

## **1. PREÀMBUL**

- 1.1 Marc legal del Pla.
- 1.2 Sentit i abast del planejament territorial.
- 1.3 Contingut i format dels plans territorials.



# 1. PREÀMBUL

## 1.1 Marc legal del Pla

### 1.1.1 Els instruments de planejament territorial

El Pla territorial parcial de les Comarques Gironines, es redacta d'acord amb la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, la qual defineix tres instruments de planejament territorial.

- El Pla territorial general
- Els plans territorials parcials
- Els plans territorials sectorials

Mitjançant aquests diversos instruments ha d'ésser formulat i aprovat el planejament territorial de Catalunya, amb l'amplitud i precisió necessàries per a que pugui ser el referent principal de la política territorial a desenvolupar pels poders públics en la línia que assenyalen els articles 40 i 45 de la Constitució espanyola, esmentats en el preàmbul de la llei, on s'assenyala que *"han de promoure les condicions favorables al progrés social i econòmic i a una distribució més equitativa de les rendes regionals i personals"* i que *"han de vetllar per a la utilització racional de tots els recursos naturals amb l'objectiu de protegir i millorar la qualitat de la vida i de defensar i restablir el medi"*.

Per a completar la relació d'instruments de planejament territorial disponibles, cal fer esment també dels plans directors territorials, creats per la Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives que va modificar l'article 86 de la Llei 23/1983, de política territorial.

El Pla territorial general de Catalunya ha de comprendre l'àmbit de tota Catalunya i, d'acord amb el que assenyala l'article 5 de la Llei, ha de contenir determinacions relatives a: zones del territori amb característiques homogènies, nuclis de població que poden exercir una funció impulsora i reequilibradora, espais d'interès natural que cal conservar, terres d'ús agrícola o forestal que cal conservar, les previsions d'emplaçament de grans infraestructures i àrees del territori on cal promoure usos específics. Així mateix, el Pla territorial general ha de definir els àmbits d'aplicació dels plans territorials parcials.

El Pla territorial general va ser aprovat per la Llei 1/1995, de 16 de març. Es tracta, doncs, d'un Pla vigent en el moment actual, si bé no ha estat objecte de modificacions o revisions. El Pla territorial general s'ha de desenvolupar mitjançant els plans territorials parcials i els plans territorials sectorials.

Els plans territorials sectorials han de comprendre també l'àmbit de tot Catalunya, però, d'acord amb el seu caràcter sectorial, les seves determinacions es refereixen només a un o alguns aspectes de la realitat territorial: carreteres, espais d'interès natural, equipaments comercials..., que són analitzats i projectats, en cada cas, de manera especialitzada pel departament de la Generalitat responsable de la matèria de què es tracti. El contingut i les determinacions d'aquests plans són els necessaris en cada cas en funció de la naturalesa de la matèria a planificar. En desenvolupament de la Llei 23/1983, la Generalitat ha elaborat i aprovat diversos plans territorials sectorials, alguns d'ells amb anterioritat a l'aprovació del Pla territorial general. Són els següents:

1. Pla de carreteres de Catalunya (1985, revisat el 1995).
2. Pla d'espais d'interès natural (1992).
3. Mapa eòlic de Catalunya (2002).
4. Pla de sanejament de Catalunya (1996).
5. Pla de ports de Catalunya (2007-2015).
6. Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports de Catalunya (2009- 2015).
7. Pla de l'energia de Catalunya (2006-2015)
8. Pla d'infraestructures del transport de Catalunya (2006-2026)
9. Pla territorial sectorial d'equipaments comercials (2006-2009)

Els plans territorials parcials han de desplegar les determinacions del Pla territorial general i han de fer-ho amb el major detall que permet la menor extensió del seu àmbit. Estableix la llei que l'àmbit dels plans territorials parcials tindran com a mínim l'extensió d'una comarca, que poden agrupar diverses unitats comarcals, sense dividir-les i que, en tot cas, adoptaran els àmbits establerts a aquests efectes pel Pla territorial general.

El Pla territorial general va establir l'any 1995 sis àmbits funcionals per a la formulació dels plans territorials parcials, els quals van ser modificats per la Llei 24/2001, de 31 de desembre, motivada pel reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com un nou àmbit funcional diferenciat del de Ponent. Com a resultat d'aquesta modificació, en l'actualitat els àmbits de referència per a la formulació dels plans territorials parcials són els set següents:

- Alt Pirineu i Aran: l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà i la Val d'Aran.
- Comarques Centrals: l'Anoia, el Bages, el Berguedà, Osona i el Solsonès
- Comarques Gironines: l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany, el Ripollès i la Selva.
- Camp de Tarragona: l'Alt Camp, el Baix Camp, el Baix Penedès, la Conca de Barberà, el Priorat i el Tarragonès.
- Metropolità de Barcelona: l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.
- Ponent: les Garrigues, la Noguera, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià i l'Urgell.
- Terres de l'Ebre: el Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta.

