiu o pel vehicle privat. Ha de tenir-se en compte, a més, que en bona part del territori català, les deficiències de la xarxa de transport col·lectiu, unida a la proliferació d'àrees residencials i d'activitat de baixa densitat, sense connexió amb les trames urbanes preexistents, fan molt difícil de servir aquesta mobilitat amb transport públic. D'aquesta manera, l'ús del vehicle privat en els desplaçaments laborals (i en la resta) ha augmentat de manera substancial: del 43,6% dels desplaçaments laborals el 1990 al 52,7% al 2006 en la regió metropolitana de Barcelona, que, paradoxalment, és l'àrea més ben dotada de transport públic de Catalunya (Nel-lo, 2010a; Oliver-Frauça, 2010). Les conseqüències de l'especialització funcional són, doncs, molt notables: per una part, molts pobles i barris es veuen privats d'activitat durant moltes hores al dia i molts dies a la setmana; per l'altra, l'increment de la mobilitat suposa uns costos socials molt elevats, en consum d'energia, contaminació, sinistralitat, increment de la jornada laboral i salut pública; finalment, aquests costos socials no es distribueixen de forma equitativa entre els ciutadans, sinó que són suportats amb major intensitat per la població amb menor nivell de renda, les dones, els joves i els vells.

Del procés d'urbanització emergeix, per últim, un tercer gran repte: la segregació social. En efecte, es corre el risc que l'especialització funcional a la qual acabem de referir-nos es combini amb una creixent especialització social, fruit de la segregació dels grups socials sobre l'espai. En un mercat immobiliari caracteritzat pel predomini abassegador de la propietat, en el qual els preus de l'habitatge nou s'incrementaren fins a més d'un 300% entre 1996 i 2007 i les polítiques d'habitatge protegit han estat tradicionalment dèbils o poc efectives, sectors molt importats de la població coneixen dificultats notables per accedir a l'habitatge (Donat, 2010). Així, les àrees urbanes corren el risc de dividir-se en barris molt homogenis socialment, amb la peculiaritat que la integració territorial fa que el procés operi ara no només entre els barris d'una mateixa ciutat sinó entre municipis sencers de les àrees metropolitanes. Es produeix d'aquesta manera la paradoxa que bona part dels municipis on es concentren les majors demandes socials solen ser també els que disposen d'una menor base econòmica i fiscal per proveir-les. Els efectes de la segregació incideixen, doncs, de manera directa sobre la capacitat d'oferir uns serveis i un entorn urbà de qualitat a la població, al mateix temps que afavoreixen la reproducció separada dels grups socials (a través, en particular, del sistema escolar). D'aquesta manera, la segregació urbana incrementa el risc que els factors territorials esdevinguin una barrera afegida a la igualtat d'oportunitats entre els ciutadans. La situació de crisi econòmica, ben palesa a partir de l'any 2008, ha vingut a agreujar encara més aquests riscos i les seves conseqüències.

4. Els principis orientadors de les polítiques territorials

Segons aquesta diagnosi, exposada aquí només a partir dels trets principals, el territori català disposa, a inicis del segle XXI, de grans potencialitats derivades de la seva posició, la seva diversitat, la seva estructura urbana i la seva capacitat de govern, però que, al mateix temps, ha de fer front a reptes importants. Reptes associats a les dinàmiques de dispersió de la urbanització, especialització funcional i segregació social que, si perduessin en el temps, farien de l'espai català una realitat cada vegada insostenible des del punt de vista ambiental, ineficient des del punt de vista funcional i insolidària des del punt de vista social.

Per tal de fer front a aquests desafiaments era necessària una renovació profunda de les bases i els instruments utilitzats des del retorn de la democràcia a Catalunya per tal de gestionar el territori. En particular, calia replantejar la capacitat d'intervenció dels poders públics i el nivell d'escala dels instruments que s'havien anat emprant al llarg del temps. L'oportunitat d'emprendre aquesta tasca es va presentar el desembre de 2003, quan, com és sabut, es va produir la formació d'una nova majoria en el Parlament de Catalunya després de vint-i-tres anys ininterromputs de caràcter nacionalista i conservador. La conformació d'aquesta nova majoria va permetre l'inici de dues legislatures de governs progressistes, presidits successivament per Pasqual Maragall (en el període 2003-2006) i per José Montilla (en la legislatura 2006-2010), que es van cloure la tardor de 2010 quan, per raons que transcendeixen de molt la política territorial, les noves eleccions al Parlament de Catalunya comportaren la victòria d'Artur Mas i el retorn de Convergència i Unió al Govern de la Generalitat.⁸

Durant aquests set anys, agitats i decisius en la història recent de Catalunya, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques va estar dirigit, de manera ininterrompuda per Joaquim Nadal, qui, sota la presidència de Pasqual Maragall, fou també portaveu del govern i, per un breu període, entre maig i desembre de 2006, conseller de Presidència. Nadal, historiador de professió, que havia estat durant més de dues dècades (1979-2002) alcalde de la ciutat de Girona,⁹ va organitzar l'estructura del Departament sobre la base de dues secretaries sectorials: la Secretaria per a la Mobilitat i la Secretaria per a la Planificació Territorial. D'aquesta

8. No s'ha fet, encara, un balanç complet de la significació del septenni de governs progressistes –Partit del Socialista de Catalunya-Ciutadans pel Canvi, Iniciativa per Catalunya-Verds i Esquerra Republicana de Catalunya– a la Generalitat de Catalunya. Per a sengles aproximacions a l'estudi de la primera de les dues legislatures, vegeu Vallès (2008) i Mercader (2008).

9. Resulta molt destacable la presència de polítics procedents de les administracions locals en els governs presidits per Pasqual Maragall i José Montilla entre 2003 i 2010: de les vint-i-cinc persones que van ser membres dels executius de Maragall, vint havien exercit càrrecs electes en ajuntaments i sis, a més del president mateix, havien estat alcaldes de diverses poblacions. Així mateix, deu dels quinze membres dels executius de Montilla havien estat càrrecs electes locals i quatre, a més del president, havien exercit com a alcaldes. Aquesta és, sens dubte, una mostra clara i un factor explicatiu de la connexió entre les polítiques territorials aplicades a escala catalana entre 2003 i 2010 amb el laboratori d'idees i experiències de l'urbanisme municipal des del retorn de la democràcia (sobre aquest darrer tema, vegeu Ferrer i Sabaté, 1999, i Ferrer, 2005).

darrera dependria el Programa de Planejament Territorial i la Direcció General d'Urbanisme, la d'Arquitectura i Paisatge, així com la d'Actuacions Estratègiques i Política de Sòl¹⁰.

En aquest conjuntura, el programa del Govern de la Generalitat partia d'una decidida voluntat d'intervenció pública per tal d'aprofitar les oportunitats i fer front als reptes de la gestió del territori. Així, l'Acord per un govern catalanista i d'esquerra, rubricat el 14 de desembre de 2003 al Saló del Tinell de Barcelona,¹¹ ja contenia un conjunt de precisions en matèria territorial i ambiental que suposaven un compromís de canvi clar respecte a les polítiques desenvolupades a Catalunya des de 1980, així com dels plantejaments propugnats en aquest àmbit pels governs del Partit Popular en el conjunt d'Espanya des de 1996. D'aquesta manera, s'enunciava la voluntat de dotar-se, en el termini més breu possible, del planejament territorial que permetés coordinar i orientar el planejament urbanístic municipal, d'impulsar un conjunt de polítiques en el camp de l'habitatge, la rehabilitació urbana i la gestió ambiental, i així mateix es propugnaven algunes mesures cautelars en aquests camps. D'aquesta manera, davant les afirmacions, molt en boga en la segona meitat dels anys noranta i els primers anys del nou segle, segons les quals calia una desregulació superior en els àmbits de l'ordenació del territori, del sòl i de l'habitatge,¹² el nou govern proclamava la voluntat d'un major compromís col·lectiu i d'una major intervenció pública per endreçar, orientar i, quan fos necessari, contradir les dinàmiques territorials en curs.

Aquests plantejaments inicials van ser posteriorment concretats i desenvolupats en una compareixença parlamentària del conseller de Política Territorial, el gener de 2004, així com a través de la redacció i publicació del conjunt de criteris que haurien d'informar l'actuació del programa de planejament territorial.¹³ Les previsions van ser actualitzades i renovades a l'inici de la legislatura 2006-2010, a través d'un nou pacte de govern i una nova compareixença parlamentària.¹⁴ Convé resumir, encara que sigui de forma succinta, els principis i el model

10. En aquest període la Secretaria per a la Mobilitat va ser ocupada pel biòleg Manel Nadal, mentre el Programa de Planejament Territorial, la Direcció General d'Urbanisme, la Direcció General d'Arquitectura i Paisatge i la Direcció General d'Actuacions Estratègiques i Política de Sòl varen ser dirigides, respectivament, pels arquitectes Juli Esteban, Joan Llorc (fins 2007), Pere Solà (a partir de 2007), Joan Ganyet i Joan Llorc (a partir de 2007). La Secretaria per a la Planificació Territorial va ser dirigida entre 2003 i 2010 per Oriol Nel·lo.

11. Vegeu *Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 14 de desembre 2003 (mimeo). Els temes relatius a l'ordenació del territori figuren a l'apartat quart de l'acord: "Una nova política territorial i ambiental", (p. 58-76).

12. Com es deu recordar, la polèmica sobre aquest tema fou especialment intensa arran de la discussió i aprovació de la *Ley 6/1998, sobre el régimen de suelo y valoraciones*, impulsada pel govern espanyol presidit per José María Aznar, així com del *Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes*.

13. Vegeu la transcripció de la compareixença parlamentària a Nadal (2004), així com l'opuscle *Planejament Territorial. Criteris*, publicat pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques, a Secretaria per a la Planificació Territorial 2006. Sobre els objectius i les realitzacions de la política territorial trobareu així mateix una anàlisi del conjunt de la política territorial catalana en el període 2003-2010 a Nel·lo (2012).

14. Vegeu el *Document programàtic. Entesa Nacional pel Progrés*, Barcelona, 21 de novembre 2006 (mimeo).

d'urbanització que es deriva d'aquests documents programàtics, ja que constitueixen els postulats orientadors del conjunt de les polítiques territorials aplicades en aquest període.

El programa adoptat pel Govern com a guia de la seva actuació propugnava avançar cap a una ordenació del territori caracteritzada, en primer lloc, per “la compacitat, la complexitat i el caràcter integrat dels assentaments, principal garantia de la preservació del sòl no urbanitzable i del paisatge”.¹⁵ Així, com concretaven els *Criteris* publicats posteriorment (Secretaria per a la Planificació Territorial, 2006), enfront de la dispersió de la urbanització sobre el territori, es postula la virtut dels creixements en contigüïtat, de la densitat enraonadament elevada, de la distinció clara entre l'espai construït i l'espai obert, de la preservació del paisatge. És a dir, enfront de la dispersió, compacitat. I enfront de les dinàmiques d'especialització funcional dels llocs que comporta una banalització del paisatge, l'exacerbació de la mobilitat i la degradació de l'espai públic, es reivindica el valor de la barreja d'usos, de la riquesa de la vida urbana, de la mixtura, de l'espai públic com a dret i com a àgora. Enfront de l'especialització, complexitat. I, finalment, enfront dels riscos de la segregació social, enfront de la separació dels ciutadans en el territori en funció de la seva capacitat d'accedir al mercat de l'habitatge, enfront dels perills que per al benestar dels sectors més desfavorits suposa la formació de guetos, s'afirma que els pobles i ciutats de Catalunya han de ser espais de convivència i de redistribució social. Enfront de la segregació, cohesió. Compacitat física, complexitat funcional i cohesió social constitueixen, doncs, els tres pilars, els tres mots d'ordre, del model d'urbanització que es propugna. Ara bé, aquest plantejament no implica, de cap manera, ni una renúncia als beneficis del procés de metropolitanització, ni una negativa a assumir l'herència de la dispersió ja existent. Vegem-ho.

La diagnòsi de partida feia evident que, en les darreres dècades, el procés de metropolitanització en l'entorn de les àrees urbanes de Barcelona, Tarragona, Girona i, en menor mesura, Lleida, havia comportat una major integració territorial, amb la consegüent millora de l'accessibilitat general als serveis i l'expansió dels àmbits del mercat de treball. Ara bé, aquests avenços en l'eficiència econòmica i l'equitat territorial havien anat acompanyats pels fenòmens de dispersió, especialització i segregació als quals ens hem referit. Doncs bé, segons el plantejament adoptat, la lluita contra aquests efectes perversos no hauria d'implicar, de cap manera, la renúncia a aquells beneficis. Així, davant els qui de forma reaccionària o quimèrica voldrien negar o revertir el procés de metropolitanització (tot centralitzant de nou usos i població a la ciutat central o tractant de construir “comunitats” urbanes o comarcals, presumptivament autònomes o autosuficients) se subratllava que aquests intents no podrien acabar més que en nous episodis de segregació i exclusió. Així, per contra, el model

sense pagar). Els aspectes territorials figuren en l'apartat “Ordenació del territori, infraestructures i mobilitat”. Vegeu també la compareixença parlamentària de Joaquim Nadal i els seus materials annexos a Nadal (2007). Sobre l'orientació de les polítiques territorials en el període 2003-2010 resulten així mateix il·lustratius els volums Nadal (2008 y 2010) que reuneixen els pròlegs de totes les publicacions institucionals produïdes pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques en aquest període.

15. *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, desembre 2003 (p. 64).

d'urbanització propugnat assumeix i exalta la integració del territori; lluny de negar, doncs, el procés de metropolització es proposa impulsar-lo, però no a partir de la irradiació d'un sol focus o de la dispersió, sinó articulant-lo sobre la xarxa de ciutats. S'ha tractat, doncs, d'impulsar una ordenació del territori català basada en una xarxa articulada de ciutats i pobles enraonadament densos, rics de funcions diverses i de convivència cívica. Amb això, s'aspira a organitzar Catalunya sobre la base d'una xarxa d'espais urbans d'alta qualitat: com una ciutat feta per ciutats, com una ciutat de ciutats, com s'ha dit alguna vegada (Nel-lo, 2001).¹⁶

Ara bé, per tal que la implementació d'aquestes polítiques resultés un èxit, la reivindicació del fet metropolità havia d'anar acompanyada, a més, per l'assumpció plena de la realitat territorial existent. Com s'acaba d'explicar, la dispersió territorial de la urbanització és un fenomen que es va iniciar a gran escala, a Catalunya, fa més de tres dècades. A imatge del que ha passat en altres regions europees, aquest procés ha transformat de manera radical l'estructura dels assentaments, la superfície de sòl ocupada i la distribució espacial dels usos. Hauria resultat, doncs, absurd dissenyar ara polítiques territorial concebudes només per la ciutat formal i actuar com si la resta de la realitat territorial –les urbanitzacions de segona residència, els polígons industrials aïllats, els grans centres comercials sobre la xarxa arterial metropolitana, les àrees turístiques del litoral, la dispersió residencial– no existís. Al contrari, com es pot constatar en la diagnosi i les propostes de les actuacions impulsades, les polítiques han partit d'un reconeixement explícit de la realitat territorial en el seu conjunt. Ara bé, lluny d'assumir-la de manera acrítica o fatalista, han tractat de modificar-ne els trets negatius i condicionar-ne l'evolució futura per tal d'assegurar el major benestar col·lectiu.

5. Els nous instruments per a la gestió i l'ordenació del territori

L'avenç cap a aquest ús més endreçat, equitatiu i culte del territori requeria dotar l'administració pública dels instruments adequats, tant pel que fa al planejament com a la normativa i a l'actuació administrativa. Aquests instruments havien de ser relativament innovadors, ja que nous eren, en bona mesura, els reptes als quals havien d'enfrontar-se i nous els plantejaments polítics que es volien aplicar. A més del requeriment fonamental de disposar de la voluntat política de donar-los vida, bastir aquest conjunt d'instruments requeria fer front a problemes administratius i disciplinaris de, com a mínim, set ordres diversos:

a) La necessitat de *conjuguar un conjunt d'instruments i mesures administratives de tipus molt divers*: de caràcter legislatiu, de planejament territorial, de planejament urbanístic, de gestió i de finançament.

b) El repte de *trençar barreres disciplinàries i compartiments estancs* entre àmbits professionals molt consolidats: per un costat, l'urbanisme, el paisatgisme i la gestió

16. El model és, fins a cert punt, coincident amb el que, amb efectes pràctics desgraciadament escassos, ha propugnat la Unió Europea en alguns dels seus documents de planificació territorial estratègica.

del medi ambient; i, per l'altre, l'enginyeria, la construcció de les infraestructures i la gestió del transport.

c) El repte de *dissenyar instruments de planejament i gestió dels quals no es tenia gaire experiència prèvia*, ni de caràcter disciplinar, ni polític o administratiu.

d) La capacitat d'*aconseguir unificar la voluntat de tots els àmbits del govern* en un context en el qual les tensions entre les visions sectorials existents a qualsevol administració es podrien exacerbar per l'existència de diverses forces polítiques a l'interior del govern.

e) L'habilitat de *crear mecanismes de cooperació interadministrativa* sense els quals les polítiques territorials que conjuguen diversos nivells d'escala territorial no podrien, de cap manera, tenir èxit.

f) El requeriment d'*arribar a acords amb els actors territorials i socials* a través d'un procés democràtic i participatiu, sense els quals la perdurabilitat dels instruments i les polítiques propugnades es posarien inevitablement en risc.

g) Finalment, el compromís d'*avaluar els resultats obtinguts*, fer-los públics i, si fos el cas, rectificar l'abast i l'orientació de les polítiques.

Com dèiem, l'afany de dotar-se d'aquests nous instruments per a la gestió del territori s'ha concretat en dues direccions: per un costat, l'adopció d'un conjunt de mesures legislatives que han permès reorientar les polítiques territorials i emprendre'n de noves; per l'altre, l'elaboració d'un seguit d'instruments de planejament supramunicipal de gran abast. Seguidament passem a enumerar quins han estat aquests nous instruments i a assenyalar que la seva concepció i l'aplicació que se n'ha volgut fer es relacionen entre si, de manera que cada iniciativa està unida, de manera indissociable, a totes les altres¹⁷.

5.1. Les polítiques territorials: urbanisme, rehabilitació urbana, paisatge, gestió de la baixa densitat i informació geogràfica

Pel que fa a les polítiques territorials, les iniciatives empreses poden agrupar-se en cinc àmbits que tenen a veure tant amb la producció de nova ciutat (urbanisme), com amb la rehabilitació de la ciutat existent (barris), amb la gestió del sòl no urbanitzable i paisatge (urbanisme i paisatge), amb la gestió d'aquells àmbits que havent iniciat el seu procés d'urbanització no han esdevingut ciutat (urbanitzacions), i, finalment, amb el coneixement del territori (informació geogràfica). El disseny, l'aprovació i l'aplicació d'aquestes polítiques ha comportat una renovació profunda dels instruments que

17. La bibliografia existent sobre cadascun d'aquests termes és molt àmplia i el seu detall excediria de molt els límits d'aquest capítol. Donarem doncs només referència dels textos normatius, les principals publicacions institucionals i altres treballs on ens hem referit més extensament a cadascun dels termes enunciats. Podem trobar un repertori complet de les fonts existents a Nel-lo (2012).

l'administració i la societat catalana tenien per gestionar el territori. Recordem els trets principals de la manera com això s'ha concretat en cada un d'aquests cinc àmbits.

