

L'ordenació del territori en un contexte transfronterer: els documents de planificació territorial a Catalunya¹

Camil Cofan i Amiel

Arquitecte, Subdirector general d'Urbanisme, Departament de Territori i Sostenibilitat, Generalitat de Catalunya

El 29 de juny de 2006, la Generalitat de Catalunya i el Consell General dels Pirineus Orientals van signar un acord-marc de cooperació transfronterera respecte l'espai català transfronterer format per les comarques de la demarcació de Girona i les comarques de la Catalunya Nord. L'acord té com a objectiu principal una estreta col·laboració entre les dues institucions per a construir un veritable territori transfronterer de vida comuna. Dins d'aquest marc es tracta d'engegar d'entre altres iniciatives una política compartida d'ordenació territorial i desenvolupament local sostenible.

Més enllà de l'encaix de les grans infraestructures supraterritorials, com és la línia de l'alta velocitat (TGV) i dels serveis d'interès general de la regió, resulta necessària una planificació territorial conjunta o d'uns esquemes regionals de planificació, més enllà de les fronteres que puguin garantir en el futur una visió territorial àmplia, permetent l'efecte barrera de la frontera i establir vincles entre els dos territoris que han estat separats artificialment, buscant la cooperació interregional per potenciar el desenvolupament econòmic de les regions. Els esforços i millores en la planificació territorial dels últims anys en els dos territoris fronterers han estat molt importants. A França el nou marc de planificació basat en la Llei de la solidaritat i la regeneració urbana de l'any 2000 ha donat com a resultat els anomenats Esquemes de coherència territorial (SCOT). A Catalunya el nou marc de planificació iniciat a partir de la Llei d'urbanisme l'any 2002, ha donat com a resultat un gran pas en la redacció tant de del planejament territorial com de l'urbanístic completant l'ordenació de tot el territori català.

El Marc legislatiu territorial de la Generalitat de Catalunya

El punt de partida de la planificació territorial a Catalunya s'estableix a partir de l'aprovació de la Llei de Política Territorial (Llei 23/1983, de 21 de novembre de política territorial), el 1983, pocs anys després de la recuperació de la Generalitat com a òrgan de govern de Catalunya. Aquesta llei té per objecte establir les directrius d'ordenació del territori català per corregir els desequilibris i assolir un benestar més gran de la població. A tots els efectes, aquesta legislació fixa tres instruments de planificació territorial: 1) el Pla territorial general, com a instrument marc de Catalunya i amb un àmbit d'aplicació que correspon a tot el territori català, 2) els Plans territorials parcials, com a instruments que desenvolupen l'anterior i amb un àmbit d'aplicació que correspon a les set àrees funcionals, en què es divideix el territori, i 3) Plans territorials sectorials, amb un

àmbit d'aplicació respecte tot el territori de Catalunya, però amb una temàtica corresponent a una única matèria sectorial.

Posteriorment, mitjançant la llei 31/2002 es completa la relació d'instruments amb una nova figura de planificació: els Plans directors territorials. Aquesta eina que pretén aportar immediatesa en la complicada tramitació territorial, fa possible uns plans de menor àmbit però amb les mateixes condicions que els plans territorials parcials.

L'any 1995 el President de la Generalitat aprova per llei (Llei 1/1995, de 16 de març) el Pla territorial general de Catalunya. La nova llei fixa pel territori català sis àmbits funcionals per a la formulació dels Plans territorials parcials, que finalment mitjançant modificació (Llei 24/2001, de 31 de desembre) s'amplia fins a set, resultant, per tant els següents àmbits, amb el reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a nou àmbit funcional diferenciat del de Ponent:

1. Àmbit Metropolità, que conté les comarques de l'Alt Penedès, El Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental
2. Àmbit de les comarques gironines, amb l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany, el Ripollès i la Selva
3. Àmbit del Camp de Tarragona, amb l'Alt Camp, el Baix Camp, el Baix Penedès, la Conca de Barberà, el Priorat, i el Tarragonès
4. Àmbit de les Terres de l'Ebre, amb les comarques el Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta.
5. Àmbit de Ponent, amb la Garriga, la Noguera, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià i l'Urgell.
6. Àmbit de les Comarques Centrals, que conté les comarques de l'Anoia, el Bages, el Berguedà, l'Osona i el Solsonès.
7. Àmbit de l'Alt Pirineu i Aran, amb les comarques de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà i la Vall d'Aran.