D'acord amb el seu caràcter pròpiament territorial, en sentit de comprensiu dels diversos components de la realitat, la Llei estableix per als plans territorials un contingut temàtic similar al del Pla territorial general que s'expressa en els següents termes:

- La definició dels nuclis especialment aptes per a establir-hi equipaments d'interès comarcal.
- L'assenyalament dels espais d'interès natural.
- La definició de les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès que cal conservar o ampliar per les seves característiques d'extensió, de situació i de fertilitat.
- L'emplaçament d'infraestructures.
- Les àrees de protecció de construccions i d'espais naturals d'interès historico-artístic.
- Les previsions de desenvolupament socioeconòmic.
- Les determinacions per a la planificació urbanística.

Per a completar l'instrumental de planejament territorial que proporcionen les disposicions legals vigents, cal referir-nos, per últim, als plans directors territorials, creats per la Llei 31/2002.

Els plans directors territorials es conceben com instruments flexibles, ja que només s'estableix, com a condició per al seu àmbit, que aquest sigui plurimunicipal i que sigui inferior als dels plans territorials parcials i, pel que fa al seu contingut, que compreguin com a mínim una de les determinacions exigides per als plans territorials parcials. Per tant, la utilització d'aquests instruments, en tant que el seu màxim contingut propositiu serà el dels plans territorials parcials, només té sentit en absència d'aquests. És força clar que en el moment que s'aprovi un pla territorial parcial que complementi tots els continguts que li pertocquen, el pla director territorial s'haurà quedat sense espai propositiu, llevat del cas que la seva finalitat fos la de definir propostes de modificació del pla territorial parcial, per a la qual cosa no és tampoc un instrument necessari.

Tanmateix, en tant els plans territorials parcials pendents no han assolit la seva aprovació, els plans directors territorials es poden usar per avançar l'elaboració del planejament territorial en parts dels àmbits dels plans territorials parcials on hi ha més urgència o on s'han donat iniciatives locals que es considera oportú integrar al procés general de formulació dels plans territorials. Així s'ha fet en comarques com l'Alt Penedès, la Garrotxa i l'Alt Empordà i el Baix Empordà, els plans directors territorials de les quals constitueixen, de fet, separades avançades del pla territorial parcial dels àmbits a què pertanyen. Per aquest motiu, i amb criteris d'economia i d'aclariment conceptual, en la pràctica s'ha adoptat en ambdós casos la denominació simplificada de "pla territorial" aplicada a l'àmbit de què es tracte, prescindint dels qualificatius "parcial" o "director", implícits en l'abast de l'àmbit.

### 1.1.2 L'elaboració i tramitació del Pla

El decret pel qual es regula el procediment d'elaboració i tramitació dels plans territorials parcials i, a tal efecte, estableix les següents disposicions:

- La formulació del Pla correspon al Govern de la Generalitat.
- El desenvolupament dels treballs necessaris per a la seva elaboració es fa a través de la Secretaria de Planificació Territorial i el Programa de Planejament Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- El Departament de Política Territorial i Obres Públiques elabora un projecte inicial del Pla que conté, amb suficient grau d'aproximació per a que quedin clars els seus continguts i abast, una primera versió de la documentació integrant del Pla territorial.
- Per a l'elaboració d'aquest projecte de Pla el Departament de Política Territorial i Obres Públiques, a més de realitzar els estudis i treballs tècnics necessaris, haurà de fer les consultes convenients als altres departaments de la Generalitat, consells comarcals, ajuntaments, institucions, entitats i organitzacions vinculades socialment al territori i haurà de promoure debats públics i reunions de treball per a facilitar l'expressió d'idees, propostes i objectius amb relació al Pla.
- Una vegada elaborat el projecte de Pla, se'n dona compte a la Comissió de Coordinació de la Política Territorial.
- Per tal d'assegurar la participació de totes les administracions, entitats i persones interessades en l'elaboració del Pla, se'ls dona audiència del projecte de Pla i aquest s'exposa al públic per un termini entre 2 i 4 mesos al llarg del qual, prèvies les explicacions necessàries per part dels responsables de l'elaboració, es reben observacions, suggeriments i propostes per part de les administracions, entitats i persones interessades.
- Conegudes i avaluades pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques les observacions, suggeriments i propostes presentades, s'esmena i es completa el projecte inicial del Pla i s'obté el document del Pla per a la seva tramitació.
- El conseller de Política Territorial i Obres Públiques aprova inicialment el Pla i el sotmet a informació pública pel termini d'un mes, al llarg del qual les administracions, entitats i persones interessades poden presentar les al·legacions que considerin pertinents.
- S'estudien les al·legacions, se'n fa un informe i s'introdueixen les esmenes que calgui al Pla, el qual es aprova provisionalment pel conseller de Política Territorial i Obres Públiques.
- Es presenta el Pla aprovat provisionalment a la Comissió de Coordinació de la Política Territorial, que elabora un dictamen preceptiu.
- Correspon al Govern de la Generalitat, vist el dictamen de la Comissió, aprovar definitivament el Pla territorial.