Urbanisme. En aquest camp, les modificacions normatives s'han concretat en la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, la sostenibilitat territorial i l'autonomia local,¹⁸ el Decret llei 1/2007, de 16 de octubre, de mesures urgents en matèria d'urbanisme¹⁹ i la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives,²⁰ les quals donaren lloc a l'elaboració i aprovació d'un reglament²¹ i dos textos refosos²². Els objectius principals d'aquestes modificacions legislatives i de les actuacions en el camp de l'urbanisme que les antecediren i se'n derivaren foren: la protecció del sòl no urbanitzable i l'increment de les garanties ambientals; la provisió de sòl per a habitatge assequible; la simplificació i la transparència administrativa; així com la seguretat jurídica dels ciutadans. L'aprovació i aplicació de la nova normativa urbanística, així com l'impuls del planejament territorial han potenciat una profunda renovació del planejament urbanístic municipal (entre 2004 i 2010 es concediren 697 ajuts per a la redacció de planejament urbanístic, de manera que més de la meitat dels municipis de Catalunya es van beneficiar d'aquesta mesura). Aquesta renovació ha estat essencial per tal de traslladar a la normativa urbanística municipal les prescripcions i les directrius emanades dels plans directors urbanístics i dels plans territorials aprovats pel Govern de la Generalitat. L'esforç de modernització del planejament urbanístic també ha permès dotar els municipis que no disposaven de cap figura de planejament general de les Normes urbanístiques per als municipis sense planejament, que es poden aplicar fins a 143 localitats, les quals representen prop del 20% de la superfície de Catalunya.²³

Rehabilitació urbana. El principal instrument adoptat en aquest camp és la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, viles i àrees urbanes que requereixen atenció especial.²⁴ Preparada des de l'oposició, la llei fou una de les primeres que es van aprovar durant el septenni de governs progressistes i la que ha permès impulsar el que segurament constitueix l'esforç unitari de rehabilitació més ambiciós emprès mai a Catalunya. Per mitjà de set convocatòries anuals, el desenvolupament de la Llei 2/2004 ha permès emprendre operacions de rehabilitació integral a 141 barris d'arreu de Catalunya, amb una població superior al milió d'habitants (un 13% del total) i una inversió total compromesa de 1.330 MEUR aportats a parts aproximadament iguals per la Generalitat i els ajuntaments.²⁵ Els

18. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4291, 30 de desembre 2004.

19. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4990, 18 de octubre 2007.

20. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 5537, 31 de desembre 2009.

21. Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4682, 24 de juliol 2006.

22. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4436, 28 de juliol 2005 i 5 d'agost 2010.

23. Sobre els objectius i la concreció de les modificacions de la normativa urbanística i la renovació del planejament municipal, vegeu Nel·lo (2007 i 2010b). Sobre els municipis sense pla, vegeu Serra, dir. (2010).

24. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 10 de juny 2004.

25. Podeu trobar un balanç de l'aplicació de la Llei de barris al volum col·lectiu, Nel·lo, dir. (2009).

comitès d'avaluació i seguiment de cada un dels barris acollits als beneficis de la Llei de barris i de la Xarxa de Barris amb Projectes, que ha aplegat tots els municipis i tècnics implicats, han estat instruments complementaris essencials per a l'aplicació de la Llei.

Gestió del paisatge. Al costat de les mesures de regulació i gestió dels usos del sòl derivades de la normativa urbanística, del planejament territorial i de les polítiques urbanes, s'han creat, per primera vegada, instruments de gestió que tenen per objectiu la preservació dels valors del paisatge sobre la totalitat del territori de Catalunya. La norma que ha donat empara a aquesta política ha estat la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge,²⁶ arran de la qual s'han elaborat els catàlegs del paisatge de cada un dels set àmbits de planejament de Catalunya, quatre dels quals han quedat definitivament aprovats. Els catàlegs, encomanats a l'Observatori del Paisatge, creat fins i tot abans de l'aprovació de la Llei, han permès introduir les Directrius o Normes del paisatge en els plans territorials. Així mateix, a l'empara de la Llei s'ha creat el Fons per a la gestió del paisatge (del qual s'han organitzat convocatòries anuals que han permès inversions en aquest camp properes als 60 MEUR), s'ha consolidat la figura de l'Estudi d'impacte i integració paisatgística i els informes corresponents (dels quals s'han emès més de 3.500 unitats), s'han impulsat les cartes del paisatge, i també s'han emprès polítiques de difusió i sensibilització en matèria paisatgística.²⁷

Urbanitzacions. Com es deia més amunt, la voluntat d'impulsar un model d'urbanització caracteritzat per la compacitat, la complexitat i la cohesió dels assentaments no suposava, de cap manera, un oblit de les àrees d'urbanització disperses ja existents. Entre aquestes, les que concentren una problemàtica més notable són, sens dubte, les urbanitzacions residencials de baixa densitat nascudes en els anys seixanta i setanta, en molts casos de manera il·legal, sense serveis urbanístics bàsics i que a dia d'avui han esdevingut residència principal per a molts dels que hi viuen. Per intervenir en aquest camp es va dissenyar un instrument específic, la Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics,²⁸ que preveu, també per primera vegada, un programa articulat d'intervenció en aquests espais, a través d'ajuts i crèdits als ajuntaments

Podeu veure, així mateix, Nel·lo (2010 i 2011a) Les polítiques de rehabilitació urbana, concebudes essencialment com un instrument de lluita contra les causes i els efectes de la segregació urbana, tenen una connexió directa amb els instruments urbanístics de promoció de sòl per a habitatge assequible i amb els instruments específics adoptats durant aquest període en el camp de l'habitatge, entre els quals destaquen el Pacte nacional per l'habitatge (octubre 2007) i la Llei 18/2007, de 27 de desembre, del dret a l'habitatge (DOGC, 9 de gener 2008).

26. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4407, 16 de juny 2005.

27. Sobre la política de paisatge a Catalunya d'ençà de l'aprovació de la Llei 8/2005, podeu veure Busquets i Cortina, ed. (2008) i el volum col·lectiu Nel·lo, dir. (2010a). L'aprovació i aplicació d'aquesta política té múltiples connexions amb els nous instruments en matèria ambiental adoptats en aquest període, entre els quals destaquen la Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes (DOGC, 7 de maig 2009).

28. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 19 de març 2009. Ens hem referit a la concepció, contingut i aplicació d'aquesta llei a Nel·lo (2011b)

i als propietaris de parcel·les. L'aplicació de la Llei entre els anys 2009 i 2010 ha permès iniciar accions a gairebé cent urbanitzacions.

Informació geogràfica. Finalment, s'han renovat també de manera profunda els instruments que l'administració i la societat catalana tenien per conèixer el territori i les dinàmiques que l'afecten. La base d'aquestes modificacions són dues lleis aprovades de manera simultània: Llei 16/2005, de 27 de desembre, de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya,²⁹ i la Llei 19/2005, de 27 de desembre, de l'Institut Geològic de Catalunya.³⁰ La primera, que parteix de l'experiència i les realitzacions de l'Institut Cartogràfic de Catalunya d'ençà dels anys vuitanta, ha permès organitzar sobre noves bases la producció, oficialització i accés a la cartografia elaborada per les institucions públiques catalanes. D'aquesta manera, s'ha creat el Registre Cartogràfic, la Comissió Cartogràfica de Catalunya i el Pla cartogràfic de Catalunya, i s'ha consolidat i potenciat alhora la Infraestructura de Dades Espacials de Catalunya. Amb la segona llei es va crear l'Institut Geològic de Catalunya, un instrument cabdal per al coneixement i la gestió del territori català, incloses les qüestions relatives als riscos naturals i al canvi climàtic. L'IGC, que inicià la tasca l'any 2006, ha emprès la publicació de sis sèries de cartografia geològica (Geotreballs) que complementen les sèries topogràfiques i temàtiques de l'ICC ja consolidades. Cal fer esment, per acabar, que en el camp de la informació geogràfica s'han creat, així mateix, instruments específics en l'àmbit urbanístic i territorial, entre els quals destaquen el Registre del Planejament Urbanístic de Catalunya (2007) i el Mapa urbanístic de Catalunya (2010), ambdós d'accés lliure a través de la xarxa.³¹

5.2. El planejament supramunicipal: plans directors urbanístics i plans territorials

Al costat dels instruments necessaris per desenvolupar les polítiques territorials que es volien dur a terme, el Govern de la Generalitat adoptà també un seguit d'instruments innovadors en el camp del planejament supramunicipal. Aquest era un dels principals temes pendents, tant des del punt de vista jurídic –l'obligació d'elaborar els plans territorials parcials ja estava prevista des de feia més de vint anys, a la Llei 23/1983, de política territorial– com pràctic, ja que s'havia produït la paradoxa que en un territori, com s'ha vist, creixentment integrat, els instruments de planejament seguien sent bàsicament d'àmbit municipal i, per tant, en molts aspectes ineficients. Per fer front a aquest repte es crearen instruments corresponents a dos nivells d'escala: per un costat, els plans directors urbanístics i, per l'altre, els plans territorials, elaborats, uns i altres, en estreta relació amb

29. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 3 de gener 2006.

30. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 3 de gener 2006.

31. Vegeu, respectivament, el Registre del Planejament Urbanístic i el Mapa Urbanístic de Catalunya a <http://ptop.gencat.cat/rpucportal/inici/ca/index.html> i a <http://ptop.gencat.cat/muc-visor/AppJava/home.do>.

els instruments del planejament sectorial³² en matèria d'infraestructures i amb els de gestió territorial que s'acaben d'esmentar.

Plans directors urbanístics. Es va considerar que per tal de fer front al repte del planejament supramunicipal calien no només instruments de planejament territorial, sinó també plans d'una escala intermèdia entre aquests i el planejament municipal, plans que a més poguessin incidir directament en qüestions de naturalesa urbanística. Així, s'utilitzà la figura dels plans directors urbanístics, que ja existia en la normativa urbanística però que havia estat molt escassament utilitzada, per tirar endavant un total de prop de quaranta plans de caire supramunicipal, relatius a temàtiques i territoris molt diversos: sistema costaner, àrees urbanes mitjanes, espais d'especial interès natural o patrimonial, comarques de muntanya, traçats d'infraestructures i àrees residencials estratègiques. Per la unitat de criteri que els informa, per la seva concentració temporal i per les innovacions metodològiques que inclouen, s'ha pogut afirmar que, des del punt de vista disciplinar i administratiu, aquests instruments representen, amb els seus encerts i les seves limitacions, una nova generació de plans urbanístics supramunicipals, que, per la seva amplitud, no té antecedents a Catalunya (Nel-lo, 2006).

Plans territorials. Pel que fa als instruments de planejament territorial, el gener de 2004, quan tot just havia transcorregut un mes des que es va produir l'alternança política a Catalunya, es creà el Programa de Planejament Territorial. El Programa, adscrit a la Secretaria per a la Planificació Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, fou constituït amb l'objecte de "formular, revisar i modificar, si fos el cas, els plans territorials", elaborats en compliment de la Llei de política territorial i dels propòsits del Govern.³³ El Programa es va dotar ràpidament de criteris, metodologia i escenaris socioeconòmics per tal de donar coherència a la confecció dels plans territorials³⁴ (Esteban, 2006) i el govern va aprovar un procediment de tramitació destinat a facilitar la seva concertació a l'interior de la mateixa administració de la Generalitat, amb les administracions locals i amb els agents socials de cadascun del territoris concernits.³⁵ Així, entre l'estiu de 2006 i la tardor de 2010,

32. Resulta particularment rellevant, a parer nostre, que en el mateix període que s'han elaborat els plans territorials i urbanístics s'hagin tramitat i aprovat, per part del mateix Departament de Política Territorial i Obres Públiques, els plans d'infraestructures de mobilitat: Pla d'infraestructures del transport de mobilitat terrestre: xarxa ferroviària, viària i logística 2006-2026; Pla de Port, 2007-2015; i Pla d'aeròdroms i heliports de Catalunya, 2009-2015. Així mateix, es va tancar el Pacte nacional per a les infraestructures. L'elaboració concurrent d'aquests instruments de planificació ha donat com a resultat un exercici, respecte del qual seria difícil trobar antecedents a Catalunya, d'interacció entre la planificació territorial i sectorial.

33. Vegeu l'acord de la Comissió Tècnica de la Funció Pública de la Generalitat de 28 de gener de 2004 pel qual es crea el Programa de Planejament Territorial. Per a sengles visions de conjunt del seus plantejaments i del seu desenvolupament podeu veure Esteban (2006) i Nel-lo (2010d).

34. Vegeu els *Criteris* del Programa, ja citats.

35. Vegeu el Decret 142/2005, de 12 de juliol, d'aprovació del Reglament pel qual es regula el procediment d'elaboració, tramitació i aprovació dels plans territorials parcials (*Diari Oficial de la Generalitat*, 22 de juliol 2005). Per una interessant discussió sobre els avantatges i dificultats d'aplicació del mètode del Programa i

en tot just quatre anys es va poder dur a terme l'aprovació dels plans corresponents de totes i cada una de les set àrees que componen el territori català, inclòs el Pla territorial metropolità de Barcelona, que havia estat objecte, com és sabut, durant més de mig segle, d'intents frustrats. Per facilitar l'aplicació de les directrius dels plans territorials en el planejament urbanístic es dissenyaren, així mateix, diversos instruments, entre els quals destaca l'Informe urbanístic i territorial preceptiu per a tot el planejament urbanístic tramitat, creat l'any 2009 amb l'objecte d'assegurar-ne la coherència amb la normativa urbanística i el planejament territorial vigent.

45

Figura 4. Plans territorials parcials a Catalunya. Àmbits



Font: Secretaria per a la Planificació Territorial. DPTOP (2010)

Taula 4. Plans territorials parcials a Catalunya. Àmbits i data d'entrada en vigor

Pla territorial	Estat	Publicació
Alt Pirineu i Aran	Aprovació definitiva	07.09.2006
Ponent (Terres de Lleida)	Aprovació definitiva	05.10.2007
Comarques Centrals	Aprovació definitiva	22.10.2008
Camp de Tarragona	Aprovació definitiva	03.02.2010
Metropolità de Barcelona	Aprovació definitiva	12.05.2010
Terres de l'Ebre	Aprovació definitiva	19.08.2010
Comarques Gironines	Aprovació definitiva	15.10.2010

Font: Secretaria per a la Planificació Territorial. DPTOP (2010)

Aquests són els principals instruments adoptats i desenvolupats en el període 2003-2010 per aprofitar les potencialitats i fer front als reptes ambientals, funcionals i socials que les dinàmiques territorials plantegen a Catalunya.

Referències bibliogràfiques

- BAULIES, Xavier (2010). "Entrevista a Juli Esteban: el com-s'ha-fet dels plans territorials de Catalunya". *Butlletí d'Innovació i Recerca*, 2, novembre 2010 (www.20gencat.cat/portal/site/ptop).
- BOHIGAS, Oriol (1985). *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.
- BORJA, Jordi (2009). *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- BURNS, Malcolm (2008). *The (re)positioning of the Spanish metropolitan system within the European urban system (1986-2006)*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya (tesi doctoral).
- BUSQUETS, Jaume; CORTINA, Albert (2008). *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel.
- BUSQUETS, Joan (1992). *Barcelona: evolución urbanística de una ciudad compacta*. Madrid: MAPFRE.
- CABRÉ, Anna (1999). *El sistema català de reproducció*. Barcelona: Proa.
- CAMAGNI, Roberto; GIBELLI, Maria Cristina; RIGAMONTI, Paolo (2002). *I costi collettivi della città dispersa*. Florència: Alinea.
- CAPEL, Horacio (2005). *El modelo Barcelona: un análisis crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- DELGADO, Manuel (2007). *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del "modelo Barcelona"*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- DONAT, Carles (2010). "L'habitatge a la regió metropolitana de Barcelona, 1995-2006". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 51, 44-60.
- ESTEBAN, Juli (2006). "El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode". *Espais*, 52, 14-24.
- FERRER, Amador. "El urbanismo municipal en España". *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, 43, 124.
- FERRER, Amador; SABATÉ Joaquim. "L'urbanisme municipal a Catalunya". *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, 32, 143.
- FONT, Antonio (2007). "Región urbana de Barcelona. De la ciudad compacta a los territorios metropolitanos", a INDOVINA, Francesco (ed.). *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputació de Barcelona. 27-49.
- FONT, Antonio; CARRERAS, Josep Maria, (dir.) (2005). *Transformacions urbanitzadores. Àrea metropolitana i regió urbana de Barcelona*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- GARCIA ESPUCHE, Albert (1998). *Un siglo decisivo. Barcelona y Cataluña 1550-1640*. Madrid: Alianza Editorial.
- INDOVINA, Francesco (ed.) (1999). *Barcellona: un nuevo ordine territoriale*. Milà: Franco Angeli.
- INDOVINA, Francesco (2010). "Dispersao da Urbanização no Território. Perspectiva e desafios". *Cidades. Comunidades e Territórios*, 20-21, 15-25.

- LÓPEZ, Joan (2003). "La mobilitat de les persones a la regió metropolitana de Barcelona". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 38, 11-27.
- MARSHALL, Tim (ed.) (2004). *Transforming Barcelona*. Londres - Nova York: Routledge.
- MERCADER, Jordi (2008). *Mil dies amb PM: crònica viscuda de la presidència de Pasqual Maragall*. Barcelona: la Magrana.
- MUÑOZ, Ivan; CALATAYUD, Daniel; GARCIA, Miguel Ángel (2007). "Sprawl. Causas y consecuencias de la dispersión urbana", a INDOVINA, Francesco (ed.). *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputació de Barcelona. 307-347.
- MUÑOZ, Francesc (2007). "La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona", a INDOVINA, Francesco (ed.). *La ciudad de baja densidad: Lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputació de Barcelona. 51-83.
- MUÑOZ, Francesc (2011). "De la urbanització dispersa a la ciutat de baixa densitat: un repte ignorat". Barcelona: Diputació de Barcelona. Col·lecció "Estudis.
- NADAL, Joaquim (2004). "Sessió informativa del conseller de Política Territorial i Obres Públiques per informar de les línies d'actuació del seu Departament (Parlament de Catalunya, 26 de gener de 2004)", a NADAL, Joaquim (2006). *Discursos i conferències, 2003-2006*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. 19-54.
- NADAL, Joaquim (2007). *Compareixença del Conseller de PTOP davant la Comissió de Política Territorial del Parlament de Catalunya*. Barcelona: Departament de la Presidència.
- NADAL, Joaquim (2008). *Escrit a l'aigua: L'escuma dels dies. Escrits des del Govern*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- NADAL, Joaquim (2010). *Inscrit a la pedra i a la memòria. Escrits des del Govern, 2008-2010*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- NEL·LO, Oriol; LÓPEZ, Joan; PIQUÉ, Joan Miquel (2002). "Las redes emergentes de articulación del territorio en la región metropolitana de Barcelona", a SUBIRATS, Joan (coord.). *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona: Diputació de Barcelona. 201-222.
- NEL·LO, Oriol (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- NEL·LO, Oriol (2002). "Las áreas metropolitanas", a GÓMEZ, Josefina i GIL, Alberto. *Geografía de España*. Barcelona: Ariel.
- NEL·LO, Oriol (2004). "¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI". *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XXXVI, (141-142), 523-542.
- NEL·LO, Oriol (2005). "La Nuova Politica Territoriale della Catalogna". *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 83, 39-70.
- NEL·LO, Oriol (2006). "Els plans directors urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans". *Espais*, 52, 3-11.
- NEL·LO, Oriol (2007a). "La nueva política territorial de Cataluña (2003-2006)", a Romero, Joan i Farinós, Joaquín (ed.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. València: Universitat de València. 191-236.