¹ Aquest text correspon a l'intervenció de l'autor a la jornada de formació organitzada per l'Euroinstitut Català Transfronterer (EiCT) que es dedica al tema "Ordenació del territori en un context transfronterer", organitzada conjuntament amb la Universitat de Perpinyà i la Universitat de Girona. L'acte es desenvolupa a Girona el 18 de novembre de 2011, a la Sala de Graus de la Facultat de Ciències Econòmiques de la Universitat de Girona.

Més enllà del planejament regulat per la legislació territorial, la pròpia legislació urbanística vigent a Catalunya contempla l'instrument del pla director urbanístic, com a eina a cavall entre la planificació territorial i urbanística que permet establir les directrius per coordinar l'ordenació d'un territori d'abast supramunicipal. Fins i tot l'instrument cabdal de la legislació urbanística, el pla d'ordenació urbanística municipal pot exercir les seves funcions més enllà d'un únic àmbit administratiu amb la finalitat d'assegurar la coherència territorial.

La planificació territorial catalana

Com a desenvolupament del Pla territorial general de Catalunya de l'any 1995, i dels àmbits funcionals delimitats per aquesta figura jeràrquicament superior han estat aprovats pel Govern de la Generalitat (Conseller del Departament Competent) entre els anys 2006 i 2010 set plans territorials parcials, i que ordenats a partir de la data d'aprovació els plans elaborats són:

- El Pla Territorial parcial de l'Alt Pirineu i Aran, aprovat per acord del Govern de la Generalitat el 25 de juliol de 2006 i publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 4714, de 7 de setembre de 2007.
- El Pla Territorial parcial de Ponent, aprovat per acord del Govern de la Generalitat el 24 de juliol de 2007 i publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 4982, de 5 d'octubre de 2007.
- El Pla Territorial parcial de les comarques centrals, aprovat per acord del Govern de la Generalitat el 16 de desembre de 2008 i publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 5241, de 22 d'octubre de 2008.
- El Pla Territorial parcial del Camp de Tarragona, aprovat per acord del Govern de la Generalitat el 12 de gener de 2010 i publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 5559, de 3 de febrer de 2010.
- El Pla Territorial parcial de l'àmbit Metropolità de Barcelona, aprovat per acord del Govern de la Generalitat el 20 d'abril de 2010 i publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 5627, de 12 de maig de 2010.
- El Pla Territorial parcial de les Terres de l'Ebre, que suposa la revisió de l'anterior redactat de 2002, aprovat per acord del Govern de la Generalitat el 27 de juliol de 2010 i publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 5696, de 19 d'agost de 2010.
- El Pla Territorial parcial de les comarques gironines, aprovat per acord del Govern de la Generalitat el 14 de setembre de 2010 i publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 5735, de 15 d'octubre de 2010.

Prèviament a la redacció d'aquest planejament territorial, el Programa de planejament territorial del Departament competent de la Generalitat de Catalunya, sota direcció de l'arquitecte Juli Esteban i Noguera, entén imprescindible per la predefinició d'un prototipus d'instrument novedós, més enllà del compliment inexcusable dels objectes fixats per la Llei de Política Territorial, fixar-ne el seu contingut i el seu abast. Així, es preveu estructurar el contingut dels

plans territorials en tres sistemes bàsics, quina matèria és competència del mateix Departament:

- El sistema d'espais oberts, que correspon als terrenys de naturalesa agrícola, forestal, d'interès natural.
- El sistema d'assentaments, que correspon pròpiament a les ciutats i pobles, però també a les urbanitzacions i polígons industrials.
- El sistema d'infraestructures de mobilitat, que correspon a les xarxes viàries, ferroviàries, de ports i d'aeroports.

Un altre aspecte important en la decisió de la planificació territorial és la quantificació dels escenaris de població, llocs de treball i habitatges, fixant l'horitzó dels plans. Així es decideix acotar la seva vigència d'aquests plans a l'any 2026, donada la dificultat de planificació a llarg termini.

Tanmateix, donat el temps transcorregut des de l'aprovació del Pla Territorial General de Catalunya, des del mateix programa de planejament es crea necessari completar els criteris ideològics d'aquests planejament, així com actualitzar les dades econòmiques, socials i demogràfiques en les quals sustentar el nou planejament. Pel que fa als criteris per al desenvolupament del planejament territorial, es tracta d'establir el marc identitari que asseguri una planificació territorial racional i sostenible, que de fet, ha estat present en els debats territorials dels darrers anys i que en bona part ha rebut el suport institucional de la Unió Europea en el document "Estratègia Territorial Europea". Així, s'adopten quinze criteris com a referència bàsica dels plans territorials. Els criteris continguts en el planejament territorial parcial, ordenats en relació als sistemes bàsics en què s'estructurarà el mateix planejament són:

- Criteris sobre el sistema d'espais oberts:
 1. Afavorir la diversitat territorial, mantenint com a referència la seva matriu biofísica
 2. Protegir els espais naturals, agraris i no urbanitzables com un component essencial de l'ordenació del territori
 3. Preservar el paisatge com a valor social i patrimonial, així com un actiu econòmic del territori.
 4. Moderar el consum de sòl
- Criteris sobre el sistema d'assentaments:
 5. Afavorir la cohesió social i evitar la segregació espacial de les àrees urbanes
 6. Protegir i potenciar el patrimoni urbanístic que vertebrava el territori
 7. Facilitar una política d'habitatge eficaç i urbanísticament integrada
 8. Propiciar la convivència d'activitats i habitatge en les àrees urbanes i racionalitzar la implantació de polígons industrials o terciaris.
 9. Aportar mesures de regulació i orientació espacial de la segona residència
 10. Vetllar pel caràcter compacte i continu dels creixements
 11. Reforçar l'estructura nodal del territori a través del creixement urbanístic
- Criteris sobre el sistema d'infraestructures de mobilitat
 12. Organitzar la mobilitat com a dret més que no pas com a obligació.

13. Facilitar la implementació del transport públic mitjançant la polarització i la compacitat del sistema d'assentaments.
14. Atendre especialment la vialitat que estructura territorialment els desenvolupaments urbans
15. Integrar Catalunya en el sistema de xarxes urbanes i de transport europees

Els plans territorials parcials

El contingut dels plans territorials es centra en la regulació dels tres sistemes bàsics definits per ordenar la realitat territorial: els espais oberts, els assentaments i les infraestructures de mobilitat. Així, els documents normatius dels mateixos plans, és a dir, les normes d'ordenació territorial i els plànols d'ordenació, s'estructuren fonamentalment a partir d'aquests tres sistemes.

El sistema d'espais oberts fa referència a tot el sòl classificat com a no urbanitzable pel planejament urbanístic en el moment de redacció del Pla de referència. En relació a aquest sistema, es busca identificar les parts del territori que han de ser preservades de la urbanització i, en general, dels processos urbanístics que poguessin afectar negativament els valors paisatgístics, ambientals i patrimonials d'aquests sòls, entesos, per tant, com un component principal de l'ordenació del territori. Amb la finalitat de modular les condicions d'adequació en funció dels diferents valors dels sòls, en ordre de major a menor protecció, els plans territorials estableixen tres tipus de sòl: el sòl de protecció especial, el sòl de protecció territorial i el sòl de protecció preventiva. Els primers corresponen als sòls que pels seus valors naturals, de connectivitat ecològica han d'integrar una xarxa permanent i continua d'espais lliures, que garanteixin la biodiversitat i vertebrin el conjunt del territori. Dins d'aquests tipus de sòl s'incorporen aquells espais que han estat protegits per la normativa sectorial del Pla d'espais d'interès natural i de la xarxa Natura 2000. Els sòls de protecció territorial corresponen a una categoria intermitja de protecció, però que en tot cas es recomana de mantenir la condició d'espai no urbanitzat en atenció a tres tipus de valors: els d'interès agrari i/o paisatgístic, els de potencial interès estratègic i els de preservació de corredors d'infraestructures. Finalment, els de protecció preventiva corresponen als sòls no urbanitzables que el Pla considera que cal protegir preventivament, sens perjudici que mitjançant el procés de redacció dels Plans d'ordenació urbanística municipal, com a eina adequada per establir les estratègies de creixement, es puguin delimitar àrees per a ser urbanitzades i edificades, si fós el cas.

El sistema d'assentaments fa referència a les propostes d'extensió, reforma i consolidació i la definició d'una estructura nodal de referència en cada cas. Així, d'acord amb l'estratègia de desenvolupament que estableix el Pla territorial, el planejament urbanístic, a redactar en posterioritat, haurà de definir el model d'implementació urbana de cadascuna de les ciutats, pobles, nuclis, urbanitzacions i polígons. Bàsicament, els plans territorials parcials fixen les següents estratègies de desenvolupament de menor a major impacte territorial: el creixement potenciat o estratègic, el creixement mitjà, el creixement moderat, el creixement qualitatiu o de reequilibri, la millora urbana i compleció i finalment el manteniment del caràcter rural. El creixement potenciat es proposa en aquelles àrees més aptes per assolir un paper clau en