## 1.2 Sentit i abast del planejament territorial

El planejament, en el sentit de projecte de l'espai canviant on viuen i treballen les col·lectivitats socials, ha estat des de fa temps una necessitat sentida per aquestes pel que fa a les escales urbanes. Molt més recent i minoritària és l'elevació d'aquesta percepció a l'escala territorial.

Sense oblidar que al llarg de tota la història hi ha hagut molts projectes de ciutat de diversa índole i intenció, i també projectes d'un clar abast territorial, per exemple en els processos de colonització i de creació d'infraestructures, és a partir de la revolució industrial quan, amb la progressiva consolidació de l'urbanisme modern, l'atenció projectual a la ciutat en el seu conjunt pren una gran embranzida, mentre el territori continua sotmès només a visions sectorials si bé amb una creixent capacitat transformadora.

A Catalunya podríem situar a mitjans del segle XIX l'inici de l'urbanisme com a pràctica projectual corrent. Ildefons Cerdà i l'exemple de Barcelona, però també tota una sèrie de projectes d'exemple de ciutats mitjanes, manifesten una nova manera d'entendre la ciutat com objecte de projecte que estableix un abans i un després en la configuració de l'urbanisme com a pràctica tècnica. Sense negar que entre mig passen moltes coses interessants que mereixerien l'atenció en un relat més detallat, cal assenyalar la data de 1956, amb la primera llei del sòl, com una fita que marca un canvi d'època. Recordem que aquesta llei, com totes les successives (1975, 1990,...) van proveir d'instruments de projectació urbanística i d'altres d'escala clarament territorial. Des de llavors és evident que s'ha avançat molt, mitjançant un procés dialèctic pràctica-legislació, en el perfeccionament dels instruments i procediments urbanístics, mentre que no ha estat així en els territorials, tot i que a Catalunya l'any 1983 es va aprovar al Parlament per unanimitat la Llei de política territorial que específicament tenia per objecte abordar el planejament del territori com una tasca diferenciada del planejament urbanístic.

L'any 1983 va ser, doncs, un moment en què el país va confiar en el planejament territorial com un instrument útil per a un desenvolupament racional del seu territori. La circumstància de tractar-se dels primers anys d'exercici de les institucions de la Generalitat dona a aquell fet una especial significació com expressió d'una voluntat col·lectiva d'elaborar un projecte de futur per a Catalunya. Sense oblidar que alguns dels plans previstos a la Llei es varen elaborar i aprovar, no es pot negar, com es desprèn de l'exposat al punt 0.1, que l'exercici projectual que anunciava la Llei ha estat fins avui de volada molt limitada.

Tanmateix, a finals de 2003, es produeix una reafirmació de la confiança en el planejament territorial com a instrument per a concretar un projecte de l'espai del país. En el document denominat "Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya" que establia els objectius i les prioritats d'actuació del nou Govern de la Generalitat, s'expressa la voluntat de portar a terme una nova política territorial i ambiental, dins la qual s'assenyala expressament l'objectiu d'abordar de forma integral el planejament territorial de Catalunya i, amb aquesta finalitat, revisar el Pla territorial general, redactar els plans territorials parcials i promoure també els plans directores urbanístics d'àmbit supramunicipal en aquelles àrees on les interaccions d'ordre físic o l'especial complexitat ho facin aconsellable.

Com ja s'ha apuntat, a Catalunya el planejament de l'espai social s'aborda des de dues òptiques i marcs legals diferents. En la que correspon a la Llei de política territorial, des de la figura global del Pla territorial general de Catalunya el planejament s'aniria concretant, sectorial o parcialment, mitjançant els altres instruments, fins arribar a la possibilitat que ofereixen els plans directores territorials d'abordar el planejament d'àmbits de només uns quants municipis. L'altra la proporcionen les lleis urbanístiques que, des de 1956, a més dels instruments d'ordenació urbana, han previst també figures d'ordenació d'escala superior que haurien d'aportar les perspectives que els plans més específicament urbans no poden assolir. En la primera llei d'urbanisme específicament catalana, de l'any 2002, aquesta figura és el pla director urbanístic, el qual pot tenir àmbits d'extensió similar o superior als dels seus homònims territorials.

El fet que partim de dues òptiques i dues cobertures legals diferents, no ens ha de fer perdre de vista que l'ordenació de l'espai físic on es desenvolupen les activitats socials i econòmiques és la substància comú dels dos sistemes de planejament i que les diferències de contingut entre uns plans i

altres només poden ser conseqüència de l'extensió de l'àmbit comprès i de l'escala de projecte que correspon en cada cas. Cal recordar al respecte que en altres països un únic text legal regula el contingut i els efectes tant dels instruments d'ordenació territorial com dels urbanístics.