- NEL-LO, Oriol (2007b). "La tercera fase de metropolitización en España", a RULLÁN, Onofre (ed.). *Los procesos urbanos postfordistas*. Mallorca: Asociación de Geógrafos Españoles.
- NEL-LO, Oriol, (dir.) (2009). *La Llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- NEL-LO, Oriol (2010a). "Les dinàmiques territorials a la regió metropolitana de Barcelona (1986-2006) Hipòtesis interpretatives". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona. Territori, estratègies, planejament*, 52, 16-27.
- NEL-LO, Oriol (2010b). "La renovació del planejament urbanístic i els municipis sense pla", a SERRA, Agustí (dir.). *Normes de planejament urbanístic per als municipis sense planejament a Catalunya*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- NEL-LO, Oriol (2010c). "The Challenges of Urban Renewal. Ten lessons from the Catalan Experience". *Anàlisi social*, XLV, 197, 685-715.
- NEL-LO, Oriol (2010d). "El planeamiento territorial en Cataluña". *Cuadernos Geográficos*, 47 (2), 131-167.
- NEL-LO, Oriol (2011a). "The Five Challenges of Urban Renewal. The Catalan Experience". *Urban Research and Practice*, IV, 3, 308-325.
- NEL-LO, Oriol (2011b). "Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña". *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 167.
- NEL-LO, Oriol (2011c). "La ordenación de las dinámicas metropolitanas. El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XV (362).
- NEL-LO, Oriol (2012). *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona i Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.
- NEL-LO, Oriol, (dir.) (2010a). *La política de paisatge a Catalunya*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- NEL-LO, Oriol, (dir.) (2010b). *Plan territorial metropolitano de Barcelona: síntesis*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- OLIVER-FRAUCA, Laia (2010). "La mobilitat i el transport". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 51, 62-84.
- RUEDA, Salvador (2002). "Els costos ambientals dels models urbans dispersos". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36, 73-104.
- SECRETARIA PER A LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL (2006). *Planejament Territorial. Criteris*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- SERRA, Josep et al. (2002). "Grandes aglomeraciones metropolitanas europeas". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 37, 7-161.
- SMITH, Laurence C. (2010). *The New North. The World in 2050*. Londres: Profile Books.
- TRILLA, Carme (2002). *Preu de l'habitatge i segregació social de l'espai a l'àmbit metropolità de Barcelona*. Barcelona: Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona.
- VALLÈS, Josep Maria (2008). *Una agenda imperfecta. amb Maragall i el projecte de canvi*. Barcelona: Edicions 62.
- VILA, Pau (1937). *La fesomia geogràfica de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

La renovació de la legislació urbanística i territorial

Albert Cortina Ramos

Advocat urbanista. Director de l'Estudi DTUM

Resum

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

Resumen

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

Résumé

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

Abstract

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LEGISLACIÓ I NOVES POLÍTIQUES URBANES I TERRITORIALS

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

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

LEGISLACIÓ PER A LA REHABILITACIÓ DE LA CIUTAT EXISTENT

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

LEGISLACIÓ PER A LA MILLORA DE LES URBANITZACIONS

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

LEGISLACIÓ PER A LA PROTECCIÓ, ORDENACIÓ I GESTIÓ DEL PAISATGE

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

LEGISLACIÓ PER ASSOLIR EL DRET A L'HABITATGE

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

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

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

LEGISLACIÓ PER A UNA INFORMACIÓ I UN CONEIXEMENT DEL TERRITORI MILLORS

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

NORMES D'ORDENACIÓ TERRITORIAL DELS PLANS TERRITORIALS PARCIALS

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

2.1 Marc legal

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

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

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 1. Teixit urbà a Sant Cugat del Valles



Font: ICC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Instruments innovadors

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Valoració

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

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

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

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

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

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

3. Legislació per a la rehabilitació de la ciutat existent

3.1 Marc legal

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

Taula 3. Legislació de rehabilitació urbana

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

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



Font: Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya

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

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

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

3.3 Instruments innovadors

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

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

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

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

3.4 Valoració

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

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

4. Legislació per a la millora de les urbanitzacions

4.1 Marc legal

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

Taula 4. Legislació de regularització i millora de les urbanitzacions

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

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

5. Anuari Territorial de Catalunya 2009. SCOT.

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

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

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

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

4.3 Instruments innovadors

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

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

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

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

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

Figura 3. Urbanització a Torrelles de Llobregat



Font: Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya

4.4 Valoració

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

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

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

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

5.1 Marc legal

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

Taula 5. Legislació sobre paisatge

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Font: Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya

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

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

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

5.3 Instruments innovadors

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

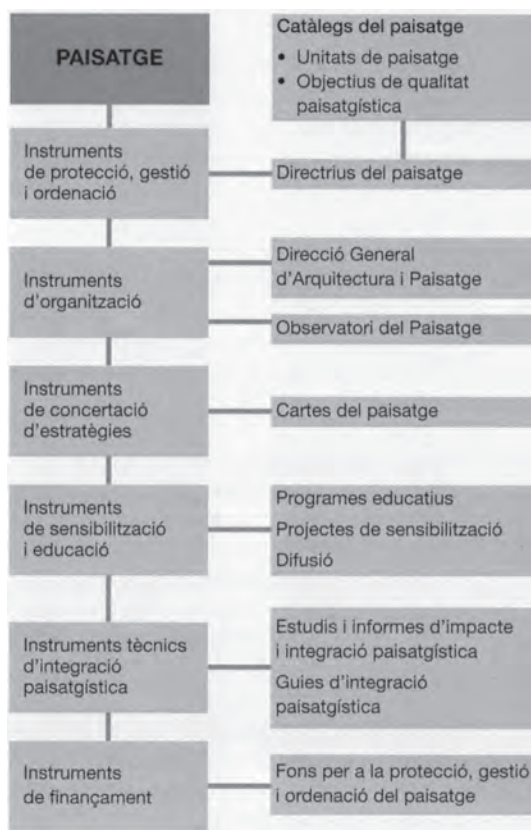
Un altre instrument bàsic en l'estructura de la Llei del paisatge que actua com a instrument d'organització és l'Observatori del Paisatge, que cal entendre'l com una entitat de suport i de col·laboració amb la Generalitat en les qüestions relacionades amb l'elaboració, l'aplicació i la gestió de les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

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

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

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

Figura 5. Esquema bàsic de la Llei 8/2005



Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

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

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

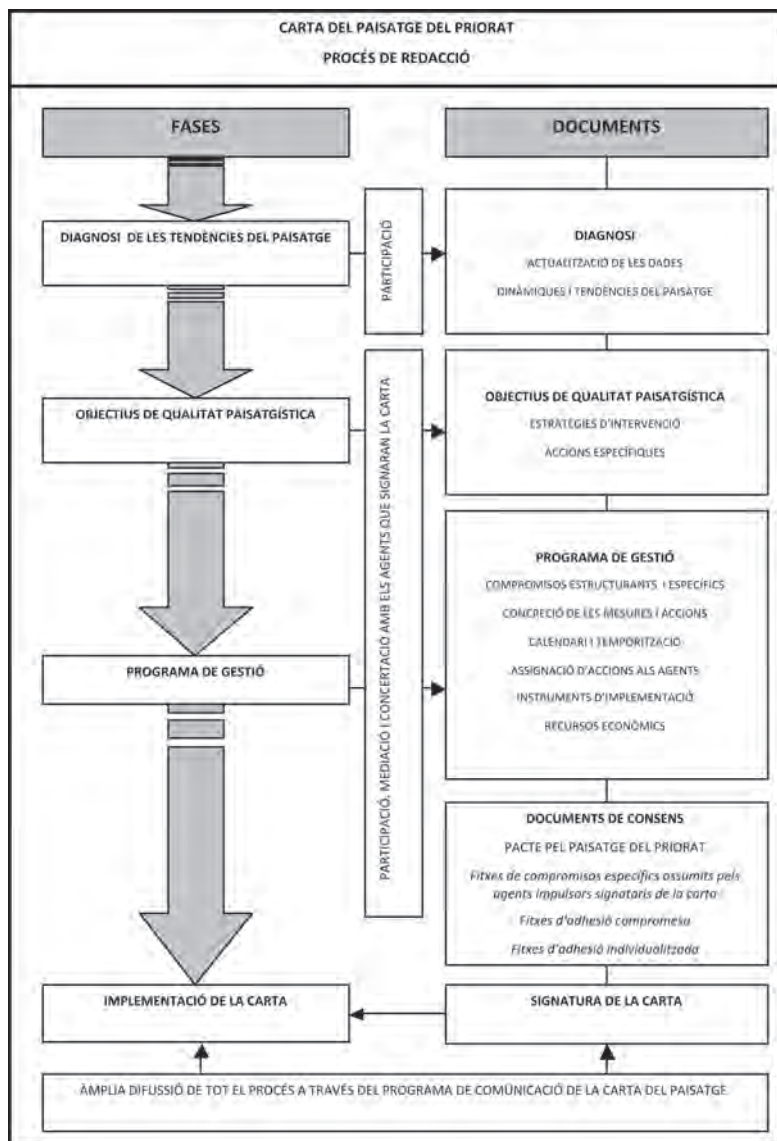
Fase 2: Definició dels objectius de qualitat paisatgística i de les estratègies d'intervenció.

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

Fase 4: Implementació de la carta del paisatge.

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

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



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

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

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

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

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

6.4 Valoració

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

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

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

7. Legislació per assolir el dret a l'habitatge

7.1 Marc legal

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

Taula 6. Legislació sobre el dret a l'habitatge

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Instruments innovadors

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

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

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

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



Font: Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya

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

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

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

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

7.4 Valoració

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

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

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

8.1 Marc legal

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

Taula 7. Legislació sobre dret a l'habitatge

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

Figura 8. Parc eòlic de Pujalt



Font: Alfons Recio

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

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

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

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

8.3 Instruments innovadors

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

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

8.4 Valoració

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

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

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

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

9.1 Marc legal

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

Taula 8. Legislació informació geogràfica

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

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

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

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

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

9.3 Instruments innovadors

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

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

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

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

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

9.4 Valoració

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

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

10. Normes d'ordenació territorial dels plans territorials parcials

10.1 Marc legal

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

Taula 9. Normativa territorial dels PTP

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

Font: Elaboració pròpia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.3 Instruments innovadors

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

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

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

a) Espais de protecció especial

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

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

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

b) Espais de protecció territorial

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

c) Espais de protecció preventiva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.4 Valoració

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

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

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

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

Referències bibliogràfiques

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

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

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

Webs citades:

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

www.catpaisatge.net/educacio/

La primera generació de plans territorials a Catalunya

Juli Esteban Noguera

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

Resum

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

Resumen

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

Résumé

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

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

Abstract

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

1. El Programa de Planejament Territorial

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

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

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

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

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

Figura 1. Àmbits dels plans territorials parcials



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

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

2. L'objecte dels plans territorials parcials

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Superar per a què? Criteris de planejament territorial

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

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

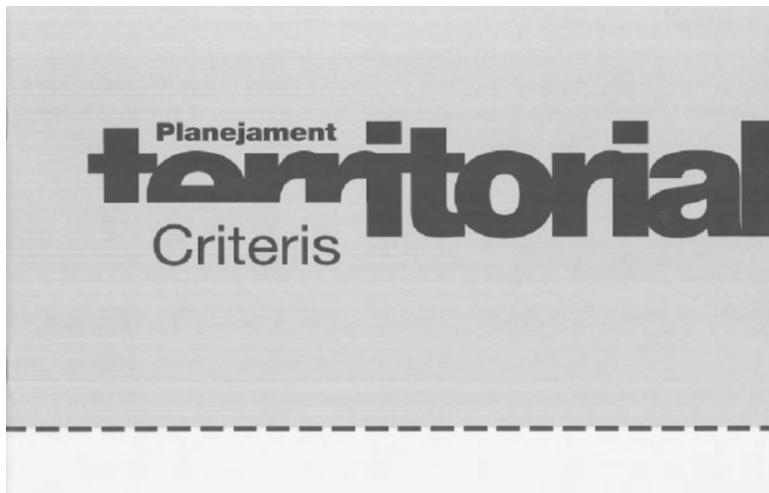
Per aquest motiu el Programa de Planejament Territorial va formular quinze criteris que han format part de la documentació dels plans i han marcat la pauta ideològica de tots els que es van elaborar en el període 2004-2010.³

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

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

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

Figura 2. Publicació dels criteris del planejament territorial



Font: Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya.

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

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

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

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

Font: Elaboració pròpia.

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

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

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

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

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

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

4. Perspectiva temporal i escenaris socioeconòmics

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

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

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

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

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

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

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

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

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

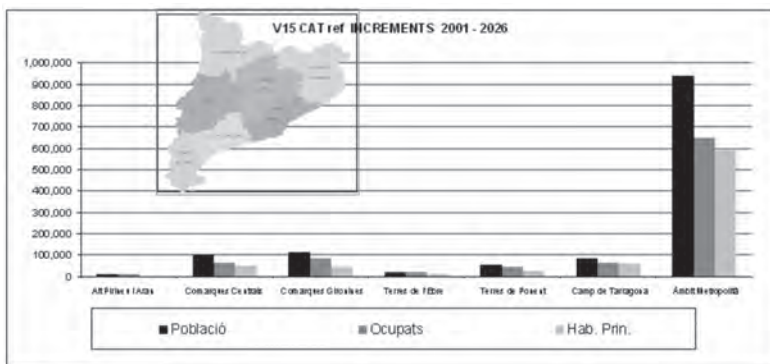
Tampoc no podem oblidar que el creixement econòmic comprèn el creixement en productivitat i el creixement en llocs de treball, però, sense menysprear els avenços que hi pugui haver en el primer, pel tipus d'activitats econòmiques del país, no és suposable un creixement econòmic sense creixement dels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

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

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

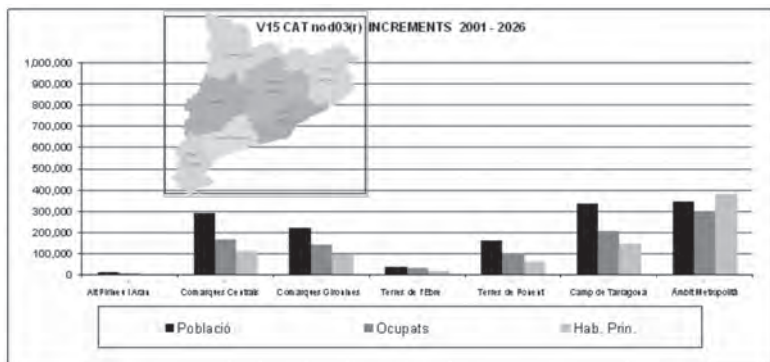
Aquestes xifres van ser obtingudes des d'una anàlisi comarcal a partir de la situació demogràfica i laboral de cada comarca. Un segon pas va permetre redistribuir l'escreix que previsiblement no tindria cabuda a l'àrea metropolitana de Barcelona –atès el grau d'ocupació del sòl– entre la resta de nodes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

Figura 3. Població per àmbits de planejament segons lògica proporcional



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

Figura 4. Població per àmbits de planejament segons lògica nodal



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

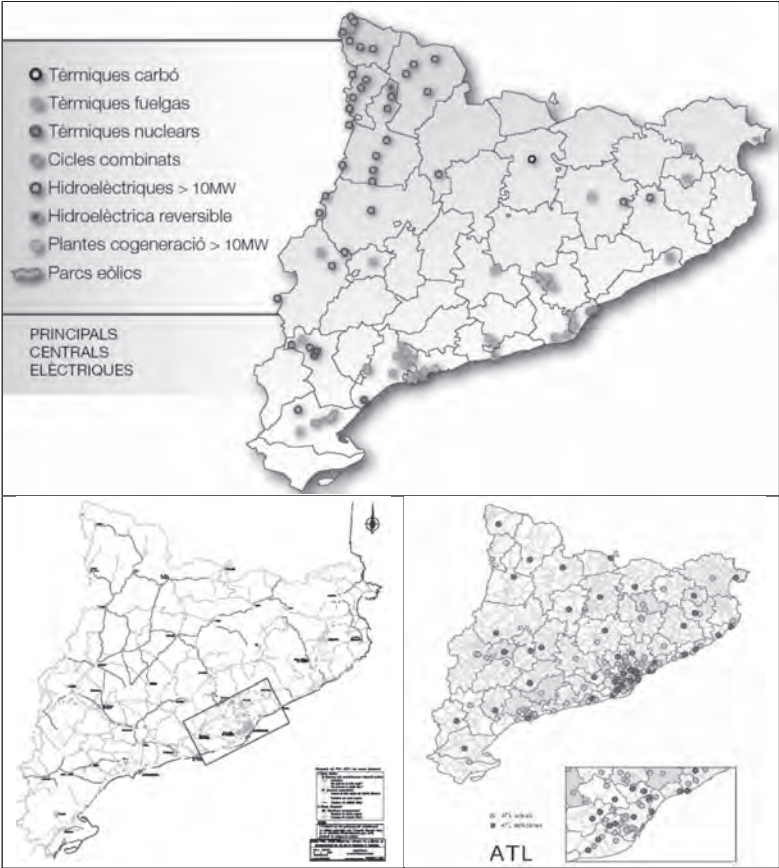
- Estructurants: (carreteres, ferrocarrils, aeroports...) que tenen una relació dialèctica clara amb el planejament que ha de concretar el model territorial.

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

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

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

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



Font: Generalitat de Catalunya

6. El contingut dels plans territorials

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

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

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

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

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

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

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

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

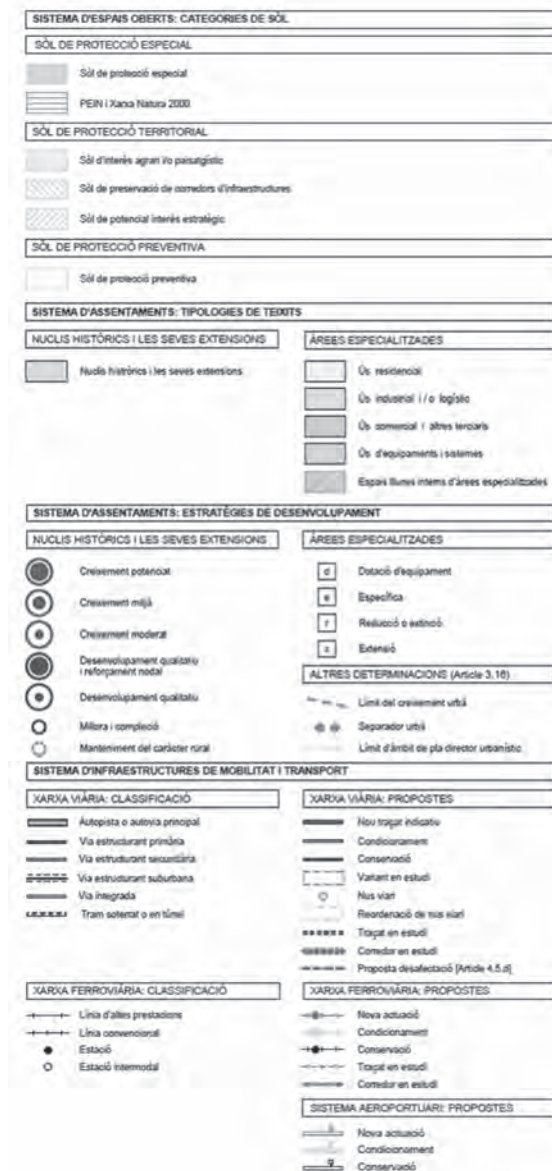
En relació amb les infraestructures de mobilitat, els plans territorials parcials, mantenint la necessària coherència amb els plans sectorials corresponents, aporten unes xarxes categoritzades, i en determinats casos configurades, en funció del significat que dins l'ordenació territorial adquireix cada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

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

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

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

Figura 8: Llegendes dels plànols proposats dels plans territorials parcials



Font: Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya

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



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

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

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

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

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



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

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

7. Procediment i resultats

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del DOGC

8. Alguns reptes pendents

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

8.2 El planejament de les noves àrees d'activitat econòmica

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

8.3 Ordenació dels espais oberts versus el món agrari

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.4 Les tradicions culturals de les infraestructures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

127

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

8.5 Les regulacions normatives del paisatge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Els plans directors urbanístics

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1. PDU del sistema costaner (PDUSC)

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

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

9.2. Els PDU que venien d'abans

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

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

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

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

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



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

9.3. Els PDU de comarques pirinenques

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

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

9.4. Altres PDU de sistemes urbans

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

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

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

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

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

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

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

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

9.5. Els PDU especialitzats

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

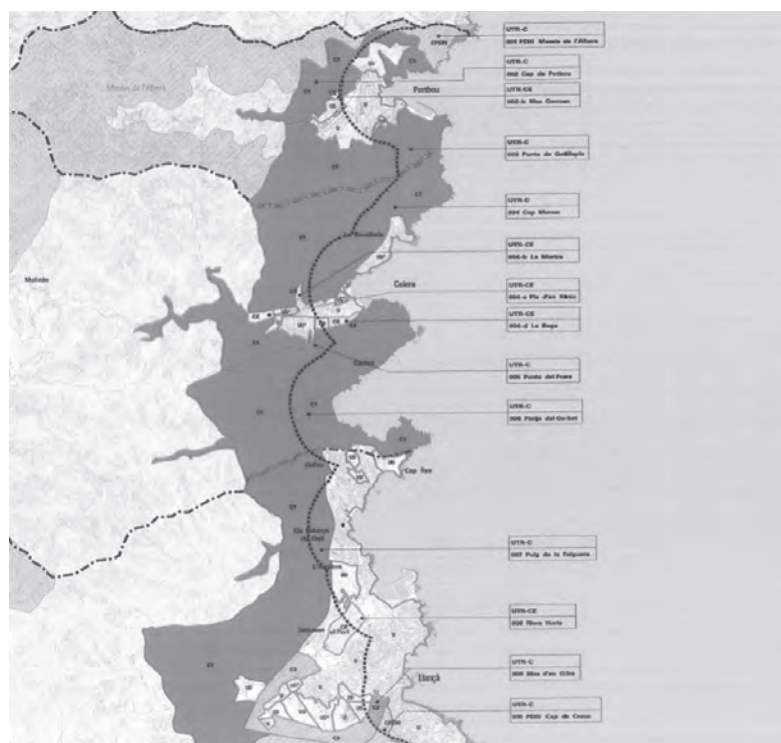
La conveniència d'accentuar el caràcter especialitzat dels PDU, on es va tractar de conduir Pla director urbanístic del sistema urbà de Figueres, i del qual tenim els clars exemples acabats d'esmentar, va ser un criteri que es va anar consolidant amb el temps. El grau d'especificitat dels objectius del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

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

l'ús d'un instrument amb gran capacitat de precisió, flexibilitat i eficàcia s'administri amb prudència, restringint-lo a aquells casos en què sigui necessari. El primer pas per anar per aquest camí és saber per a què es necessita el PDU, formulant-ne els objectius específics.