l'estructura territorial, extensions més enllà de les necessitats internes del municipi. Les estratègies de creixement mitjà i moderat s'assenyalen en aquelles àrees on hi ha condicions perquè es doni un cert creixement per extensió, però alhora que aquest s'hauria de mantenir dins els límits de proporcionalitat amb el nucli urbà existent. L'estratègia de desenvolupament qualitatiu fa referència a aquelles àrees que han exhaurit o estan en vies d'exhaurir les disponibilitats de sòl adequat per l'extensió, i que per tant els plans urbanístics a redactar s'han de centrar en les reformes urbanes i les transformacions. El Pla estableix l'estratègia de millora i compleció en aquells nuclis que per la seva petita dimensió i per les demès condicions territorials, s'han de centrar en la recuperació i millora del patrimoni urbanístic, preveient únicament petits creixements per atendre les necessitats internes. L'estratègia de manteniment del caràcter rural, com ja pressuposa el mateix nom, permet bàsicament el reconeixement de l'estructura rural, nuclis o agrupacions de tipus rural, de molt escassa entitat. Tanmateix, el Pla territorial preveu de forma diferenciada estratègies per les anomenades àrees especialitzades, que en general i degut al seu caràcter dispers en el territori tenen una actitud clarament restrictiva respecte la seva ampliació o de creació de noves àrees.

Pel que fa al sistema d'infraestructures de mobilitat, que comprèn la xarxa viària, la xarxa ferroviària i en general de transport públic i altres infraestructures de comunicació bàsica, com la portuària i l'aeroportuària, el planejament territorial estableix o completa la xarxa de connectivitat física que ha d'assegurar un funcionament integrat de l'espai territorial, tant en l'àmbit del propi Pla com en els diversos àmbits superiors en el qual s'insereix. En aquest apartat, les propostes del Pla territorial van en el sentit d'assenyalar els nous traçats de les xarxes bàsiques, que es consideren de caràcter indicatiu, els traçats existents que cal acondicionar amb la reconsideració i millora de certs punts de la mateixa, i els traçats i corredors en estudi.

El marc normatiu d'aquests plans territorials es completa amb les anomenades directrius del paisatge. Es tracta de determinacions que, basant-se en els catàlegs del paisatge, precisen i milloren els objectius de qualitat paisatgística, que ha de tenir el planejament territorial, protegint o posant accent en aquells elements paisatgístics definidors del caràcter del lloc.

Els plans directors urbanístics a Catalunya

Els plans directors urbanístics completen un segon nivell de planejament territorial a Catalunya, basat no obstant, no amb la legislació territorial, sinó amb la urbanística. Es tracta d'un conjunt de plans elaborats i aprovats els darrers deu anys amb l'objectiu principal d'assegurar la sostenibilitat ambiental, l'eficàcia funcional i la cohesió social en l'ús del territori. De fet aquest objectiu emana dels mateixos principis definits a la llei d'urbanisme, que defineix el desenvolupament urbanístic sostenible (art.3 del Text refós de la llei d'urbanisme), com a l'utilització racional del territori i el medi ambient, conjuminant les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures.

En aquest apartat de planificació supramunicipal hi ha una gran diversitat de plans directores tant pel que fa al seu abast territorial com pel que fa a les finalitats d'aquests. Així podem agrupar els plans directores aprovats en quatre grups: 1) els plans directores de propòsit general, 2) els plans directores per a la protecció dels valors, 3) els plans directores de sistemes urbans i 4) els plans directores d'ordenació d'infraestructures.

El primer conjunt fa referència a àmbits generalment comarcals, en els quals degut a la complexitat de les estructures urbanes i a la forta pressió urbanística, resulta necessari completar i precisar les determinacions del planejament territorial. En aquest sentit s'han elaborat:

1. El Pla director urbanístic del Pla del Bages, aprovat definitivament el 28 de setembre de 2006, que abasta principalment els municipis a l'entorn de la ciutat de Manresa.
2. El Pla director urbanístic de la comarca de la Cerdanya, aprovat definitivament el 31 de juliol de 2008
3. El Pla director urbanístic de la comarca del Pallars Sobirà, aprovat definitivament el 31 de juliol de 2008
4. El Pla director urbanístic de del Pla de l'Estany, aprovat definitivament el 22 d'abril de 2010, que abasta la comarca a l'entorn de la ciutat de Banyoles.
5. El Pla director urbanístic de la Val d'Aran, aprovat definitivament el 28 de juny de 2010
6. El Pla director urbanístic del Delta de l'Ebre, aprovat definitivament el 5 de març de 1996.