Atenent a l'evolució històrica de la pràctica del planejament, convé recordar que el planejament territorial supramunicipal modern es plantejà inicialment amb l'objectiu d'abordar en un àmbit suficient els problemes de la ciutat que el planejament urbanístic a l'escala municipal no podia resoldre. Aquest és l'origen d'iniciatives pioneres com l'Associació per a la planificació regional d'Amèrica (1921) i el Pla de regió de Nova York (1927) i la base del discurs teòric d'autors com Patrick Geddes (1845-1932), Lewis Mumford (1895-1990), Thomas Adams (1871-1940), i en general del moviment del Regional Planning, del qual en els anys 30 els germans Rubio i Tuduri en foren portaveus a casa nostra. Més propers en el temps, cal entendre també dins d'aquesta mateixa lògica els plans urbanístics plurimunicipals i metropolitans que s'elaboraren per a diverses ciutats europees (Londres, Copenhague, Glasgow,...) a partir de 1945, així com els que es redactaren per a l'àrea de Barcelona (1953 i 1976), per a la regió de Barcelona (1966), per a la subcomarca de Sabadell (1976) i, fins i tot, per a l'entorn de Figueres (1983). Cal dir, en tot cas, que de plans d'aquest tipus no n'hi hagué tampoc gaires, i cap de significatiu en els darrers 20 anys.

Tanmateix el planejament territorial té també altres motivacions no tant directament implicades en la problemàtica urbanística. Una d'elles, que està molt present en la Llei de 1983, és la consideració del territori com a àmbit de govern.

Des d'aquesta intenció, la finalitat apuntaria més a assolir un ús eficient de la globalitat de l'espai a governar, mitjançant un desenvolupament ordenat i sostenible, sense que això s'hagi d'entendre, en cap mesura, com una desatenció de les àrees més urbanitzades, ans al contrari. Aquesta és la lògica bàsica que hi ha en els instruments que proporciona la Llei de política territorial. D'altra banda, en la definició d'àmbits parcials que han d'ésser objecte de projectes territorials, la identitat del medi físic n'és també un factor sovint determinant i capaç de donar-los-hi un sentit específic. Per tant podem entendre que una nova escala de ciutat, un àmbit de govern i la identitat biofísica d'un àrea són les tres motivacions bàsiques dels plans d'escala territorial.

El Pla territorial general, com a origen i final d'aquest procés de planejament, respon sens dubte a la motivació d'establir les coherències espacials de l'àmbit de govern de la Generalitat. D'altra banda, en la divisió de Catalunya en àmbits de planejament parcial, les motivacions bascularien entre les d'identitat de la matriu biofísica i les de tractament dels sistemes urbans amb l'extensió suficient. L'Alt Pirineu i Aran i l'àmbit Metropolità de Barcelona serien els exemples extrems, en el nostre cas, d'aquestes motivacions.

Si primer hem vist que són tres les motivacions possibles del planejament territorial, en segon lloc cal dir que el seu contingut i abast es debatrien entre les opcions bàsiques d'un pla estratègic i d'un pla físic; en tercer lloc cal assenyalar que la seva incidència en la realitat podria plantejar-se a través de determinacions indicatives o vinculants.

Entenem per pla estratègic aquell que centra la seva proposta en la definició d'accions a realitzar i de polítiques a impulsar amb objectius de desenvolupament econòmic i social, i també ambiental, però en tot cas amb poca atenció a la concreció espacial d'aquestes propostes en la morfologia territorial; mentre que el pla físic té una lògica inversa, en tant que des de la forma del territori se centra en les condicions, de caràcter principalment físic, que s'han d'establir per a que les possibles actuacions i polítiques s'hi desenvolupin de forma positiva i sostenible a llarg termini.

Entre totes aquestes categories hi ha algunes correspondències lògiques; els plans estratègics, més propis del curt - mitjà termini solen ser plans de caràcter indicatiu, mentre que en els físics, més propis del mitjà - llarg termini, són generalment més vinculants, si bé poden combinar normes amb recomanacions.

També els plans territorials motivats per la concepció del territori com a àmbit de govern poden tenir un substancial component estratègic, metre que en els delimitats per la identitat del medi físic primarà aquest caràcter. En aquells altres que tenen sentit en tant que definidors d'una nova escala de ciutat, els components estratègics hi seran presents en tant que les administracions locals i la societat civil



tinguin objectius i projectes de futur, mentre que les determinacions físiques vinculants vindran motivades per la complexitat morfològica dels sistemes urbans.

La definició del contingut que la Llei de Política Territorial de 1983 fa dels plans territorials parcials apunta cap a instruments d'un dominant caràcter físic vinculant encara que no s'exclou que aquests poguessin tenir també definició d'accions o polítiques de caràcter estratègic per al desenvolupament econòmic i social de l'àmbit de planejament. Tanmateix cal tenir present que els àmbits dels plans territorials parcials no són homogenis, no tenen fins avui institucions de govern específiques, i els consells comarcals –possibles agents territorials- tenen una capacitat d'acció força limitada. Per aquest motiu la definició d'accions estratègiques, quan hi hagi prou referències per fer-la, tindrà en principi un caràcter temptatiu que requerirà una posterior assumpció i verificació tant per part dels agents territorials com dels òrgans d'actuació de la Generalitat.