Aquesta línia s'ha seguit clarament en el Pla territorial metropolità de Barcelona. D'aquesta manera el PTMB assenyalava els plans directors urbanístics que cal promoure per assegurar un desenvolupament territorial d'acord amb els seus objectius, defineix la finalitat de cadascun i els aspectes de la realitat que li correspon estudiar i ordenar. És prou clar que, distintament a altres àmbits, el grau d'urbanització i les complexitats supramunicipals assolides en aquest territori fan imprescindible la utilització dels PDU per intervenir a l'escala adequada, i amb la proximitat que cal, en la resolució de molts problemes espacials d'aquest territori.

Figura 12. Protecció dels espais costaners al tram nord de la costa de Catalunya



Font: Pla director del sistema costaner (2005). Programa de Planejament Territorial. Generalitat de Catalunya.

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Final

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

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

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

- El repte, bàsicament polític, d'adequar les regles de joc de manera que facilitin als ajuntaments una assumptió més decidida dels objectius d'ordenació territorial malgrat que això els comporti algunes limitacions.

- Dos reptes de caràcter bàsicament metodològic: el de millorar les garanties i la qualitat de les propostes relatives a la disposició en el territori de futures àrees especialitzades aïllades i el d'assolir una regulació operativa i afinada de les actuacions en el territori amb els objectius de preservació i millora del paisatge.

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

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

Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías

Manuel Benabent F. de Córdoba
Geógrafo urbanista

Resumen

El artículo expone el desigual proceso de implantación de la ordenación del territorio en el estado español, desde la constitución de las autonomías hasta la actualidad. Se pone de relieve la consolidación de la ordenación del territorio en todas las comunidades autónomas a pesar de haberse cuestionado su utilidad en múltiples ocasiones. El presente trabajo evalúa qué tipo de plan ha utilizado cada comunidad autónoma a partir de sus contenidos y de sus procesos de implementación. La aportación más innovadora del artículo es la relación que se hace entre las tendencias ideológicas de los gobiernos de las comunidades autónomas y el grado de desarrollo de la ordenación del territorio. Ahora bien, la consolidación de la ordenación del territorio en la totalidad del estado nos permite distinguir no tanto entre quién ha hecho más uso de la planificación territorial, sino cuál de sus posibles usos ha tenido más peso: la consolidación de un programa de gobierno sobre la totalidad de un territorio o la solución de problemáticas de ordenación, circunscritas en un espacio determinado.

Resum. Trenta anys d'ordenació del territori en l'estat de les autonomies

L'article exposa el desigual procés d'implantació de l'ordenació del territori a l'estat espanyol, des de la constitució de les autonomies fins a l'actualitat. Es posa de manifest la consolidació de l'ordenació del territori a totes les comunitats autònomes tot i haver-ne qüestionat la utilitat múltiples vegades. El present treball avalua quin tipus de pla ha utilitzat cada comunitat autònoma a partir de l'anàlisi dels seus continguts i dels seus processos d'implementació. L'aportació més innovadora de l'article és la relació que es fa entre les tendències ideològiques del govern de les comunitats autònomes i el grau de desenvolupament de l'ordenació del territori. Ara bé, la consolidació de l'ordenació del territori arreu de l'estat ens fa distingir no tant entre qui ha fet més ús de la planificació territorial sinó quin dels seus usos ha tingut més pes: la consolidació d'un programa de govern sobre la totalitat d'un territori o la solució a problemàtiques d'ordenació circumscriïtes en un espai determinat.

Résumé. Trente ans d'aménagement du territoire dans l'état des autonomies

Cet article examine le processus de mise en œuvre de l'aménagement du territoire en Espagne, dès l'établissement de l'autonomie à nos jours. Il insiste sur la consolidation de la planification territoriale dans les Communautés Autonomes bien que son utilité ait été interrogée plusieurs fois. Ce document évalue quels sont les plans utilisés par les Communautés Autonomes à partir de l'analyse de son contenu et ses processus de mise en œuvre. La

contribution la plus innovante du papier est la relation entre les tendances idéologiques du gouvernement des Communautés Autonomes et la pratique de l'aménagement du territoire. Toutefois, la consolidation de la planification dans tout l'état nous permet distinguer qui a fait plus d'usage de la planification, mais surtout, quel est l'usage qu'ils ont fait de l'aménagement du territoire: voir la consolidation d'un programme gouvernemental sur l'ensemble d'un territoire ou la solution aux problèmes d'aménagement qui ont lieu dans un espace déterminé.

Abstract. *Thirty years of territorial plan in the autonomy state*

In this paper it is carried out the unequal implementation process of the territorial planning, since the establishment of the autonomous regions until nowadays. It is point out the consolidation of the territorial planning in the autonomous regions even if their use has been thought as unnecessary in several times. This paper reviews which kind of plan has been used by the autonomous regions through the analysis of their contents and their process of implementation. The new contribution of this paper is the review between the ideology tendencies of the autonomous regions governments' and how much had they used the territorial planning. However, the consolidation of the territorial planning allow us to distinguish not which ideology has used more the territorial planning, but which is the aim they have to developed it: the consolidation of a governmental program over a whole land or the solution of some planning problems that we can find in limited spaces.

Introducción

Han transcurrido prácticamente treinta años desde la constitución de la mayoría de las comunidades autónomas. En este periodo, desde principios de los ochenta a la actualidad, se ha producido un proceso de afianzamiento de la ordenación del territorio, todas las comunidades autónomas han desarrollado legislativamente esta competencia y las acciones desarrolladas han servido para perfeccionar los instrumentos, para incorporar otros nuevos y para, en definitiva, sostener su contenido y su encaje en el seno del entramado jurídico-administrativo de dichas administraciones.

En este proceso, las experiencias han sido numerosas y en ocasiones bien diferenciadas, como es lógico en un marco conformado por diecisiete gobiernos autonómicos, y no resulta factible tener un conocimiento cabal de lo acontecido pero, en todo caso, sí es posible, mediante una lectura transversal, efectuar una aproximación suficiente que permita presentar los rasgos más generales y comunes de la trayectoria de la ordenación del territorio.

En el texto que sigue se ha abordado esta trayectoria desde una perspectiva disciplinar, es decir, desde la perspectiva de los propios instrumentos, del estilo de plan que se ha ido configurando, así como de sus contenidos; del método de planificación; de la implementación del plan y del papel de la participación pública; del engarce de la ordenación del territorio con otras materias como el urbanismo o las políticas sectoriales, etc., tratando de evitar en lo posible una aproximación descriptiva e insertando esta trayectoria en un discurso que trata de poner en evidencia lo que a nuestro juicio requiere una mayor profundización y debate para mejorar algunos aspectos instrumentales y hacer más eficaz la planificación.

Siguiendo este recorrido hemos incluido un aspecto hasta ahora obviado, como es conocer quién planifica. Nos ha parecido interesante hacer una primera aproximación, esta

vez descriptiva, que puede abrir una línea de investigación que permita indagar qué se planifica, con qué propósito y por quién. En este trabajo resulta imposible hacerlo, pero debe decirse que contabilizar planes y ponerlo en el haber de los equipos de gobierno no es suficiente.

En suma, este periodo, de fuerte avance de la ordenación del territorio, presenta algunas debilidades pendientes de resolución. La gestión de los planes en algunas comunidades autónomas es aún un aspecto desconocido, no se sabe qué ocurre con los mismos una vez aprobados, no se han establecido mecanismos de seguimiento adecuados y, vinculado con esto, la implementación no está verdaderamente resuelta; por otro lado, la participación pública en los planes se encuentra lejos de las demandas de la sociedad y el método del plan basado casi exclusivamente en el conocimiento experto no parece que pueda seguir manteniéndose por más tiempo. Nuevos métodos y contenidos más acotados y acordes con las verdaderas posibilidades de los planes son cuestiones que deberán ser dirimidas en un futuro próximo.

1. La ordenación del territorio en España, una consolidación controvertida

La ordenación del territorio ha tenido un desarrollo desigual en España desde su asunción por parte de las comunidades autónomas. El propio proceso de promulgación de las leyes que regulan esta materia tuvo una duración inusitada, nada menos que dieciocho años, desde 1983, fecha en que se publicó la primera ley por la Comunidad Autónoma de Cataluña, hasta 2001, en que se publicó la legislación de Extremadura, lo que vino a demostrar que esta materia no estaba arraigada en nuestro país, que no se hacía notar su necesidad en el marco de las funciones que un estado moderno debía cumplir. Parecía como si la planificación urbanística, instrumento en manos de los municipios, fuese suficiente para el gobierno del territorio.

Debe decirse que nuestra experiencia previa, dentro del marco del estado unitario, fue una experiencia fracasada, con sólo unos pocos planes aprobados, por lo que no se percibía la necesidad, ni existía un cuerpo teórico bien armado para abordar esta tarea una vez que la misma fue asumida por las comunidades autónomas. La consideración de que la ordenación del territorio se conformaba por la suma de planes urbanísticos era una opinión extendida. La crítica a la planificación de arriba abajo, como en algún momento se planteó al contraponer la ordenación del territorio frente al planeamiento urbanístico, o la propia crítica al plan urbanístico frente al proyecto edificatorio era la situación que se vivía cuando las comunidades autónomas, estaban asumiendo esta competencia que, recuérdese, apareció en nuestra Constitución desgajada del Urbanismo y era entendida vinculada a la planificación económica.

Este período puede parecer ya superado, pero sus secuelas aún duran y la ordenación del territorio es aún objeto de controversia. Es como si aún se le negara al gobierno de

la Comunidad Autónoma su capacidad de establecer un orden territorial, más allá o por encima del orden urbanístico propio de la escala municipal.

Este permanente cuestionamiento no ha sucedido ni siquiera en una política, en cierta medida afín a la ordenación del territorio, como la de protección de los recursos naturales. Si la planificación ambiental también tuvo en sus principios una fuerte contestación criticándose el “exceso” de territorio que era sometido a unas normas excepcionales de tutela para proteger sus recursos, la creciente conciencia ambiental de la población, que las protecciones afectan básicamente a territorios rurales y, por tanto, con escasos conflictos entre usos y, adicionalmente, a que se estaba produciendo también un paulatino perfeccionamiento de las, a veces, drásticas e incongruentes normas de protección, redujeron en pocos años la denodada oposición que esta política tuvo en sus comienzos.

Esto, sin embargo, no ha sucedido con la ordenación del territorio, que aún tiene que purgar su pecado de origen, es decir, su escasa raigambre en el estado unitario, y que ha contado hasta ahora con escasos valedores, menos aún en una situación como la del último decenio, de desarrollo inmobiliario desaforado. En efecto, en estos últimos años los intereses inmobiliarios, en alguna ocasión coaligados con los municipales, han visto como un obstáculo la labor de contención que, aunque no siempre, se efectuaba mediante la ordenación del territorio por parte de los gobiernos de las comunidades autónomas para poner coto a desarrollos urbanísticos desmedidos, basados en no se sabe qué demanda y que sólo consideraban los posibles beneficios económicos y sociales sin estimar los posibles costes territoriales y ambientales que todo proyecto territorial-urbanístico suele conllevar.

Pero la ordenación del territorio no sólo ha sido cuestionada desde la escala municipal, que durante mucho tiempo le negaba su legitimidad y capacidad para intervenir en el territorio, sino que su principal cuestionamiento, aunque de forma indirecta, ha venido a producirse, sorprendentemente, desde las propias comunidades autónomas

Como puede recordarse, la Administración General del Estado efectuó en los años ochenta y principios de los años noventa un importante proceso legislativo de ordenación de sus competencias sectoriales de incidencia territorial (legislación de Aguas, Transportes Terrestres, Carreteras, Costas, etc.) para su adaptación al nuevo Estado autonómico. Este proceso, no se hizo favoreciendo la colaboración interinstitucional, sino siguiendo un modelo caracterizado, como ya fue tempranamente señalado por Luciano Parejo, “... por el deslinde competencial, el ejercicio separado de las competencias y el arreglo de las discrepancias vía conflicto formalizado” (Parejo, 1990: 143-144), y el resultado, como ya se expuso en el análisis de las diferentes leyes sectoriales promulgadas en aquellos años (Benabent, 2006: 216-224), fue asegurar su supremacía sobre las competencias territoriales y urbanísticas de la Administración autónoma y local.

Así, cuando ni siquiera la mayoría de las comunidades autónomas habían asumido la competencia de ordenación del territorio (en la década de los ochenta sólo siete comunidades autónomas habían aprobado leyes en esta materia) y, por tanto, no se habían asentado las bases de una lógica político-administrativa de gobierno del territorio, ya la Administración general del Estado había legislado los contenidos y procedimientos de

las principales políticas de incidencia territorial, estableciendo, asimismo, el marco de la relación legislación sectorial/legislación territorial.

De la misma manera, en las comunidades autónomas se asistirá a una progresiva prevalencia de la legislación sectorial, de modo que la pretensión de una planificación territorial integradora y global que da sentido y coherencia a las distintas actuaciones en el territorio ha perdido en gran parte su significado.

Por estos motivos, la ordenación del territorio ha ido sufriendo una deriva muy acusada desde sus presupuestos teóricos y conceptuales hasta su verdadera práctica, desde su consideración como una política integral que establece la pauta de lo que se pretende que el territorio sea, a una realidad bien distinta, en la que las políticas sectoriales están haciendo prevalecer su lógica.

Así, las propias legislaciones han propiciado también eliminar la primacía que el plan territorial tenía, al menos en su concepción teórica, frente a la planificación sectorial. De esta manera, como se muestra en el Cuadro 1, son pocas las comunidades autónomas en las que el plan territorial mantiene su primacía sobre las políticas sectoriales. En la mayoría de las comunidades autónomas la planificación sectorial puede efectuarse sin sujetarse a las determinaciones del plan integral o modificando al mismo.

Cuadro 1. Esquema general de vinculaciones entre instrumentos

Tipología	Vinculaciones	Comunidades autónomas
Estructura jerárquica piramidal cerrada	El plan regional vincula al plan subregional y ambos al plan sectorial.	Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco
Estructura jerárquica piramidal abierta	El plan regional vincula al plan subregional y al plan sectorial. No hay una relación de jerarquía entre el plan subregional y el plan sectorial.	Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y Comunidad Valenciana
Estructura reticular	No hay jerarquía entre planes, el posterior puede modificar al anterior. No hay contenido diferenciado entre el plan regional y el plan subregional.	Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja

Fuente: elaboración propia

Las consecuencias prácticas no son, pues, demasiado halagüeñas si se analizan desde la relación planificación territorial/sectorial. Si el plan establece un modelo territorial, éste puede ser desdibujado por las sucesivas políticas sectoriales que, a posteriori, pueden establecer su propia lógica, al margen de lo dictado por la planificación integral, haciendo que ésta se adapte a aquella, de manera que podemos decir que no se ha resistido demasiado bien el embate de estas políticas. Si en los primeros años de conformación de la ordenación del territorio por las comunidades autónomas parecía que la intervención en el territorio estaría sometida a una única lógica y visión integral, el peso de las políticas sectoriales se ha impuesto decididamente en la mayoría de las comunidades autónomas

Por otra parte, la ordenación del territorio ha ido modificando sus presupuestos iniciales. La legislación territorial actual no mantiene las rigideces que las primeras leyes presentaban y los instrumentos se han ido haciendo más flexibles, tanto en su contenido como en los procedimientos necesarios para su modificación; pero si esto es fruto de la experiencia y presupone un perfeccionamiento de los instrumentos, en el camino ha surgido también el presupuesto de que el modelo territorial no es un elemento necesario del plan.

Ciertamente, el modelo territorial se ha convertido en un elemento molesto del plan, excesivamente condicionante para unas políticas cambiantes que sólo miran a corto plazo. Por ello, esa tendencia a eliminar el modelo, a convertir el plan en una suma de proyectos hace que el modelo territorial, como se aprecia en algunos planes, haya pasado de ser el armazón básico que sustenta y da coherencia a las distintas políticas al puro revestimiento de las mismas, que enmascara y oculta una propuesta fabricada, a veces, casi esencialmente con las previsiones de otras políticas.

Por tanto, puede decirse que la tendencia dominante en los últimos años de ebullición inmobiliaria y fortísimo desarrollo de la obra pública ha sido, por una parte, efectuar una puesta al día de la ordenación del territorio tendente, en ocasiones, a rebajar sus pretensiones, pero también a potenciar su operatividad. Esto último se ha hecho dando paso a la conformación de nuevos instrumentos, cuyos propósitos han sido, por una parte, habilitar a los gobiernos para la ejecución de proyectos sin que éstos deban estar incluidos en planes y, por otro, hacer más operativos los instrumentos de planificación integral.

Nuevos instrumentos del primer tipo son los denominados proyectos de interés regional, actuaciones de interés regional, proyectos singulares de interés, o denominaciones similares, que la mayoría de las comunidades autónomas han incorporado en sus leyes de ordenación del territorio y cuyo propósito es aprobar actuaciones de gran incidencia territorial, ya sean infraestructuras, dotaciones, instalaciones, etc. al margen del plan territorial. El recurso a este instrumento, que normalmente, aunque no en todos los casos, puede operar en cualquier clase de suelo y sin necesidad previa de plan territorial, supone, a nuestro juicio, la clara ruptura de la secuencia planificación/proyecto y es un recurso bien utilizado por las comunidades autónomas que no se distinguen por su hábito planificador.

Del segundo tipo son instrumentos tales como los planes especiales (Andalucía), los planes territoriales de ordenación (Canarias), los planes directores territoriales (Cataluña) o los planes directores de acción territorial (Navarra), cuyo objeto es desarrollar, concretar o precisar el contenido de los planes de ordenación del territorio posibilitando, a modo de un segundo escalón, la materialización de algunos contenidos de los planes territoriales que en las primeras legislaciones se hacía descansar exclusivamente en el planeamiento urbanístico.

Bajo estas tendencias, que enmarcan de forma dominante el panorama de la ordenación del territorio, se ha producido un notable desarrollo de la planificación territorial. Así, desde 2005 se han aprobado dos tercios del total de planes existentes en nuestro país. Comunidades autónomas como Canarias, Islas Baleares, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra tienen todo su territorio sujeto a planes de escala subregional y otras, como Andalucía, Castilla y León y País Vasco están desarrollado un importante proceso de planificación.