El segon gran grup de plans directores urbanístics correspon als plans que tenen per objectiu preservar i valoritzar el patrimoni ambiental i paisatgístic de Catalunya. En aquest sentit hi destaquen els dos plans directores urbanístics del sistema costaner, el segon complementari del primer, aprovats definitivament en dates 25 de maig de 2005 i 16 de desembre de 2005, que varen néixer amb l'objectiu de preservar del procés urbanitzador les superfícies del litoral català, que no estaven protegides, però alhora tampoc s'havien edificat.

Formen part també d'aquest grup de plans directores: El Pla director urbanístic del sòl no urbanitzable de la Serra de Rodes i entorn, aprovat definitivament el 15 de novembre de 2006, redactat per protegir i ordenar una àrea de gran valor ambiental al nord de la comarca de l'Alt Empordà, i el Pla director urbanístic de Santa Maria de Gallecs, aprovat definitivament el 29 d'octubre de 2005, que tenia per objecte la protecció d'uns espais d'alt valor paisatgístic a la plana del Vallès. Un altre capítol d'aquests tipus de plans directores són els que tenen per objecte preservar i revitalitzar el patrimoni històric i arquitectònic que conformen les antigues colònies industrials al llarg dels principals rius de Catalunya. Així, el Pla director urbanístic de les colònies industrials del Llobregat, aprovat definitivament el 8 de juny de 2007 i el Pla director urbanístic de les colònies del Ter i del Freser, aprovat definitivament el 20 de setembre de 2010, s'adeqüen a aquesta estratègia.

El tercer conjunt correspon als plans directores que tenen per objecte ordenar el desenvolupament d'àrees urbanes mitjanes de Catalunya, en les quals el nivell de complexitat i de supramunicipalitat es difícil de

resoldre via planejament urbanístic. Dins aquest grup s'han elaborat els següents plans: el Pla director urbanístic de la conca d'Òdena, aprovat definitivament el 19 de desembre de 2008 i que correspon al sistema urbà a l'entorn de la ciutat d'Igualada, el Pla director urbanístic del sistema urbà de Girona, aprovat definitivament el 27 de juliol de 2010 i el Pla director urbanístic del sistema urbà de Figueres, aprovat definitivament l'11 de novembre de 2010, que com indiquen els mateixos noms abasten aquests territoris metropolitans que prenen a cada centre les dues principals ciutats gironines en població.

L'últim paquet de plans directores correspon als que tenen un caràcter eminentment infraestructural. Es tracta de plans adreçats a ordenar l'encaix territorial i a efectuar les reserves de sòl oportunes per a dues de les majors infraestructures previstes en el Pla de transport públic de Catalunya de l'any 2006. Es tracta del Pla director urbanístic de l'eix ferroviari transversal, que possibilita una nova reserva ferroviària en el corredor transversal català, aprovat definitivament el 8 de gener de 2010 i el Pla director urbanístic de l'eix ferroviari orbital metropolità, que enllaça les ciutats de la segona corona de Barcelona, aprovat definitivament en data de 8 de gener de 2010.

El present article pretén exposar el novedós procés seguit en els darrers anys en la redacció del planejament territorial en l'àmbit català, destacant la importància i rellevància d'aquesta planificació com a pauta i referència en l'ordenació del territori sota els criteris de la sostenibilitat.

Bibliografia

- Nel.lo Oriol, Els plans directores urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Espais, núm.52, 2006.
- Esteban Juli, El programa de planejament territorial: contingut i mètode, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Espais, núm.52, 2006.
- Nel.lo Oriol, Esteban Juli, Fortuny Joan, Pla territorial parcial de Comarques Gironines, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010.
- Nel.lo Oriol, Esteban Juli, Carreras Josep Ma., Pla territorial metropolità de Barcelona, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010.
- Nel.lo Oriol, Esteban Juli, Palacio Gabriel A., Pla territorial parcial de Ponent (terres de Lleida), Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2009.
- Nel.lo Oriol, Esteban Juli, Miralles Ferran, Pla territorial parcial de l'Alt Pirineu i Aran, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2008.
- Nel.lo Oriol, Esteban Juli, Fortuny Joan, Pla territorial parcial de les Comarques Centrals, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010.
- Nel.lo Oriol, Esteban Juli, Miralles Ferran, Pla territorial parcial del Camp de Tarragona, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010.

Nel·lo Oriol, Esteban Juli, Palacio Gabriel A, Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010.

Text refós de la llei d'urbanisme, Generalitat de Catalunya, Barcelona, Col·lecció Quaderns de Legislació núm.94, 2012.

Kalfèche Grégory, Droit de l'urbanisme, Paris, Thémis droit, 2012.