Qualsevol que siguin els components dominants del pla territorial, cal plantejar-se, però, el seu abast com a projecte i com a instrument regulador de les actuacions que es donen en el territori. El grau màxim de l'abast del pla s'assoliria quan aquest establís les pautes que asseguressin les coherències de totes les polítiques públiques i les actuacions privades envers un model territorial que es defineix com l'objectiu desitjat. Està bé que això sigui un desideràtum a tenir present, en el sentit que un major grau de coherència en els accions territorials sempre serà desitjable des d'una perspectiva de govern, tanmateix és segurament massa optimista pensar que aquest desideràtum és assolible i sobre tot seria esterilitzant pensar que aquest grau es pot arribar a assolir dins del procés de primera formulació d'un pla.

Al territori hi és tot; tot té a veure amb tot i tot es mou. En el cas hipotètic que fóssim capaços de dissenyar una xarxa de coherències i regulacions que impliqués a totes les polítiques i accions rellevants per al futur del territori en funció d'un model objectiu, si els mecanismes d'adaptació d'aquest instrument a les circumstàncies no previsible no fossin prou àgils –que no ho serien- el pla o seria una limitació per a una acció de govern adequada a les circumstàncies, sempre canviants, o perdria aviat la seva credibilitat.

Per tant seria equivocat pretendre que el pla sigui una gran síntesi precisa sobre totes les polítiques públiques que cal desenvolupar en el territori. Més aviat creiem que el pla s'ha de conformar amb aportar una matriu de referències que faciliti la coherència espacial i temporal d'aquestes polítiques. Matriu susceptible, això sí, d'un progressiu enriquiment dels seus components i de la millora de la seva efectivitat.

En la línia apuntada, els plans territorials, sense necessitat de forçar el marc legal que representa la Llei 23/1983, haurien de:

- Prendre consideració, com a referents bàsics de la matriu territorial, d'aquells components de major estabilitat entre els que cal destacar la configuració del medi físic.
- Ocupar-se preferentment d'aquelles variables territorials en què, a més de ser rellevants per al desenvolupament del territori, el pla pugui tenir-hi una incidència efectiva.
- Modular les propostes en normes, directrius i recomanacions segons les matèries de què es tracti.
- Establir condicions per als programes d'actuacions, més que definir programes concrets.

Els plans elaborats sota aquestes premisses poden ser, si les seves propostes són adequades, eines útils per a resoldre problemes actuals i prevenir problemes futurs del territori, però portarà a una segura frustració pensar que els plans territorials seran per si mateixos la solució justa i immediata de tots els problemes que avui detectem.



## 1.3 Contingut i format dels plans territorials parcials

### 1.3.1 Enfocament operatiu

El contingut d'un pla territorial parcial no és un assumpte resolt, com clarament ho és quan es tracta d'un pla d'ordenació urbanística municipal. Després de més de 50 anys d'exercici del planejament urbanístic tenim força clar el que ha de formar part, i el que no, dels plans urbanístics, sense perjudici dels perfeccionaments i novetats sempre possibles. L'experiència del planejament territorial és fins a la data només d'un únic pla aprovat –Terres de l'Ebre-. Tot i que hi ha una diferència substancial entre l'existència d'un pla o de cap, és evident que no constitueix experiència suficient per a l'establiment d'una metodologia i d'un contingut prou verificats i acceptats.

Com a premisses partim, en primer lloc, del que estableix l'article 13 de la Llei 23/1983, reproduït a 1.1, com a un contingut bàsic que convé llegir amb les referències d'avui, i en segon lloc tenim present el mandat d'elaborar set plans territorials parcials –un com a revisió- en un període d'uns tres anys. Des d'aquestes referències, bàsiques per al treball a desenvolupar, s'adopten els següents criteris operatius:

- La definició prèvia d'un cert prototipus de pla pel que fa al contingut i al llenguatge propositiu. Als avantatges d'un tipus d'instrument que arribi a ser fàcilment identificable i llegible per les entitats i la població interessada, cal afegir les d'una possible seriació de part dels treballs.
- Adoptar com aspectes més substancials del pla aquelles variables territorials en què hi té una major capacitat d'incidir, i en les quals hi ha una major capacitat tècnica d'elaborar propostes consensuades en un període curt de temps. Aquests aspectes s'articulen en els tres sistemes bàsics del territori:
  - Sistema d'espais oberts
  - Sistema d'assentaments
  - Sistema d'infraestructures de mobilitat

Per a dimensionar aquests conceptes recordem que els 33.000 km<sup>2</sup> de Catalunya es divideixen en set àmbits i que per tant la mitjana per pla és d'uns 4.700 km<sup>2</sup> i d'unes 6 comarques. Es preveu, en conseqüència, que l'escala bàsica per a les propostes espacials dels plans sigui d'1/50.000. Una escala força allunyada de les pròpies del planejament urbanístic, però que permet copsar amb prou detall les formes de la matriu biofísica i dels assentaments humans del territori.