Sólo en términos cuantitativos, se han aprobado 78 planes,¹ así como diversas adaptaciones y modificaciones² lo que ha supuesto un gran impulso planificador. Se ha mejorado la articulación con la planificación urbanística, se impone un orden territorial desde una perspectiva supramunicipal y se disciplina la acción descoordinada de los municipios.

La ordenación del territorio ha seguido así una tendencia contradictoria. Por una parte se ha afianzado en un buen número de comunidades autónomas, se ha convertido en un modo de hacer política que atiende al largo plazo, que observa la realidad desde una visión poliédrica y de conjunto y, por otra, ha perdido parte de su fuerza y de su carácter director en favor de otras políticas.

Con todo, debe decirse que la asunción del plan supone un paso esencial para disciplinar la actuación en el territorio. Una vez aprobado un plan no resulta fácil desarrollar políticas contrarias al mismo, de ahí las habituales medidas destinadas a rebajar el peso de la planificación territorial o a crear nuevos instrumentos, curiosamente denominados de ordenación del territorio, destinados a reemplazar parte de las funciones que son propias del plan. En todo caso, la ordenación del territorio aparece, aunque con las dificultades que hemos señalado, como un método de hacer política consolidada en buena parte de las comunidades autónomas

2. Modelos de plan

Es oportuno destacar que este proceso de consolidación de la ordenación del territorio no se ha producido en el marco de un debate disciplinar sobre la materia de la planificación, sino que ha sido la consecuencia de la labor mucho más callada de la acción político-administrativa, que ha ido pergeñando unos contenidos y unos procedimientos que, a la postre, han dado lugar al modelo de planificación que en la actualidad tenemos en nuestro país, de manera que difícilmente podemos encontrar en estos años en la literatura científica y disciplinar la preocupación sobre la concepción del plan que se estaba consolidando, sus características, o su adecuación instrumental a las necesidades actuales.

Lo cierto es que nos encontramos con un panorama diverso y difícil de desentrañar. Hoy, en una situación en la que parece que el sistema de planificación está culminado se podría juzgar superfluo reanudar un debate que tuvo momentos álgidos como el que se produjo acerca del tipo de plan supramunicipal, a finales de los setenta, o el que se mantuvo acerca del mercado de suelo y de los instrumentos del planeamiento urbanístico

1. Los 78 planes, además de las adaptaciones y modificaciones efectuadas, fueron aprobados antes de las elecciones de mayo de 2011, aunque su publicación se ha efectuado en algunos casos con posterioridad a esta fecha.

2. Política y administrativamente las revisiones de los planes deben considerarse como planes *ex novo*, aunque las modificaciones efectuadas en algunos planes, verdaderamente sustanciales, podrían haber merecido la revisión de estos documentos.

Cuadro 2. Planes de ordenación del territorio aprobados por comunidades autónomas

Comunidades autónomas	Núm. de planes
Andalucía	13
Aragón	4
Asturias	3
Baleares	4
Canarias	11
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	-
Castilla y León	9
Cataluña	9
Comunidad Valenciana	1
Extremadura	3
Galicia	2
Madrid	-
Murcia	2
Navarra	6
País Vasco	10
Rioja (La)	-
Total	78

Fuente: elaboración propia.

a mediados de los años noventa, pero lo cierto es que persiste una cierta inquietud sobre el modelo de plan de que nos hemos dotado, sobre la bondad de su naturaleza y contenido, sobre el modo en que se establecen las vinculaciones entre instrumentos, etc. y ello se refleja en la reorientación que algunas comunidades autónomas han realizado, modificando sus legislaciones para mejorar tal o cual aspecto, mecanismo o dispositivo de sus sistemas de planificación.

Sí algo podemos afirmar con carácter general es que las últimas legislaciones y las modificaciones realizadas a las legislaciones aprobadas en los años ochenta y principios de los noventa han tratado de introducir unos instrumentos de ordenación más flexibles. Esta cuestión de la “flexibilidad” del plan encierra una gran carga de profundidad al modelo de plan predominante, que es el que podríamos llamar modelo clásico de planificación, que en buena medida todavía subsiste desde su institucionalización en nuestro país en 1975.

Es entonces, en torno a la flexibilidad de los planes y en torno a su contenido y desarrollo que trataremos de efectuar algunas consideraciones que entendemos merecen ser tenidas en cuenta, en cuanto sirven para perfilar el tipo de plan predominante en nuestra legislación y práctica planificadora.

2.1 Las características actuales del modelo de planificación territorial de las comunidades autónomas

Ciertamente en la legislación territorial de que se han dotado las comunidades autónomas se ha producido un notable *aggiornamento* de los instrumentos de planificación si lo comparamos con el modelo establecido por los planes directores de la legislación urbanística unitaria de 1975.

En los sistemas de planificación de las comunidades autónomas aparecen normalmente tres tipos de instrumentos plenamente interrelacionados, que se corresponden con tres escalas de ordenación, de manera que la forma en que se concibe cada uno de los instrumentos afecta a las características de los otros. En todo caso, esto es más cierto en una perspectiva de arriba abajo que al contrario; es decir, cualquier cambio en el modo en que se concibe el plan en la escala regional tiene más repercusiones en la escala subregional, si existe este nivel, que en la escala local, y cambios en el modelo del instrumento de escala local (planeamiento urbanístico) prácticamente no afectan al modo en que se han concebido los instrumentos de ordenación del territorio.

Esta simple constatación demuestra que, normalmente, las relaciones entre instrumentos son asimétricas y también que impera el principio de conformidad.³ Sin embargo, la jerarquización entre instrumentos ya no es tan rígida y se está produciendo una clara fisura en el sistema de planificación, no pudiéndose ya hablar de un único sistema, igual para todas las comunidades autónomas como vimos en el Cuadro 1.

En este sistema, como se ha señalado, la planificación sectorial se impone sobre la territorial en buena parte de las comunidades autónomas y también el plan subregional puede en algunas comunidades modificar al regional. Por otra parte, también se produce una diferenciación nítida entre los planes regionales y subregionales, cuyo rasgo esencial es que los primeros no tienen, en general, una orientación ordenadora sino programática y esto evidentemente les permite una mayor libertad en su configuración, en tanto que el plan subregional tiene enfoques también diferenciados en algunas comunidades autónomas, predominando casi siempre el tipo de plan estructural-estratégico.

En efecto, aunque el plan subregional presenta una gran variedad en el enfoque con que se abordan los asuntos, su objeto central es el desarrollo de prescripciones sustantivas destinadas a ordenar físicamente el territorio, determinando la localización de dotaciones e infraestructuras, definiendo proyectos, estableciendo edificabilidades y usos para determinadas zonas, techos de crecimiento, etc.

En general, estos instrumentos se sitúan en el marco teórico del rechazo a la construcción de modelos futuros o cerrados de ordenación y el discurso de principios de estos planes se encierra en el concepto de plan como modelo de referencia. A ello contribuye:

3. Llamamos principio de conformidad cuando en un sistema de planificación un plan requiere para su aprobación ser conforme a otro preexistente de superior jerarquía.

a) la distinta naturaleza de las determinaciones de los planes (normas, directrices, criterios, recomendaciones, etc.), que en su mayoría apuntan u orientan sobre el contenido de las actuaciones pero no sobre el modo concreto en que éstas deben efectuarse.

b) la existencia de instrumentos propios de ejecución de los planes territoriales, que sin necesidad de apoyarse en las figuras de la planificación urbanística tienen como objeto desarrollar específicamente las actuaciones.

c) una mayor flexibilidad para su adaptación.

Estos planes se encuentran ya alejados en su concepción de los instrumentos de planificación territorial de la legislación urbanística preconstitucional que, tomando prestado del planeamiento urbanístico gran parte de su aparato conceptual, no dejaban ninguna parte del territorio fuera de control, de manera que allí donde nos situáramos en el plano regía siempre una norma. Los planes subregionales de ordenación del territorio son, en general, más selectivos, se enfocan a la resolución de los asuntos o a la promoción de proyectos que pueden jugar un papel esencial en la transformación del territorio y, en algún caso, han pasado a un segundo lugar las propuestas destinadas a la regulación de usos. El plan, como se dice profusamente ahora, tiene que ser “ilusionante” y por encima de todo innovador, propositivo y no coercitivo. Pero esto sólo puede afirmarse como tendencia, no como enfoque plenamente implantado, ya que esta orientación general no excluye algunas experiencias que mantienen la visión del plan territorial como un *master plan* o casi como un plan urbanístico a gran escala.

2.2 Flexibilidad y certidumbre en el plan

Lo que se ha señalado en el epígrafe anterior permite constatar que la planificación de ordenación del territorio ha recorrido un camino significativo hacia una mayor flexibilidad en su concepción configurando un instrumento con un doble componente, orientativo y regulador.

La mayor flexibilidad que se plantea como necesaria para los planes territoriales integrales sólo es posible lograrla afectando a su propia esencia. ¿Cuál ha sido la especificidad de los planes territoriales frente a otros tipos de planes, sectoriales o estratégicos? Que sus decisiones consolidan derechos y obligaciones con efectos jurídicos y traspasan el terreno de la decisión táctica o de la estrategia para entrar en el terreno de los vínculos jurídicos. Ésta es la esencia del plan territorial, y desde este carácter, típico del *master plan* se ha pasado a tener ese doble carácter, de instrumento abierto y cerrado. (Mazza, 1993 en Mazza, 2007: 80-81)

¿Qué determinaciones de los planes generan vínculos jurídicos? Dicho con un término general: la zonificación; es decir, la asignación de unas condiciones a partes del territorio; la asignación desde el mismo plan de unas vinculaciones en términos de usos, permitidos o prohibidos, o de una cantidad de uso, de una edificabilidad o densidad que hacen que desde

el plan se proporcione un título jurídico sobre un determinado espacio que queda así sujeto a unos derechos y obligaciones. Éste es el carácter cerrado del plan.

No ocurre lo mismo con la propuesta del plan respecto a la previsión de las infraestructuras o equipamientos e instalaciones; es decir, todo el conjunto de actuaciones que quedan fuera de la zonificación. La generación de los derechos y obligaciones se produce no en el plan de ordenación del territorio –que al fin y a la postre se limita unas veces a apuntar una estrategia, otras a dibujar de una manera esquemática qué puntos debe unir el eje viario propuesto o en qué municipio se debe localizar el intercambiador de transportes o la estación depuradora–, sino en el momento en que se decide la ejecución mediante el consiguiente estudio informativo o proyecto de ejecución; por tanto, la decisión de planificación se activa en un momento distinto al de la aprobación del plan, se demora a un futuro indeterminado, al momento en que se toma la decisión operativa. Éste es su carácter abierto, indicativo.

Con esto se quiere decir que los contenidos abiertos del plan que no afectan directamente a los derechos subjetivos no difieren de las decisiones de planificación que se pueden plantear en un plan sectorial de carreteras, un plan estratégico de ciudad, o un plan de equipamientos públicos; es decir, el incumplimiento del plan tendrá consecuencias políticas, financieras, económicas, etc. pero no afectará directamente al contenido de la propiedad. Sólo en la medida en que se toman las decisiones operativas que se materializan en los proyectos tendrán lugar las afecciones sobre los suelos en los que se vayan a producir las actuaciones.

Es lo que ocurre con los denominados planes estratégicos de ciudad, que pueden no cumplirse en absoluto y ello no tendrá efectos jurídicos, se habrán incumplido expectativas, tendrá consecuencias políticas, pero no tendrá consecuencias desde la perspectiva de los derechos subjetivos.

Creo que lo dicho permite clarificar algo el panorama y nos muestra las diferencias sustanciales entre los planes territoriales actuales y los planes estratégicos de ciudad o los planes sectoriales de infraestructuras y equipamientos públicos.

Por tanto, la comprensión de esta especificidad, de la esencia de la planificación territorial es la que se debe tener presente a la hora de considerar esta mejor adaptación de los planes que viene realizándose pero que no acaba de culminarse. Es natural que en una cultura de la planificación como la nuestra, del plan como diseño, no sea bien acogida la modificación del plan. Sobre toda modificación recae siempre la sospecha de intereses espurios, añadida a la consideración de la inadecuada o deficiente construcción del plan y nunca el reconocimiento de que el modelo de plan, que diseña un futuro cerrado, es lo que conduce a su continua y necesaria modificación.

De lo que se trata, por tanto, es de cómo incorporar la incertidumbre en la planificación, cómo hacer posible que los planes no sean obsoletos al poco tiempo de su adopción, cómo evitar su rigidez y su aparente y ficticia solidez para hacerlos duraderos.

Un plan puede ser duradero si se mantiene en su nivel de certidumbre y si es flexible en sus determinaciones. Por certidumbre se entiende situarse en el plano en el que las

decisiones de planificación se sitúan más próximas a las decisiones operativas; es decir, que la propuesta del plan se puede materializar prácticamente sin intermediaciones; por flexibilidad entendemos que la propuesta marque el qué hacer pero no el cómo; en palabras de (Faludi, 1987; trad. italiana 2000: 276): “La flexibilidad del plan hace referencia a la capacidad de superar la desviación –creada por la incertidumbre– entre la planificación y el proceso decisional operativo...”. La conjunción de ambas son aquello que, a nuestro juicio, determina la solidez del plan y su vigencia temporal.

Un ejemplo claro de ello nos lo proporciona la experiencia de los planes de ámbito de comunidad autónoma aprobados mediante ley. Planes que el propio procedimiento de aprobación y, por tanto, su dificultad de modificación frente al plan aprobado por decreto es ya expresivo de su voluntad de permanencia. Son planes que establecen principios de ordenación y directrices generales que orientan el modo en que debe actuarse. No suelen descender al detalle de cómo se materializa el modelo territorial propuesto.

El instrumento de escala subregional también se ha orientado hacia estas posiciones y aunque sus propuestas explicitan el orden territorial de una manera más precisa, se han dotado de determinaciones que hacen del plan un instrumento flexible. La distinta naturaleza de sus determinaciones y su concreción en otros instrumentos está en la base de esa flexibilidad de la que hablamos.

Unos y otros planes suelen incluir la zonificación. Cuando el plan zonifica lo hace esencialmente para proteger determinados espacios y excluirllos del tráfico mercantil o para compatibilizar usos en conflicto. En el primer caso, no genera expectativas sino que las excluye, en el segundo caso modula los usos y establece determinaciones que deben ser concretadas en el planeamiento urbanístico u otros instrumentos de ordenación territorial.

Habitualmente se entiende que el plan se mueve en el nivel de certidumbre que le proporciona la escala a la que se sitúa. Esto ha sido normalmente cierto y de esta manera el plan de escala subregional o regional se sitúa lejos aún de la decisión operativa, pues entre el plan de escala supramunicipal y el proyecto se situaba el plan urbanístico. Sin embargo, los planes cada vez rompen más con las escalas. Progresivamente, la legislación de las comunidades autónomas ha ido habilitando instrumentos para actuar directamente desde el plan acercándolo a la decisión operativa. Esta circunstancia, junto al doble componente que el plan tiene, estratégico y regulador, hace que los contenidos de los planes de ordenación del territorio se hayan complejizado.

En las comunidades autónomas se han planteado dos opciones para asegurar la certidumbre. La primera ha sido mantener ese doble componente del plan y acercarlo a la decisión operativa mediante la selección de un conjunto de proyectos estimados estratégicos, la segunda ha sido situarse exclusivamente en el plano de las orientaciones estratégicas.

La primera opción ha tenido varias aproximaciones, basta traer aquí como ejemplos el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid, no aprobado pero que marcó el cambio de rumbo en la concepción de la planificación territorial en nuestro país, y el primer plan insular de Gran Canaria.

En el caso de Madrid, el cambio de orientación hacia un plan más operativo supuso derogar la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid por la Ley 9/1995, de 28 de Marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, que trajo consigo la sustitución del instrumento de las Directrices de Ordenación Territorial por el Plan Regional de Estrategia Territorial y la creación de un nuevo instrumento, las Actuaciones de Interés Regional. En el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid, en su versión de 1995, el concepto estratégico debe ser entendido como desarrollo de "... una política de promoción de la actividad y la innovación" mediante la selección estratégica de oportunidades. El plan selecciona áreas en las que realiza un minucioso análisis y una propuesta que posteriormente será objeto de "actuación de interés regional". Con este último instrumento se habilitaba a la Comunidad de Madrid para la preparación de suelo urbanizado para la realización de operaciones urbanísticas estratégicas. El Plan establece su nivel de certidumbre mediante su propio instrumento de desarrollo sin necesidad del plan urbanístico, que al depender su formulación de otra administración, elevaría la incertidumbre a su grado máximo.

El Plan Insular de Ordenación de la Isla de Gran Canaria, de 1995, también establece su propio nivel de certidumbre. Sus propuestas estratégicas se desarrollan también al máximo nivel de detalle, descendiendo incluso a la escala 1:5.000 para definir la estructura física de algunas operaciones; es decir, toma para sí determinadas porciones del territorio y define el proyecto hasta un nivel de diseño de manzanas y de asignación de equipamientos a parcelas. Según el método planteado, el nivel de detalle de la propuesta es el resultado del acuerdo previo y su inclusión en el Plan sólo se hace posible si está asegurada su ejecución en un plazo acordado previamente entre la Administración y los agentes implicados en la operación.

La segunda opción es la que plantea la Estrategia Territorial de Navarra. Su nivel de certidumbre no se obtiene mediante el salto de escala sino manteniéndose en el ámbito de las decisiones estratégicas. La certidumbre a esta escala es la del establecimiento de estrategias de actuación que han de servir de orientación para la actuación de los restantes planes. En este caso, la vertiente reguladora se excluye por completo, no existe área alguna del territorio sujeto a normas específicas que deban cumplirse aprobado el Plan. Serán los planes subsiguientes los que concreten a su escala las determinaciones de la Estrategia Territorial.

Los planes de las comunidades autónomas se mueven entre estos dos ejemplos, tomados como extremos. Por un lado, la certidumbre de la norma, que obliga desde el momento de aprobación del Plan y la concreción de la ordenación física de determinadas actuaciones, dependiente cada vez más de instrumentos de desarrollo propios de la ordenación del territorio y cada vez menos de los instrumentos urbanísticos y, por otro, la incertidumbre de los proyectos, pendientes de su incorporación en los presupuestos anuales aprobados por los respectivos parlamentos.

2.3 Los contenidos de los planes

El plan, y nos centramos en la escala subregional, la más disciplinar, ha ido incorporando nuevos contenidos de manera que también desde esta perspectiva ha incrementado su complejidad. No sólo ordena usos, protege espacios por sus valores territoriales o determina los proyectos que deben ser desarrollados, fundamentalmente los vinculados con el sistema de transportes y la movilidad, que ha sido lo habitual en los planes, sino que se han venido a añadir regulaciones sobre nuevos aspectos que en ocasiones han convertido a los planes en auténticos tratados de imposible manejo.

De esta manera, la incorporación del tratamiento de los riesgos constituye ya un aspecto central de algunos planes, y el paisaje, a causa de la asunción del Convenio Europeo y de las nuevas regulaciones efectuadas por algunas comunidades autónomas en esta materia, ha pasado también a constituir un elemento habitual en los planes.

Pero junto a estos nuevos aspectos, la planificación territorial se ha abierto a la incorporación de políticas sectoriales, en muchos casos a demanda de las administraciones sectoriales que establecen o incluso imponen así su propia estrategia vía plan territorial. La incorporación en los planes de la protección del patrimonio cultural no incluido en el conjunto de los Bienes de Interés Cultural, o incluso ya incluido –aunque la protección del patrimonio cultural sea lo suficientemente potente como para que el plan territorial no aporte en materia de protección nada sustancial–; de los proyectos de abastecimiento en alta y de depuración de vertidos; de las instalaciones energéticas y de telecomunicaciones; de las afecciones del dominio público y servidumbres; o el tratamiento del espacio de la agricultura, del turismo o del litoral, etc. son habituales. En algunos planes es posible encontrar, sin faltar nada, todo lo que hemos citado.