- Una concepció evolutiva del pla. A partir d'un document bàsic de sortida convé que el pla pugui tenir un procés indefinit de millora com instrument que té la comesa de racionalitzar espacialment els processos que es donen en el territori. Aquesta capacitat de millora ha de fer-se efectiva en tres terrenys diferents:
  - Participació. El procés d'informació pública i de debat sobre el primer document ha de contribuir a la seva millora i compleció;
  - Polítiques sectorials. Els plans i propostes que poden tenir una clara incidència territorial en temàtiques com l'aigua, l'energia o certs equipaments supramunicipals han de poder incorporar-se, en el moment que sigui, al pla territorial amb els ajustaments que calguin;
  - Seguiment. Una vegada aprovat el pla territorial ha d'ésser objecte d'un seguiment continu que permeti anar realitzant les adaptacions necessàries per a mantenir la seva efectivitat real com a instrument ordenador dels processos territorials.

És a dir, que en front a aquells plans que havien de realitzar estudis de tot l'univers territorial i que mai es podien acabar perquè algun estudi havia envellit, i que en tot cas una vegada acabats iniciaven el seu ràpid trajecte cap a l'obsolescència, es proposen uns plans amb menys exigències de fonamentació analítica, de redacció relativament ràpida en una primera versió i oberts a un procés

continuo de millorament i adequació com a eina per a tractar els problemes reals del territori, en bona part imprevisibles en el moment de redacció del pla.

### 1.3.2 Categories propositives bàsiques

El Pla desenvolupa la seva proposta espacial a partir dels tres sistemes adoptats: espais oberts, assentaments i infraestructures de mobilitat; en cada sistema atesa llur diferent naturalesa, les determinacions assoleixen un diferent abast.

En el *sistema* d'espais *oberts* es distingeixen tres tipus bàsics de sòl segons el grau de protecció que el Pla els atorga en front a les transformacions: el *de protecció especial*, amb valors intrínsecs que aconsellen el seu manteniment indefinit com no urbanitzable i l'establiment de certes limitacions a les edificacions i els usos que la legislació urbanística admet en aquest règim de sòl; els *de protecció territorial*, amb valors, però de menys quantia i en els quals la localització o topografia aconsella, a més, restringir les actuacions d'implantació d'activitats o usos intensius només a casos excepcionals de comprovat valor estratègic, prèvia la tramitació dels instruments urbanístics adequats, i per últim, els *de protecció preventiva*, la resta de sòl actualment no urbanitzable sotmès a les limitacions pròpies d'aquest règim, dintre del qual el planejament urbanístic general podrà, en el seu moment, classificar aquelles àrees que hagin o puguin urbanitzar-se en desenvolupament dels plans municipals.

Sense perjudici que el mateix Pla territorial, o mitjançant altres instruments com plans territorials sectorials, plans especials urbanístics o instruments de protecció del paisatge, puguin delimitar-se subàrees subjectes a regulacions més específiques, amb les tres categories bàsiques del Pla territorial s'estableix una gradació lògica en la protecció del sòl, en el sentit que les opcions de transformació necessàries caldrà orientar-les cap els sòls amb menor protecció. Cal afegir que les regulacions que el Pla estableixi per al sistema d'espais oberts podran assolir el caràcter de normes d'aplicació directa quan no siguin imprescindibles majors concrecions mitjançant instruments intermedis.

En el *sistema* d'assentaments, el Pla assenyala estratègies per al desenvolupament dels nuclis i àrees urbanes existents en el territori. Les estratègies tipificades cobreixen una gradació que va des de la de promoure l'extensió d'aquelles àrees amb millors condicions fins a la de contenir l'àrea urbana en el seu actual perímetre, passant per les opcions intermèdies d'extensió moderada, extensió només per necessitats internes o només operacions de compleció dels teixits perifèrics les quals aniran acompanyades sovint d'actuacions de reforma interior.

Les estratègies que el Pla territorial estableix tenen el caràcter de directrius per al planejament general urbanístic -plans directors i plans municipals- que hauran de concretar aquestes estratègies mitjançant delimitacions i ordenacions específiques de sòl urbà i urbanitzable.

Un referent bàsic per al dimensionat de les propostes relatives al sistema d'assentaments que hauran de concretar els plans urbanístics són les quantitats d'habitatges i llocs de treball que d'acord amb les hipòtesis de creixement econòmic adoptades haurien d'ubicar-se en els diversos subàmbits territorials que el Pla considera.

També establiran els plans, sense precisar-ne necessàriament la localització, la conveniència o la necessitat de desenvolupament d'àrees especialitzades, normalment d'activitats econòmiques o d'equipament, referides a àmbits de gestió, perequació o servei, que s'hauran de concretar sovint mitjançant instruments urbanístics supramunicipals.

Com es desprèn, a més de les determinacions més específiques dels tres sistemes, els plans territorials delimitaran àmbits amb diferents objectius i amb diferents graus de coincidència. Assenyalarem com els més freqüents: els d'assignacions quantitatives d'habitatges i llocs de treball, els de plans directors urbanístics municipals, els de gestió compartida de noves àrees d'activitat econòmica, com també, en termes de recomanació, aquells en què convé desenvolupar determinades polítiques de foment o protecció.

Pel que fa als *sistemes d'infraestructures de mobilitat* –carreteres i ferrocarrils- entre els plans territorials parcials i els plans sectorials específics s'han d'establir relacions de coherència i complementarietat. Sense contradir o interferir les lògiques funcionals dels plans sectorials a escala de tot Catalunya, els plans territorials parcials han de centrar-se en el valor estructurant que les vies tenen per al seu àmbit espacial i en les exigències d'integració morfològica, la qual cosa aconsella adoptar una tipificació diferent a les pròpies dels plans sectorials que hauria de facilitar, a més, la incorporació a la proposta de les vies de funció més capil·lar o paisatgística.

Les determinacions del Pla territorial en matèria viària i ferroviària tindran, segons els casos, diferent valor vinculant. Les seccions i traçats de les vies bàsiques vindran finalment determinats pels plans sectorials, si bé el Pla territorial pot establir diverses condicions d'inserció com poden ser determinades exigències de túnels, viaductes, variants o permeabilitats. A mesura que es tracti de vies d'àmbits de servei de menor abast, les propostes del Pla territorial seran més determinants, sense perjudici del marge que correspon als projectes tècnics de traçat.

Cal fer esment finalment d'un factor de coherència necessari entre el planejament territorial i el sectorial, el model territorial, en especial pel que fa a les previsions de distribució espacial dels habitatges i els llocs de treball. Aquest model l'estableix el planejament territorial i és a partir d'aquest model que es poden construir les matrius de mobilitat que han de sustentar les propostes viàries. Tanmateix el model de distribució dels habitatges i els llocs de treball en el territori de Catalunya no pot ser resultat de la suma de plans territorials parcials, si no al contrari, és un element previ, o simultani, d'àmbit general que ha de garantir la coherència propositiva d'aquests.

### 1.3.3 Els elements complementaris de coherència general

Els plans territorials parcials s'elaboren com a desenvolupament del Pla territorial general vigent, el qual va establir els àmbits funcionals –després modificats- que haurien d'ésser desenvolupats mitjançant aquells. Però també és cert que forma part dels objectius del Govern de la Generalitat la revisió, dins d'aquest mandat, del Pla territorial general.

Certament, una estricta observança del procediment canònic, que es pot entendre que forma part de la filosofia de la Llei de Política Territorial, hauria aconsellat abordar primer una revisió del Pla territorial general i, després, un desenvolupament d'aquest mitjançant els plans parcials i plans sectorials. Tanmateix el Programa de Planejament Territorial no ha adoptat la via clàssica d'anar del general al parcial, si no al contrari, la d'assolir la revisió del Pla territorial general a partir de l'elaboració dels plans territorials parcials dels set àmbits previstos.

Els motius d'aquesta elecció són diversos:

- a) No demorar més temps les propostes d'ordenació que reclama el territori a l'escala que permeten els plans territorials parcials, la qual pot tenir un grau de detall setze vegades superior al que és possible en un pla de tot Catalunya;
- b) Obtenir els màxims resultats possibles dintre del mandat; tornar a començar per la revisió del Pla territorial general segurament no hagués permès culminar l'elaboració de cap pla territorial parcial en aquest termini;
- c) Aprofitar estudis i treballs realitzats en els anys anteriors al 2004 en l'elaboració d'alguns plans territorials parcials.

Entenem que la vigència del Pla territorial general, en tant que manté l'obligació de redactar els plans territorials parcials, permet abordar primer l'elaboració d'aquests. També creiem que una vegada redactats els plans parcials no ha d'exigir molt de temps addicional la suma i generalització de les seves determinacions en un document que constitueixi la revisió del Pla territorial general. Tanmateix la possibilitat d'aquesta via té una exigència bàsica: la coherència entre els diferents plans territorials parcials. Atesa la sistemàtica comú i la homogeneïtat de continguts que s'adopta per a aquests plans es pot dir que la coherència formal que permeti un fàcil assemblatge material de les seves propostes i documents estaria garantida. Cal, però, assegurar la coherència propositiva; cal que els criteris i referències bàsiques de les diverses propostes projectuals d'àmbit parcial evitin la possibilitat de contradiccions ideològiques o físiques entre aquestes.

El Pla territorial general que s'ha de desenvolupar a través dels plans territorials parcials, defineix com a model bàsic per a Catalunya un model territorial policèntric asimètric que en termes generals no es qüestiona. Tanmateix, degut al limitat abast de les determinacions del Pla territorial general, i atès el temps transcorregut, són necessàries algunes definicions complementàries que reforcin les garanties de coherència territorial dels desenvolupaments parcials degut al limitat abast de les determinacions del Pla territorial general, i atès el temps transcorregut. Dins d'aquesta lògica, el Programa de Planejament Territorial proposa els següents instruments de coherència territorial que cal entendre com desenvolupaments i actualitzacions del marc operatiu que estableix el Pla territorial general:

- Criteris per al desenvolupament del programa de planejament territorial.