La inclusión de las previsiones sectoriales, es decir, no de las propuestas del propio plan, sino de lo que las políticas sectoriales tienen programadas en su ámbito, no es *per se* negativo, incluso puede contribuir a entender mejor cómo el modelo territorial, el esqueleto básico, se rellena, se conforma en su totalidad. La cuestión es que en ocasiones este relleno supone la ruptura del propio modelo territorial previsto, pues proviene de la imposición que en el proceso de elaboración del plan se introduce por otras políticas, incluso no plenamente acordes con el propio modelo, haciéndolo rígido y sin posibilidad de flexibilización. En estas ocasiones la complejidad del plan, su difícil lectura, se hace patente. Su ilegibilidad deviene en muchas ocasiones del enmascaramiento entre el discurso pretendido y la realidad de su contenido.

Las experiencias son muy diversas en los planes aprobados por las comunidades autónomas dando lugar, en razón a sus contenidos, a una casuística elevada. En algunos casos el plan tiene por objeto principal la regulación de los usos, descendiendo en ocasiones a regular las actividades a que aquellos usos dan lugar; en otros casos, los más, la pretensión es definir el modelo territorial y la determinación de las dotaciones e infraestructuras de gran incidencia territorial; por fin, otros planes se centran esencialmente en la definición del modelo territorial.

Ejemplo del primer caso es el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (revisión de 2003), que se mueve cercano a la manualística, incluyendo un verdadero *vademécum* de conceptos, nociones y definiciones muy de agradecer, pero más propio de un diccionario específico que del contenido de un plan, en el que sólo su normativa, con 304 artículos y anexo, alcanza las 969 páginas. El grado de pormenorización del Plan llega a ser excepcional, como es el caso cuando establece el régimen específico de los usos permisibles en suelo rústico, sorprendente por lo exhaustivo, o cuando define los actos de ejecución –que gradúa de forma muy pormenorizada según la incidencia ambiental o paisajística que estos actos pueden suponer–, haciendo para ello un repaso extraordinario a todo lo que hasta este momento se sabe que se puede implantar, o se ha implantado, en el territorio de Gran Canaria. Asimismo, el Plan establece normas para la integración territorial de las actividades, que le llevan a dar criterios para la actividad forestal, cinegética, agropecuaria, pesquera, extractiva, etc. En suma, un plan que incluye prácticamente la totalidad de las actividades no ya de incidencia territorial sino que puedan tener alguna relevancia o interés socioeconómico para Gran Canaria.

Caso distinto son los planes de ordenación del territorio de Andalucía o País Vasco, por citar comunidades autónomas que ya tienen un amplio recorrido en planificación y en las que la experiencia ha ido modulando y perfilando el contenido de sus planes. La propuesta de modelo básico territorial (zonificación y sistema de transportes e infraestructuras de la movilidad) viene siempre acompañada con determinaciones sobre otras infraestructuras y equipamientos que contribuyen a reforzar el modelo territorial. En estos instrumentos no existen saltos de escala con propuestas pormenorizadas y a lo sumo, en aquellas zonas que estos planes definen como estratégicas, se efectúa una aproximación algo más afinada para señalar algunos aspectos básicos (objetivos, criterios y orientaciones) que han de ser tenidos en cuenta por los instrumentos que las desarrollen. El tratamiento de los riesgos o del paisaje, cobra en Andalucía una gran importancia; en el caso del País Vasco la regulación del sistema de asentamientos es uno de los aspectos esenciales de los planes.

En el caso de Cataluña los planes ponen el acento en el sistema de espacios abiertos, en el sistema de asentamientos, el sistema de infraestructuras de movilidad y en el paisaje, por lo que el objeto esencial de los planes es la definición del modelo territorial y el modo en que deben insertarse las actuaciones en el territorio, excluyendo toda referencia a las restantes infraestructuras y equipamientos, que se deja a su regulación por la planificación sectorial, pero que ha de considerar el modelo territorial propuesto por el plan territorial. Esta autolimitación de los planes (Nel-lo, 2011) hace que se centren de manera exhaustiva en la propuesta del modelo, con un nivel propositivo muy preciso en los tres sistemas.

En suma, lo que se puede apreciar en las comunidades autónomas, de las que sólo hemos tomado algunos ejemplos, es que sus instrumentos de planificación presentan, cada vez más, notables diferencias, a veces muy acusadas, tanto en el tratamiento de los asuntos como en las temáticas y en la profundidad de los contenidos y ello con independencia de una lógica similitud de los sistemas de planificación, que tiene que ver, evidentemente, con un cuerpo normativo legislativo estatal unitario, unas regulaciones normativas sectoriales a veces muy parecidas entre comunidades autónomas, es decir, un cuerpo jurídico y doctrinal

que establece un marco de referencia general común y, lógicamente, la propia tradición planificadora unitaria.

En todo caso, la tendencia general es que la vertiente reguladora de los planes se ha afianzado plenamente y el plan exclusivamente estratégico que parecía que podría infundir la experiencia de la Estrategia Territorial Europea y la Estrategia Territorial de Navarra y que cambiaría el método y contenido de la planificación no ha tenido continuación, como se puede apreciar en la legislación de ordenación del territorio promulgada por las comunidades autónomas

2.4 La implementación del plan

La implementación del plan constituye aún uno de los problemas sólo en parte resuelto en la legislación de ordenación del territorio. Los planes abordan una pluralidad de aspectos de los cuales sólo algunos de sus contenidos son de aplicación automática, pero otras propuestas y determinaciones del plan requieren un proceso de implementación en varias etapas que suele dificultar su adopción.

En efecto, hacemos referencia a tres tipos de propuestas habituales en todos los planes: las propuestas normativas, tales como las determinaciones reguladoras que condicionan los usos del suelo y que hacen referencia a usos permitidos/prohibidos; las propuestas que definen actuaciones estratégicas que han de ser desarrolladas por otros instrumentos, y las propuestas inversoras destinadas a desarrollar los proyectos sectoriales previstos en el plan (depuradoras, carreteras, sistemas de abastecimientos, etc.).

Hasta hace bien poco los dos primeros tipos de propuestas eran de muy difícil cumplimiento porque las leyes de ordenación del territorio no habían entrado a considerar el procedimiento para su implementación.

En cuanto a las determinaciones reguladoras de los usos, las legislaciones de las comunidades autónomas han ido estableciendo que las mismas sean de directa aplicación aun cuando los planes urbanísticos u otros instrumentos de planificación no se hayan adecuado formalmente al plan de ordenación del territorio, por lo que desde el mismo instante de aprobación del plan territorial se activan condicionando los usos del suelo. Mayor dificultad supone el desarrollo de actuaciones que requieren la adaptación del planeamiento urbanístico general por cuanto la adecuación, ya sea revisión o modificación del planeamiento urbanístico, depende de la decisión municipal, y aunque normativamente los planes de ordenación del territorio tratan de asegurar que en un determinado plazo se adapte el planeamiento urbanístico, no es infrecuente que estos plazos se incumplan –como ocurre cuando se exige la adaptación de los planes tras una modificación de la legislación urbanística–, además de que los avatares del proceso de aprobación de un planeamiento urbanístico no son nada previsibles ni controlables.

Por este motivo es por el que se han ido conformando desde la ordenación del territorio instrumentos propios de desarrollo de los planes territoriales destinados a concretar y

perfilar el contenido de estas propuestas estratégicas, que pueden realizarse al margen del planeamiento urbanístico.

El tercer tipo de propuestas, que dependen de la propia administración autónoma, pero normalmente no del órgano directivo de ordenación del territorio, corresponde a las que presentan una mayor incertidumbre, por cuanto todo proyecto inversor requiere que esté previamente previsto en la ley del presupuesto anual de la comunidad autónoma y ello supone que previamente se haya tomado la decisión de su inclusión en el anteproyecto de presupuesto, lo que corresponde al órgano competente en la materia concreta de que trate el proyecto. Como podrá imaginarse, no es presumible que la prioridad de un determinado proyecto en el marco de un plan territorial para un determinado ámbito tenga la misma prioridad en el marco de una política sectorial general para toda la comunidad autónoma, por lo que es improbable que coincida su inclusión presupuestaria en el periodo que el plan territorial haya podido prever.

Por este motivo, los planes no suelen establecer el momento en que tal proyecto se realizará sino unas previsiones temporales de corto, medio o largo plazo y, en todo caso, de prioridades entre proyectos, pero al fin y al cabo tampoco es posible controlar, por lo ya explicado, que tales prioridades entre proyectos se respeten, más aún si tales proyectos son competencia de centros directivos sectoriales diferentes. Las consecuencia como ya se ha señalado es que proyectos propuestos por el plan no realizados o ejecutados con retraso o alteración temporal de las prioridades conducen no sólo al incumplimiento o incluso a producir efectos perversos, sino al propio descrédito de la planificación de OT. (Benabent, 2009: 149)

Por tanto, el problema de la implementación se encuentra hoy centrado principalmente en las propuestas inversoras de los planes. La necesidad de un programa de ordenación del territorio que trate de incorporar a las leyes de presupuestos las acciones inversoras previstas por los planes de ordenación del territorio es una posible vía de exploración. El Programa Coordinado de la Acción Territorial, incluido con este propósito por primera vez en la legislación de ordenación del territorio por la Comunidad de Madrid, y posteriormente adoptado por alguna otra comunidad autónoma, no ha sido puesto en práctica, por lo que carecemos de experiencia, aunque probablemente la experiencia sea que no es factible la aprobación de tal tipo de programa por la muy probable oposición de los centros directivos sectoriales, que son a la postre los que han de detraer de sus previsiones presupuestarias estas partidas para incorporarlas a dicho programa territorial.

En suma, la intemporalidad de las propuestas inversoras previstas en los planes continúa siendo una de sus grandes debilidades.

2.5 La participación pública

Todo proceso de planificación territorial conlleva una fase de información pública. Esto es así por cuanto el plan territorial, ya sea urbanístico o de ordenación del territorio, produce efectos jurídicos sobre los particulares en tanto que limita derechos subjetivos e intereses

legítimos. El plan territorial es, pues, un acto administrativo y, como tal, sujeto a un procedimiento obligado en el que la información pública es parte esencial.

De esta manera, los mecanismos establecidos en las legislaciones de ordenación del territorio de las comunidades autónomas son prácticamente los mismos que los establecidos en la primera legislación urbanística de 1956 para la redacción del planeamiento urbanístico, es decir, un proceso participativo en la fase de avance, lo que no es habitual en el procedimiento de elaboración de los planes territoriales, pues sólo en algunas comunidades autónomas está prevista esta fase, y un proceso de información pública una vez el plan se ha redactado y reúne todos los ingredientes necesarios, propuestas incluidas, para conocer el contenido completo del plan, de manera que los afectados por sus decisiones puedan alegar lo que consideren oportuno. En suma, la información pública no es más que una notificación a una pluralidad indeterminada de personas en la que se hace pública la resolución de un acto contra el cual los interesados pueden hacer valer sus derechos e intereses.

Claramente no puede decirse que esta fase reglada del procedimiento de aprobación de un plan pueda llamarse participación pública, si por tal entendemos un mecanismo de gobernanza mediante el cual los ciudadanos pueden contribuir a las decisiones de gobierno.

La realidad es que es habitual que en la planificación se produzca, aunque no sea de forma reglada, procesos de participación en la primera fase de elaboración de los planes, coincidente siempre con la toma de datos y la elaboración del diagnóstico previo a la toma de decisiones. Este proceso participativo suele por ello ser normalmente instrumental, sirviendo para recoger información, recabar la opinión de expertos y organizaciones y asociaciones no gubernamentales, agentes económicos y sociales o las consideraciones de las distintas administraciones, pero difícilmente estos procesos participativos continúan en la fase de redacción de las propuestas, y cuando ocurre se limitan normalmente a las administraciones públicas, que son las que pueden poner posteriormente serios obstáculos a la aprobación del plan. Es por ello que la participación, en un método de planificación basado exclusivamente en el conocimiento experto, es un elemento instrumental y no forma parte esencial de la redacción del plan.

Si en los primeros planes de ordenación del territorio estos procesos participativos eran prácticamente inexistentes, lo cierto es que aún con las limitaciones que señalamos se han ido generalizando. El caso de la Estrategia Territorial de Navarra, que se pone siempre como ejemplo paradigmático de participación en la literatura profesional, y últimamente los planes subregionales navarros, no son más que un ejemplo aislado de una tendencia aún incierta. Las demandas de participación ciudadana son cada vez más insistentes y la reciente aprobación de leyes de participación ciudadana por parte de algunas comunidades autónomas puede ser la vía para un cambio más sustancial en el procedimiento de elaboración de estos instrumentos.

En suma, en el momento actual puede decirse que las leyes de ordenación del territorio no recogen procedimientos verdaderamente participativos en la redacción de los planes. El método racional comprensivo que preside todavía la planificación en nuestro país,

basado exclusivamente en el conocimiento experto, es un planteamiento que no produce buenos resultados, por los siguientes motivos:

- No posibilita la cooperación y el consenso. La cooperación y el consenso sólo son factibles en una situación en la que todos los interesados parten de una misma situación, acuerdan mediante el mejor argumento cuáles son los problemas y las oportunidades y debaten sobre las posibles soluciones.
- No facilita la participación. Contrariamente a lo que se pretende, el procedimiento de información pública inhibe la misma. La elaboración de un instrumento técnico, complejo para los no habituados a este tipo de documentos, impide una comprensión adecuada de sus contenidos. De esta manera, sólo aquellos que cuentan con medios o formación precisa pueden tener una visión adecuada del modo en que el contenido del plan afecta a sus intereses, tanto directa como indirectamente.
- Favorece la toma en consideración de los intereses mejor defendidos. Precisamente como consecuencia de lo anterior son aquellos interesados que cuentan con más o mejores medios los que pueden participar e influir de una forma más decisiva en defensa de sus intereses.
- Promueve una actitud reactiva. El plan se expone a información pública cuando está redactado, es decir cuando la Administración tiene, ante cada problema planteado, una solución definida. Esta situación provoca una actitud defensiva y de rechazo, ya que se presenta como un hecho consumado. La participación se efectúa desde una posición de discrepancia y no de colaboración en la resolución de los problemas.

En suma, la participación no es realmente tal, se colabora en la redacción del plan, pero no se participa de la decisión. Creemos, por tanto, que el término participación no es muy adecuado y llama a engaño sobre su verdadero papel en el procedimiento. No obstante, el proceso de participación opera en el procedimiento como legitimador de la decisión.

Si la participación se puede definir como el acto de compartir la formulación de políticas y propuestas, esto solo se hace factible cuando se establecen los medios adecuados y en el momento en que las políticas a desarrollar deben ser explicitadas y no cuando éstas ya han sido formuladas, lo que produce frustración y hostilidad.

El cambio necesario deviene de la necesidad de considerar la participación no como un acto puramente administrativo, de procedimiento de salvaguarda formal de los derechos de los afectados por las decisiones administrativas del plan, sino como un acto esencialmente político, de gobernanza territorial, en el que a partir de una determinación de problemas percibidos y compartidos se esclarecen y se definen las posibles soluciones alternativas, las cuales son confrontadas de forma pública a fin de establecer las soluciones. De esta manera, determinación de los problemas, fines y objetivos maduran, a la vez que se seleccionan las estrategias y propuestas de actuación.

La participación pública en la planificación continúa, pues, siendo meramente instrumental y no es aún un eje prioritario sobre el que hacer descansar la planificación.

3. ¿Quién planifica?

Como hemos señalado, la ordenación del territorio no se ha generalizado plenamente, y más de la mitad de las comunidades autónomas no han llevado a cabo esta política de forma muy activa; así, en unos casos no se han iniciado o no se han llegado a finalizar los procesos de planificación emprendidos y en otros casos la planificación ha sido muy limitada. La cuestión que nos interesa conocer ahora es quién planifica, es decir, si el escaso desarrollo o, por el contrario, la apuesta por la ordenación del territorio en determinadas comunidades autónomas es producto de un posicionamiento ideológico en relación con el uso de la planificación como método de gobierno.

Este aspecto no es fácil de dilucidar, pues distintas comunidades autónomas, con gobiernos sustentados en el mismo partido han hecho en unos casos uso de la planificación y en otros no han llevado a cabo actividad planificadora alguna. Las causas pueden ser muy diversas y precisaría una ulterior investigación con análisis caso a caso, pues no se conocen posicionamientos programáticos explícitos en los partidos que han venido gobernando las comunidades autónomas o las instituciones insulares (cabildos y consejos insulares)⁴ de rechazo a la planificación, y, a la vez, el modo en que los partidos gobiernan varía según determinadas circunstancias, en las que se mezclan situaciones de carácter general y local como la coyuntura económica, la corriente ideológica interna predominante en determinado momento en el partido gobernante, si se gobierna en coalición o con mayoría absoluta, etc., por lo que en esta aproximación exploratoria general sólo se pueden obtener unas conclusiones muy provisionales. Asimismo, la existencia de partidos de gobierno regionalistas y nacionalistas en las instituciones señaladas supone una clara matización que se superpone a posiciones ideológicas tradicionales de centro izquierda y centro derecha⁵ y hace el análisis más complejo.

En las comunidades autónomas en las que partidos nacionalistas o regionalistas, en solitario o en coalición, han gobernado más años que los partidos de corte estatal, como

4. En Islas Baleares los planes de ordenación del territorio son formulados y aprobados por los consejos insulares; en Canarias los cabildos insulares formulan y aprueban provisionalmente los planes correspondiendo al gobierno de la Comunidad Autónoma su aprobación definitiva. En el País Vasco la iniciativa para la formulación de los planes corresponde al Gobierno Vasco y a la Diputación Foral respectiva. A la institución que toma la iniciativa de formulación le corresponde su aprobación inicial y provisional, siendo la aprobación definitiva del Gobierno vasco, salvo que el plan afecte a municipios de diferentes territorios históricos, en cuyo caso la iniciativa será ejercitada siempre por el Gobierno vasco, de oficio o a instancia de las Diputaciones Forales.

5. La consideración de determinados gobiernos como de centro izquierda o centro derecha resulta en ocasiones ardua y más aún si consideramos gobiernos de coalición. Un ejemplo evidente es la coalición PNV, EA, EB-BB que ha regido en varios momentos el Gobierno vasco. En casos como éste no hemos atendido a la procedencia partidaria del presidente del Gobierno vasco, sino del consejero sobre el que recae la competencia en materia de ordenación del territorio. Entendemos que en las coaliciones se suele producir una cierta autonomía en las políticas de cada departamento, y en las diferentes coaliciones en que ha participado EA, este partido, nacionalista y socialdemócrata, ha dirigido esta materia.

Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra y País Vasco, son en las que tienen, en conjunto, mayor parte de su territorio ocupado por planes. En Cataluña, bajo un largo periodo de gobiernos nacionalistas de centro derecha, se aprobó el plan territorial para el ámbito de la Comunidad Autónoma (1995), sin proseguir la planificación subregional contemplada en este instrumento salvo en el ámbito del Ebro (2001), forzada por la contestación social general ante los trasvases de recursos de este río, y posteriormente, con la llegada de gobiernos de centro izquierda se abordó la completa planificación territorial en esta Comunidad. Por el contrario, Navarra, con gobiernos regionalistas de centro derecha ha cubierto todo su territorio con los planes territoriales de ámbito subregional y con el instrumento de ámbito de la Comunidad. En el País Vasco, siempre con gobiernos de centro izquierda (nacionalistas o de ámbito estatal), se han aprobado hasta el momento nueve planes subregionales y las Directrices de ámbito de la Comunidad, a la vez que se continúa llevando a cabo un amplio desarrollo de la planificación. En Aragón, por otra parte, se han aprobado tres planes de ámbito subregional por parte de partidos o coaliciones de centro izquierda y el plan de ámbito de la Comunidad por un partido de centro derecha. En el caso de Canarias, en que los cabildos insulares tienen competencia para formular planes, todas las islas se han dotado de instrumentos de planificación y el gobierno de la Comunidad ha aprobado unas directrices regionales para todo el ámbito.

En las restantes comunidades autónomas, en las que predominan los partidos y coaliciones de ámbito estatal, la situación es más dispar, tanto en comunidades autónomas gobernadas predominantemente por partidos y coaliciones de centro derecha como de centro izquierda. Se pueden destacar tres situaciones: comunidades autónomas con predominio de gobiernos de centro izquierda; comunidades autónomas con una mayor alternancia ideológica en el gobierno de las mismas, y comunidades autónomas con predominio de gobiernos de centro derecha.

En las comunidades autónomas en las que han predominado los gobiernos de centro izquierda, como Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura, se presenta un indudable contraste entre los casos de Andalucía y Castilla-La Mancha, ambas gobernadas ininterrumpidamente por el mismo partido en el período considerado.

Mientras Andalucía es la Comunidad con más planes aprobados en nuestro país, en Castilla-La Mancha no se ha aprobado ningún plan, aunque bien es verdad que en ella se inició la redacción de un plan de ordenación del territorio de escala regional, al igual que cinco planes subregionales, que no fueron finalmente aprobados.

En Asturias se aprobaron unas directrices de ámbito regional, el primer instrumento de ordenación del territorio aprobado por una comunidad autónoma, y se ha puesto la atención en el litoral, con unas directrices aprobadas a mediados de los años noventa seguidas, posteriormente, por un plan territorial aprobado a mitad de la primera década de este siglo. Todos estos instrumentos fueron aprobados por gobiernos de centro izquierda.

Extremadura, que fue la Comunidad Autónoma que más tarde legisló en esta materia, y también desde la primera legislatura con gobiernos ininterrumpidos de centro izquierda, puso en marcha su proceso planificador sólo a mediados de la primera década del presente siglo, habiendo aprobado tres planes y formulado otros tantos, que se encuentran en

avanzada fase de elaboración, pero que no se han culminado antes del cambio de signo político de su gobierno tras las elecciones del pasado mayo de 2011.

En las comunidades autónomas en que han predominado los partidos de centro derecha, como Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Región de Murcia, aunque los partidos de centro izquierda han tenido también una importante presencia, pues han gobernado en cada una de ellas al menos una docena de años (el 44% del total de años de las legislaturas de estas comunidades), las situaciones han sido también dispares.

En el caso de la Comunidad de Madrid, que tenía una amplia tradición planificadora previa al estado autonómico y que desde muy temprano aprobó su legislación territorial, se hicieron hasta tres intentos de aprobación de un plan territorial, dos con gobiernos de centro izquierda, en 1985 y 1995, y un nuevo intento con gobierno de centro derecha en 1996 que tampoco fue culminado, y, desde entonces, con gobiernos de centro derecha, la Comunidad no ha formulado ningún plan de ordenación del territorio.

En el caso de la Comunidad Valenciana, después de algunos intentos sin éxito, se ha aprobado, con gobierno de centro derecha, un instrumento de ordenación del territorio para todo el ámbito de la Comunidad. En la Región de Murcia, que en el año 1995 había aprobado uno de los primeros planes de ámbito subregional con un gobierno de centro izquierda, no se volverá a aprobar otro plan, hasta el 2004, un plan para el litoral que ha tenido una revisión ulterior en 2007, en ambos casos con gobiernos de centro derecha.

Finalmente en comunidades autónomas gobernadas principalmente por partidos o coaliciones de centro derecha, como Cantabria, Castilla y León, Galicia y La Rioja, la situación ha sido también dispar.

En Cantabria el único plan aprobado, de ordenación del litoral, lo ha sido por una coalición de centro izquierda. En Castilla y León se han aprobado ocho planes de ámbito subregional y un plan regional y en Galicia, las directrices regionales y el plan subregional del litoral, y todos estos instrumentos han sido aprobados por un partido de centro derecha. Hay que decir que en Castilla y León el centro izquierda sólo ha gobernado cuatro años en esta Comunidad, pero en Galicia las coaliciones de centro izquierda han tenido el gobierno durante siete años, sin que en ese periodo hubiesen aprobado ningún plan.

En La Rioja, que cuenta en su legislación con dos instrumentos de planificación de ámbito regional (las Directrices de Ordenación Territorial y las Normas Urbanísticas Regionales), se ha optado por redactar este segundo instrumento, destinado esencialmente a establecer las condiciones generales de la edificación y urbanización en la región, por lo que la perspectiva de ordenación integral, de carácter más territorial, se ha obviado hasta el momento.

Un caso especial es el de las Islas Baleares, con una organización política similar a Canarias, en que los consejos insulares pueden formular planes. Todas las islas se han dotado de instrumentos de planificación y, de la misma manera, se han adoptado unas directrices regionales. El predominio en los gobiernos de los consejos insulares y en la Comunidad Autónoma ha sido de partidos de ámbito estatal, predominando en la Comunidad el centro derecha y en los consejos insulares el centro izquierda.

En suma, a primera vista no resulta fácil discernir si la orientación ideológica de los

gobiernos de las instituciones con competencias en materia de ordenación del territorio es el elemento determinante del desarrollo/estancamiento de la ordenación del territorio en las comunidades autónomas, y parece razonable, por otra parte, considerar que en las decisiones de planificación pesan más las circunstancias territoriales propias de cada comunidad autónoma (características físicas singulares, presión inmobiliaria, conflictos por el uso del suelo, proyectos de gran incidencia territorial, etc.), que aquí no ha sido posible analizar detenidamente, que las ideológicas, pues zonas con escasos conflictos de usos del suelo no precisan necesariamente de un plan territorial. No obstante, sí podemos afirmar que en las zonas con elevadas tensiones urbanísticas como las aglomeraciones urbanas o las litorales peninsulares y los archipiélagos, estos últimos con una actividad básicamente centrada en el turismo y con graves conflictos por el uso del agua, han sido las que cuentan con mayor número de planes.⁶

Una reflexión en la que será preciso ahondar es conocer cuál ha sido la posición de los gobiernos de unas u otras tendencias ideológicas en los espacios con fuertes conflictos de usos. Hasta el momento sólo podemos efectuar una aproximación cuantitativa y señalar que, excluyendo las islas, se han aprobado un total de dieciocho planes litorales de los que los partidos de centro izquierda, ya sean de corte estatal, nacionalistas o regionalistas, han aprobado dieciséis y en las aglomeraciones urbanas del interior de los cinco planes aprobados tres lo han sido por partidos de esta misma tendencia.

En todo caso, no debe dejar de señalarse que los conflictos territoriales no son sólo el motivo por el que se toma la decisión de planificar, pues no puede olvidarse que el plan de ordenación del territorio no es sólo un instrumento disciplinar destinado a la resolución de problemas concretos de planificación física, sino también un elemento sustancial del proceso de consolidación territorial de ámbitos, ya sea de la propia comunidad o de territorios intermedios, y la decisión de formularlos en determinadas comunidades persigue muchas veces este propósito, el de utilizarlos para contribuir a la consolidación de determinadas estructuras administrativas (la propia comunidad autónoma, veguerías, comarcas, islas, etc.) y el de desarrollar las potencialidades de estos territorios tanto o más que para resolver problemas específicos, que muchas veces no requieren de un instrumento tan potente como el plan territorial para su resolución, esencialmente si son áreas con escasos conflictos por el uso del suelo.

Una aproximación cuantitativa, analizando el periodo transcurrido desde el comienzo de la etapa autonómica hasta 2011, fecha en que se han celebrado las últimas elecciones en la mayoría de las comunidades autónomas y en todos los cabildos y consejos insulares nos permite ampliar algo más la aproximación hecha hasta el momento; así, se puede señalar lo siguiente:

6. Debe recordarse que la Comunidad de Madrid o la Comunidad Valenciana no se han dotado de instrumentos que hayan establecido medidas concretas de ordenación, a pesar del importante desarrollo urbanístico producido en la última década.

– Los partidos de centro izquierda, ya sean de ámbito estatal o nacionalistas/regionalistas, han gobernado menos años en el conjunto de las instituciones consideradas y, sin embargo, han aprobado un mayor número de planes. En efecto, han gobernado en las diferentes instituciones una suma de 348 años (42,7% del total), en tanto que los planes aprobados en sus mandatos han sido 46 (52,8% el total).⁷

– Si se desciende en el análisis, las cifras nos permiten señalar que los partidos nacionalistas/regionalistas de izquierda son los que con mayor profusión han aprobado planes de ordenación del territorio, siendo los que menos han tenido el gobierno del conjunto de las instituciones consideradas (comunidades autónomas, cabildos insulares y consejos insulares).

– En las comunidades autónomas donde han gobernado, ya sea en solitario o en coalición, gobiernos con presencia de partidos nacionalistas/regionalistas como en Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Navarra, y País Vasco, la apuesta por la planificación para el ámbito de la comunidad ha sido patente. De las siete comunidades autónomas citadas, todas ellas excepto Cantabria han elaborado este tipo de plan, y, entre los aprobados, cinco lo han sido por gobiernos con presencia de partidos de carácter nacionalista/regionalista. A nuestro juicio, los partidos nacionalistas/regionalistas han hecho uso de la planificación no sólo como medio para resolver conflictos y ordenar los usos del suelo, sino también como un instrumento para plasmar, más allá de la propia funcionalidad del plan, un programa de gobierno del territorio de carácter global, siendo profusas en los planes para el ámbito de la comunidad autónoma propuestas de todo tipo, económicas, sociales, de organización territorial, etc., en muchas ocasiones bien alejadas de decisiones concretas de ordenación física.

– El caso de Cataluña es un ejemplo paradigmático en cuanto al papel preponderante que este tipo de plan tenía en los primeros años de gobierno de las comunidades autónomas. El plan para el ámbito de la Comunidad Autónoma significaba para el Parlamento de Cataluña algo más que una práctica disciplinar, era más bien un instrumento político a través del cual esta Comunidad Autónoma conformaba su territorio, lo particularizaba y reafirmaba su territorialidad (Benabent, 2006: 188 y 234). La resolución 271, de septiembre de 1981, del Parlamento de Cataluña, es significativa de lo que decimos, pues a la vez que reclamaba al Gobierno de la Generalitat la necesidad de presentar un proyecto de ley de Política Territorial, consideraba urgente y vinculaba el plan territorial, que debía aprobarse por ley, a otro texto normativo, una ley para la organización y división territorial de Cataluña, que se consideraba requisito indispensable para la propia redacción del plan y para avanzar hacia la vertebración territorial y administrativa del país.

7. A efectos del análisis hemos adoptado la consideración de que si un partido/coalición aprueba un plan que ha sido formulado por un gobierno anterior de otro partido/coalición, debe imputarse al que lo aprueba, pues supone la voluntad política de culminar el plan, se haya elaborado en su mayor parte o no con el anterior gobierno y se hayan hecho o no modificaciones en su contenido por el gobierno que lo aprueba.

Cuadro 3. Corrientes políticas, años de gobierno y planes aprobados

Posición ideológica	Años de gobierno	Planes aprobados	Años/plan
Partidos estatales	517	44	11,7
- Centro izquierda	281	27	10,4
- Centro derecha	236	17	13,9
Partidos nacionalistas/regionalistas	297	34	8,7
- Centro izquierda	67	19	3,5
- Centro derecha	230	15	15,3
Total	814	78	10,4

Fuente: elaboración propia

En suma, lo que se aprecia en esta aproximación, que dada la diversidad de situaciones requiere de un análisis más pormenorizado, es la voluntad en determinadas comunidades autónomas por cubrir todo el territorio con los instrumentos de planificación, más evidente allí donde se plantean divisiones territoriales intermedias, en tanto que en otras el planteamiento es resolver los problemas físicos de ordenación allí donde éstos requieren verdaderamente de un instrumento de ordenación física de carácter supramunicipal, centrando su atención en el litoral y en las aglomeraciones urbanas.

4. Conclusiones

El análisis de este periodo de treinta años de la ordenación del territorio en las comunidades autónomas ha supuesto la consolidación prácticamente definitiva de esta materia en buena parte de las comunidades autónomas, que en el trayecto han conformado sus estructuras político-administrativas, han completado y diversificado sus instrumentos, la han articulado más estrechamente con la planificación urbanística resolviendo casi todos los vacíos existentes que planteaban inseguridades jurídicas y, por otra parte, han constituido un sistema más completo del instrumental puesto a disposición de las comunidades autónomas en esta materia.

Sin embargo, este afianzamiento de la ordenación del territorio ha ido a la par que la pérdida, en algunas comunidades autónomas, de su prevalencia sobre las políticas sectoriales, como consecuencia de una situación en extremo difícil de mantener, como es someter la lógica de las políticas sectoriales, de corto y medio plazo, a un lógica de conjunto, basada en algo a veces tan abstracto como el modelo territorial previsto por el plan territorial, que es siempre a largo plazo.

Desde la perspectiva del modelo de plan se ha producido un paso más acentuado hacia la flexibilidad de estos instrumentos y con una visión cada vez más propositiva que reguladora; no obstante, los planes no han resuelto problemas vinculados a la gestión, de modo que existe una gran dificultad para llevar a cabo algunas de sus previsiones,

como la implementación de los proyectos sectoriales, debido a que no dependen de los órganos encargados de la gestión del plan. La implementación constituye, por tanto, uno de los aspectos menos desarrollados y es una cuestión que se obvia comúnmente en la planificación, como si no formase parte del plan sino de una fase posterior y ajena al mismo. Sin embargo, la realidad es que entre la decisión y su puesta en práctica la fase de implementación no es automática y puede modificar la decisión política establecida por el plan, lo que requiere establecer los mecanismos necesarios para que el plan se cumpla.

Por otra parte, el método de planificación continúa anclado en el modelo racional comprehensivo que confía básicamente en el trabajo experto, de ahí que la participación pública no sea aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes. Sólo en unos pocos casos se han basado los planes en un profundo proceso de participación que ha contribuido a la definición de propuestas y al consenso en la toma de decisiones.

Finalmente, debe señalarse que el uso de la planificación se ha generalizado con independencia de las tendencias ideológicas de los gobiernos de las comunidades autónomas, aunque no debe dejar de hacerse notar que los partidos nacionalistas y, en general, las tendencias de centro izquierda han hecho un uso más profuso de la planificación, poniendo el acento en las zonas con mayores conflictos territoriales. Queda por efectuar un análisis más detenido del papel de los planes y de su incidencia real en el territorio, pero la evaluación de los planes no está todavía en la agenda de esta disciplina.

Bibliografía

- BENABENT, Manuel (2006). *La ordenación del territorio en España. La evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla: Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.
- BENABENT, Manuel (2009). “Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión”, en: *V Congreso Internacional de ordenación del territorio. Agua Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada*. Málaga: FUNDICOT, 2007.
- FALUDI, Andreas (1987). “A decision centred view of environmental planning”. Pergamon Press (trad. Italiana: “Decisione e pianificazione ambientale”. Bari: Edizioni Dedalo 2000, 432).
- NELLO, Oriol (2011). “El planeamiento territorial en Cataluña”, en *Cuadernos Geográficos*, 47, 131-167.
- PAREJO, L. (1990). “Política territorial y de aguas. Pluralidad de administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales”, en ARMANDO, Salvador (ed.). *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitución*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 133-163.

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 acceptance –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'oïr 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 deficient. 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 recobriment 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 entien 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 desiderat 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 proteccionistes 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 versant 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 al·legacions presentats als plans territorials parcials, als plans directors territorials i als plans directors urbanístics

	Administració de l'Estat	Informes		Diputacions	Consells comarcals	Mancomunitats	Al·legacions			Particulars	Altres
		Departaments i organismes Generalitat					Ajuntaments	Entitats	Empreses		
Alt Pirineu i Aran			5		5		31	12	10	40	
Camp de Tarragona	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 PTP	21	150	2	55	86	1.220	1.346	617	2.745	1	
Alt Penedès		10			1		25	18	14	11	
Empordà	1	3			1		27	16	19	16	
Garrotxa	1	11					8	4			
Total PDT	2	24	0	2	0	38	60	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	
Pla 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 directors 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'exclougués 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 directores 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 directores 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 directores 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 directores 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 directores 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 aconseguir 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.

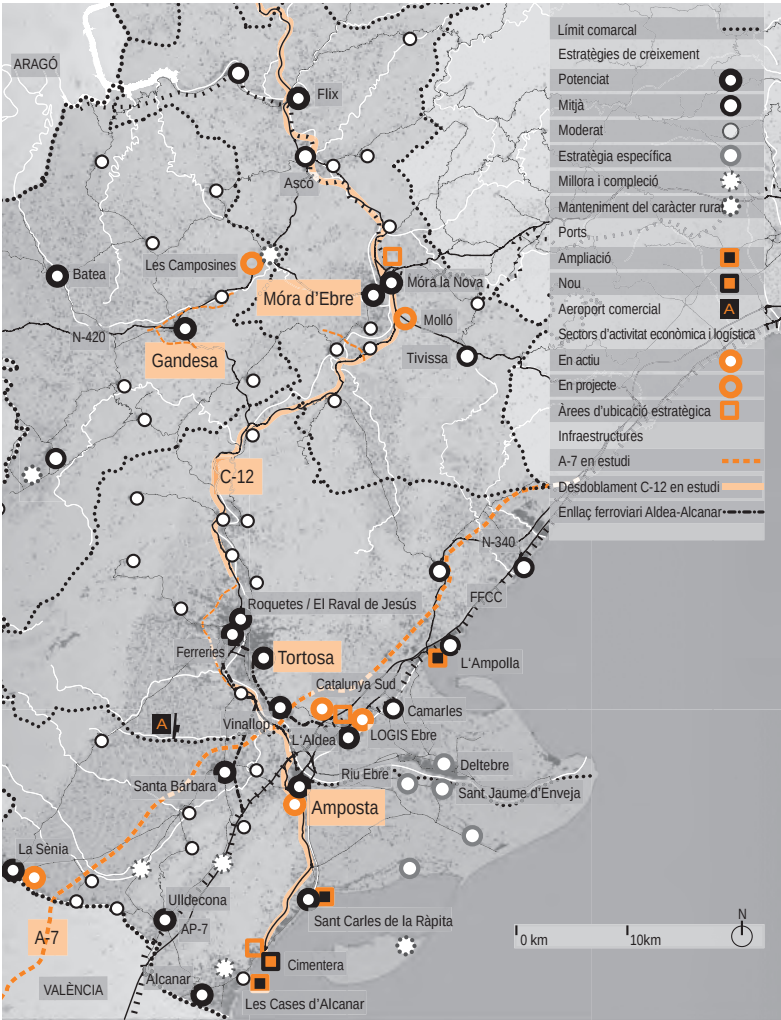
Respecte al sistema d'assentaments, el Pla preveu un escenari demogràfic de 203.400 habitants per a l'horitzó de 2026 que corregeix a l'alça les previsions fetes el 2001. Per donar cabuda a aquest creixement s'estimava que calia construir més de 20.000 habitatges nous, fins a assolir els 75.600 habitatges 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'establia 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 recolzaria 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 incloïen, 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 incloem 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 directors 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.

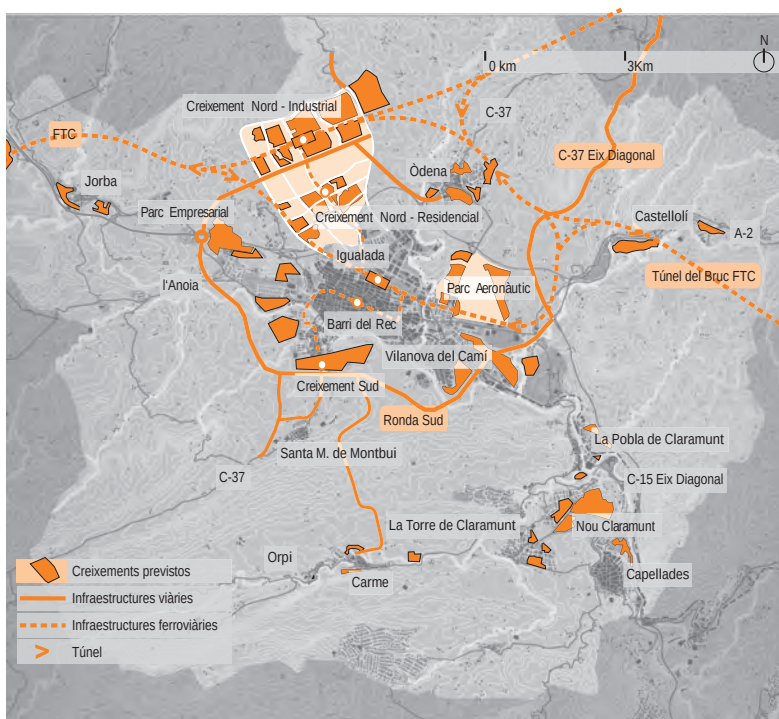
Quant a les infraestructures, es pretenia vertebrar els nous creixements i canviar l'actual model d'accessibilitat. Un dels elements principals del nou model és el Ferrocarril Transversal de Catalunya que passarà pel nord d'Igualada –on tindrà una estació de mercaderies a Òdena– i disposarà d'un ramal 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 Verdaguer 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 Pobra 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 preveïa 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 Montbui, 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 *DOGC* 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 necessitats 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 suposen 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 Graffice", 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.