Es tracta d'establir formalment aquells criteris que han d'estar a la base del discurs dels plans territorials de tots els àmbits. No es tracta tant d'imaginar criteris novedosos com de formular aquells sobre els que hi ha un ampli acord social.

A partir de les idees que sustenten la necessitat d'un desenvolupament territorial racional i sostenible, que han estat presents en el debat territorial dels darrers deu anys i que en bona part han rebut el suport de la Unió Europea en el document Estratègia Territorial Europea, així com a partir de l'observació del que ve succeint en el territori i de la perspectiva de futur que ens donen les hipòtesis de desenvolupament econòmic i demogràfic, s'han redactat quinze criteris que s'adopten com a referència bàsica dels plans territorials. El text dels criteris es presenta en el capítol 2.1.

- Hipòtesis de desenvolupament econòmic i demogràfic.

Un segon conjunt de referències per a la coherència dels plans són les d'ordre quantitatiu, principalment en termes de previsions d'increment de llocs de treball i habitants en la perspectiva temporal dels plans. En aquesta matèria s'ha adoptat per a tot el territori de Catalunya la tècnica d'operar amb hipòtesis d'evolució econòmica i de creació de llocs de treball de les quals, en funció de l'estructura d'edats, se'n deriven les necessitats d'immigració i s'obté, per tant, el creixement de la població previsible. Les propostes dels diversos plans seran coherents amb unes hipòtesis d'evolució econòmica acordades per al conjunt de Catalunya en funció dels objectius de creixement i de les dinàmiques conegudes fins avui. Així mateix els plans recolliran els resultats d'un model de distribució en el territori de les previsions/necessitats d'increment d'habitatges i llocs de treball per subàmbits territorials. Les hipòtesis i els resultats quantitatius de la seva modelització es representen en el capítol 2.2.

- Plans sectorials de mobilitat

Finalment, un tercer conjunt de referències per assegurar la coherència dels plans territorials seran els plans sectorials, que es formulen en l'àmbit de tota Catalunya, en especial aquells de les matèries que també són substància dels plans territorials parcials com les infraestructures de mobilitat: carreteres, ferrocarrils, sistema logístic,...alguns dels quals estan tenint una redacció paral·lela. Això ha de comportar les necessàries interaccions entre els dos processos –territorial i sectorial- d'elaboració, en concret pel que fa a les hipòtesis de població-activitat-demanda de mobilitat, les exigències d'inserció territorial de les infraestructures i les relacions entre xarxa bàsica i xarxa secundària.

### 1.3.4 Composició documental del Pla

D'acord amb el que estableix l'article 13.2 de la Llei de política territorial, i amb el contingut tipus que es proposa per a tots els plans territorials, la composició documental d'aquests és la següent:

- Memòria
- Normes d'ordenació territorial
- Plànols d'ordenació
- Estudi econòmic
- Documentació ambiental
- Annexos: Estudis i plànols d'informació territorial

La memòria explica i justifica la proposta del Pla en funció dels objectius adoptats, de les circumstàncies físiques del territori i dels condicionants jurídics, socials i econòmics. Amb lleugeres variacions de sistemàtica segons els plans, la memòria es compon substancialment de:

- Preàmbul (Marc legal, sentit i abast del planejament territorial, Contingut i format dels plans)
- Premisses de l'ordenació territorial de Catalunya (Elements de coherència general: Criteris de planejament i Perspectiva econòmica i demogràfica 2026)
- Introducció a l'àmbit del Pla (Components biofísics i socioeconòmics, tendències)
- Objectius
- Sistema d'espais oberts (Reconeixement i propostes)
- Sistema d'assentaments (Reconeixement i propostes)
- Sistema d'infraestructures de mobilitat (Reconeixement i propostes)

Les normes d'ordenació territorial es componen de normes d'aplicació directa, directrius a desenvolupar per altres instruments urbanístics o sectorials, i recomanacions. A més del capítol de disposicions generals, comprenen les temàtiques d'espais oberts, assentaments, infraestructures de mobilitat, instruments de gestió supramunicipal i paisatge.

Els plànols d'ordenació expressen les determinacions gràfiques dels tres sistemes i també els àmbits per a la gestió i el desenvolupament normatiu específic. Els plànols per àmbits comarcals estan a l'escala 1/50.000 i els de conjunt de l'àmbit a 1/150.000.

L'estudi econòmic i financer té dues finalitats: l'avaluació dels efectes previsibles del Pla sobre l'economia del territori i la valoració de les actuacions que el Pla assenyala com a prioritàries, amb previsió de les possibles fórmules de finançament.

L'informe de sostenibilitat ambiental, que no estava previst en la Llei de política territorial, i que s'incorpora en compliment de la llei estatal 9/2006, de 28 d'abril, sobre *"avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient"*.

L'informe ambiental identifica, descriu i avalua els probables efectes significatius del Pla en el medi ambient i constitueix el document en base al qual es desenvoluparà el procés participatiu de l'Avaluació ambiental estratègica en la fase de presentació pública del projecte del Pla.