Els autors

MARGARIDA CASTAÑER I VIVAS (editora)

Margarida Castañer i Vivas (Olot, 1960) és doctora en Geografia per la Universitat Autònoma de Barcelona i professora titular a la Universitat de Girona. S'ha especialitzat en ordenació del territori i urbanisme. Ha estat directora de projectes d'investigació vinculats a la difusió urbana, a la definició d'àrees funcionals i al desenvolupament local. Entre el 2000 i el 2010 ha estat directora de la Fundació d'Estudis Superiors d'Olot i des del 2004 fins al 2012, presidenta de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

JOAN VICENTE I RUFÍ

Joan Vicente i Rufí (Sant Feliu de Guíxols, 1965) és doctor en Geografia per la Universitat Autònoma de Barcelona i professor titular a la Universitat de Girona. Està especialitzat en temes urbans, de planejament territorial i de geopolítica. Ha estat autor de diversos articles i llibres sobre aquestes temàtiques i ha fet de professor en diversos màsters relacionats amb la planificació territorial i urbanística. Des del 2007 és regidor a l'Ajuntament de la Sant Feliu de Guíxols.

ORIOI NEL-LO I COLOM

Oriol Nel-lo i Colom (Barcelona, 1957) és geògraf especialitzat en estudis urbans i planejament, temes sobre els quals ha publicat un bon nombre de llibres i articles científics. Format a la Universitat Autònoma de Barcelona (doctor en Geografia) i a la Johns Hopkins University (màster en Afers Internacionals), ha estat director de l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona (1988-1999), diputat al Parlament de Catalunya (1999-2003) i secretari per a la Planificació Territorial del Govern de la Generalitat de Catalunya (2003-2011). Actualment, és professor del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona i membre de l'Institut d'Estudis Catalans.

ALBERT CORTINA I RAMOS

Albert Cortina i Ramos (Barcelona, 1961) és llicenciat en Dret i director de l'Estudi DTUM. S'ha especialitzat en urbanisme, ordenació del territori, medi ambient i gestió del paisatge. És màster en Estudis Regionals, Urbans i Metropolitans (UAB) i màster oficial en Estudis Territorials i de la Població (UAB). Ha estat membre de diferents equips redactors de planejament urbanístic, territorial i estratègic. Assessor a governs, organismes públics i agents privats en la implementació de polítiques i instruments de regulació, intervenció i gestió del paisatge. També és impulsor de processos d'implicació ciutadana, concertació i mediació territorial i assessor en acords de custòdia del territori. Imparteix docència en diferents universitats i és autor de publicacions especialitzades en aquestes matèries. Actualment és membre de la Junta Directiva de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

JULI ESTEBAN I NOGUERA

Juli Esteban i Noguera (Girona, 1944) és arquitecte per l'ETSAB i doctor *honoris causa* per la UPC. Ha desenvolupat la seva feina professional en el camp de l'urbanisme i l'ordenació del territori. Va par-

tipicar en la redacció del Pla general metropolità de Barcelona, va ser director de servei d'Urbanisme de la Corporació Metropolitana de Barcelona i director del Gabinet d'Estudis Urbanístics de l'Ajuntament de Barcelona. Posteriorment, ha estat director del Programa de Planejament Territorial de la Generalitat de Catalunya. És autor de nombroses publicacions i participa com a professor en diversos cursos universitaris de postgrau sobre temàtica urbanística i territorial.

MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA

Manuel Benabent Fernández de Córdoba (Sevilla, 1953) és doctor en Geografia per la Universitat de Sevilla i diplomat tècnic urbanista per l'Institut de Estudios de Administración Local i especialista en cooperació al desenvolupament per l'Institut de Estudios Sociales Avanzados (CISC). Ha estat professor en diversos màsters relacionats amb la planificació territorial i urbanística i el desenvolupament local. És autor d'una vintena d'articles i publicacions relacionades amb l'anàlisi territorial i l'ordenació del territori. Ha desenvolupat la seva activitat professional al llarg de deu anys a l'Administració pública com a cap de servei, entre els anys 1984 i 1990, de la Junta d'Andalusia, anys en què s'ha ocupat de temes relacionats amb la planificació, l'ordenació del territori i el foment econòmic. Ha estat assessor del conseller d'Obres Públiques i Transports. Des del 1990 treballa amb consultories en exercici lliure de la professió.

NÉSTOR CABAÑAS LÓPEZ

Néstor Cabañas López (Barcelona, 1981) és geògraf per la UAB i màster d'estudis territorials i urbanístics per la UPC, la UPF i l'EAPC (diploma de Tècnic Urbanista). Ha desenvolupat la seva professió en l'àmbit de l'anàlisi territorial tant en el sector privat com en l'Administració pública. Des del 2007 és coordinador de l'*Anuari Territorial de Catalunya*, conegut, a partir del 2009, amb el nom d'Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya, on s'encarrega de les tasques d'informació territorial a la xarxa, documentació i redacció d'articles.

MOISÈS JORDI I PINATELLA

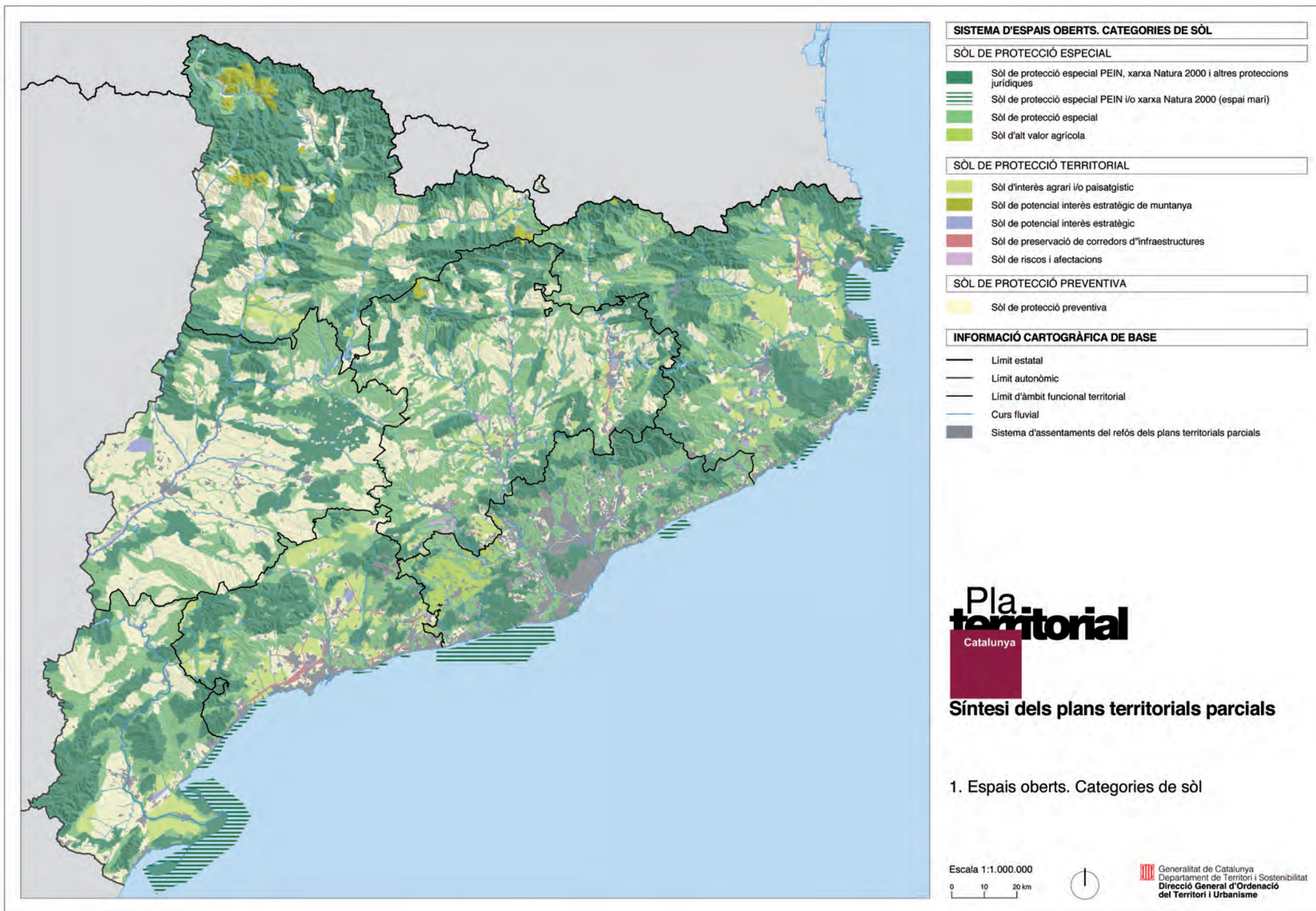
Moisès Jordi i Pinatella (Camós, 1979) és llicenciat en Ciències Ambientals per la Universitat de Girona. Ha estat vinculat al Departament de Geografia d'aquesta universitat on ha desenvolupat tasques de docència i on ha fet recerca sobre desenvolupament local i sobre conflictes territorials. Des del 2007 és coordinador de l'*Anuari Territorial de Catalunya*, conegut, a partir del 2009, amb el nom d'Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya, on s'encarrega dels continguts, i n'ha redactat desenes d'articles sobre temes vinculats a l'urbanisme, el medi ambient i les infraestructures.

MONTSERRAT MERCADÉ I MARIMON

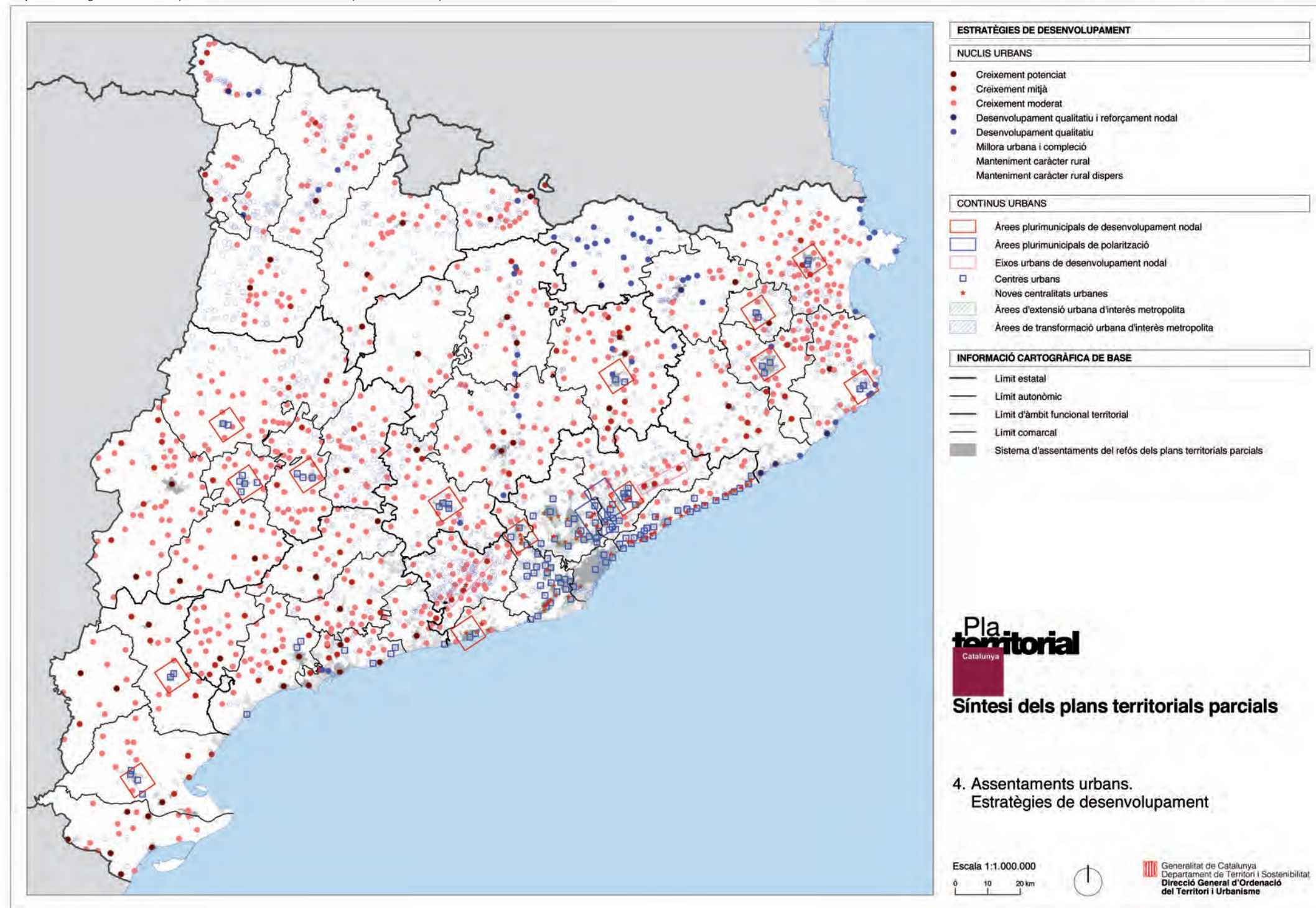
Montserrat Mercadé i Marimon (Barcelona, 1961) és geògraf per la UAB. S'ha especialitzat en memòries socials per al planejament general i les modificacions que implica, projectes de barris, plans d'habitatge i d'equipaments. Ha treballat, conjuntament amb arquitectes, el tema de les urbanitzacions residencials de Catalunya i també ha elaborat, conjuntament amb advocats, informes d'alteracions de límits de termes administratius. És directora de l'Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya.

Annex

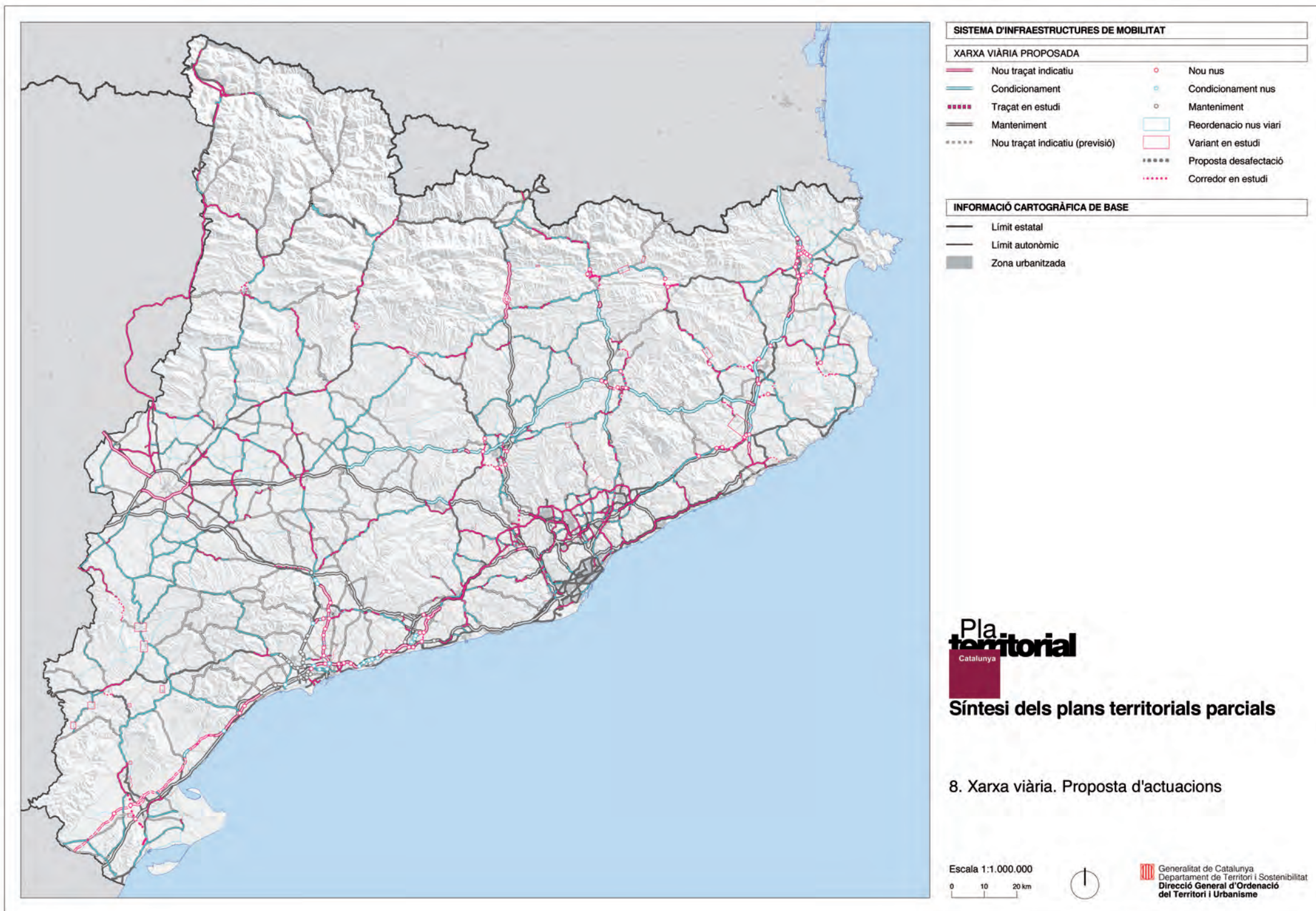
Mapa 1. Ordenació dels espais oberts en els plans territorials parcials



Mapa 2. Estratègies de desenvolupament dels assentaments en els plans territorials parcials



Mapa 3. Proposta d'actuacions a la xarxa viària



Mapa 4. Proposta d'actuacions a la xarxa ferroviària



SISTEMA D'INFRAESTRUCTURES DE MOBILITAT

XARXA FERROVIÀRIA PROPOSADA

- Nou traçat
- Condicionament / Millora
- Manteniment
- Desafectació
- Traçat en estudi
- Corredor en estudi
- Preservació de corredor de transport col·lectiu
- Connexió de tramvia o bus en plataforma reservada
- Nova estació
- Condicionament
- Desafectació estació
- Manteniment

INFORMACIÓ CARTOGRÀFICA DE BASE

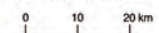
- Límit estatal
- Límit autonòmic
- Zona urbanitzada



Síntesi dels plans territorials parcials

10. Xarxa ferroviària. Proposta d'actuacions

Escala 1:1.000.000



Generalitat de Catalunya
Departament de Territori i Sostenibilitat
Direcció General d'Ordenació
del Territori i Urbanisme

Aquesta publicació parteix de la certesa que el planejament supramunicipal ha estat un instrument que ha permès una interpretació i projecció renovada del país i amb la idea que és una eina de futur i que és necessària una reflexió contínua sobre la seva viabilitat.

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

Editora

Margarida Castañer

Autors

Benabent, Manuel

Cabañas, Néstor

Cortina, Albert

Esteban, Juli

Jordi, Moisès

Mercadé, Montserrat

Nel·lo, Oriol

Vicente, Joan

ISBN 978-84-9965-121-7



9 788499 651217