

LA NUEVA POLÍTICA TERRITORIAL DE CATALUÑA

Oriol Nel·lo
Secretario de Planificación Territorial
Generalitat de Catalunya

I. Cataluña, un territorio en rápida transformación

El territorio de Cataluña goza de grandes potencialidades. Potencialidades que se derivan, en primer lugar, de su posición geográfica que le permite ejercer un papel de puerta y bisagra entre la Península Ibérica y el resto de Europa. En el territorio catalán convergen, asimismo, dos de los principales corredores de actividad del espacio ibérico (el valle del Ebro y el Arco Mediterráneo) y aquí se radican dos de los primeros puertos del Mediterráneo (Barcelona y Tarragona). Ciertamente es que el país carece de grandes recursos naturales, pero los factores físicos –el clima benigno, la orografía variada– se han unido a la persistente humanización del entorno para ofrecer un territorio de una gran riqueza y diversidad paisajística, base de una potente industria turística¹.

A las ventajas de la posición se unen las derivadas de una potente estructura urbana. La región metropolitana de Barcelona, con sus cuatro millones y medio de habitantes, es, por población, la sexta región metropolitana de Europa y se encuentra, junto con Madrid, en la cabecera del sistema urbano español². Se trata, además, de una realidad metropolitana en la que coexisten un espacio central en el que, sobre apenas 500 km², residen tres millones de personas, con un rosario de ciudades medias (Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Vilanova, Vilafranca) buena parte de las cuales superan los 100.000 habitantes. La consolidación metropolitana ha impulsado la creciente integración funcional y económica del territorio catalán, pero no ha aniquilado el resto del sistema urbano. Antes al contrario, éste cuenta con un buen número de ciudades medias y pequeñas –entre las que destacan Figueras, Girona, Vic, Manresa, Igualada, Tarragona, Reus, Tortosa y Lleida– que articulan el conjunto del territorio catalán, como centros de actividad y de servicios.

Finalmente, desde el retorno de la democracia, a finales de los años setenta, la actuación de los ayuntamientos y la recuperación del autogobierno (la Generalitat) han contribuido de forma destacada a la mejora de las dotaciones en materia de infraestructuras y servicios urbanos, hasta el punto que algunas de las intervenciones urbanísticas realizadas –especialmente en Barcelona, pero no sólo en esta ciudad– han atraído incluso la atención internacional. Así, en términos generales, puede afirmarse

¹ Dos interpretaciones clásicas de la estructura del territorio catalán y de cómo sus potencialidades se han entrelazado con la evolución histórica son: Pau Vila (1937), *La fesió geogràfica de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya; y Pierre Vilar (1964), “El medi natural”, en *Catalunya dins l’Espanya moderna. Recerques sobre els fonaments econòmics de les estructures nacionals*, Barcelona, Edicions 62 (Vol. I, pp. 215-426).

² Véase Josep Serra et al. (2002), “Grandes aglomeraciones metropolitanas europeas”, en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 37 (pp. 7-161) y Oriol Nel·lo, “¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI”, en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XXXVI, 141-142, otoño-invierno 2004 (pp.523-542).

que las ciudades catalanas son hoy localidades mucho más ordenadas y equipadas que las legó la Dictadura hace ahora cerca de tres décadas³.

En este mismo período, la economía catalana ha conocido, asimismo, una transformación estructural notabilísima a través de la cual el peso de la ocupación industrial sobre el conjunto, que superaba el 40,3% sobre el total en 1977, se vio reducida hasta un 24,3% el año 2004, mientras los servicios pasaban, en el mismo periodo del 41,6% al 62,1% de la ocupación total. Este proceso de modernización y terciarización de la base económica ha resultado en un acentuado crecimiento de la renta: así, desde la adhesión de España a la Unión Europea en 1986, Cataluña ha pasado de disponer de unos ingresos medios por habitante equivalentes al 86% de la media comunitaria a superarla ampliamente y situarse cinco puntos por encima de la media (UE-15). Hoy, sus casi 6.813.319 habitantes representan un 15,8% de la población española, pero el peso del PIB catalán y de las exportaciones alcanza, respectivamente, el 24 y el 26% del total español. Las potencialidades y la evolución del territorio catalán han sido, a un tiempo, motor y consecuencia de esta notabilísima transformación social

Ahora bien, en las últimas décadas se han afirmado, asimismo algunas dinámicas territoriales que, de perdurar en el tiempo, podrían venir a comprometer este balance y poner en riesgo las potencialidades a las que nos referíamos⁴. La primera de estas tendencias preocupantes es, sin duda, la de la dispersión de la urbanización sobre el territorio. La estructura actual del territorio catalán es el resultado de un largo proceso de concentración de la población y las actividades en los principales núcleos urbanos. Un proceso que cuyo origen se remonta, por lo menos, en la modernización agraria y comercial del setecientos y se prolongó hasta finales del tercer cuarto del siglo veinte. A partir, pero, de este momento se inició, como en tantas otras grandes ciudades europeas, un rápido proceso de descentalización de la población sobre el territorio que pronto se transformó en dispersión. Así, durante un cuarto de siglo, los núcleos más densos y poblados de las principales áreas urbanas han visto frenado su crecimiento y aún, como en el caso de Barcelona y su entorno inmediato, han sufrido severísimas pérdidas netas, a favor de las localidades más pequeñas y de población más dispersa de su entorno. Como que estos desarrollos, impulsados por la mejora de las infraestructuras, el incremento de las tasas de motorización y la evolución del mercado de la vivienda, se han concretado en muchos casos en una urbanización (residencial, industrial y terciaria) de muy baja densidad, el resultado ha sido una ocupación galopante de suelo, con el consiguiente menoscabo de los valores paisajísticos, la fragmentación de los espacios naturales, el incremento del coste de los servicios y el crecimiento de los consumos energéticos⁵.

³ Para un balance de las dos primeras décadas de la actuación de los ayuntamientos democráticos en Cataluña puede verse la obra colectiva *Vint anys d'ajuntaments democràtics. Elements per a un balanç i una reflexió de futur*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 1999 (378 pp.). Sobre las intervenciones urbanísticas en Barcelona, respecto a las cuales existe una vastísima bibliografía, pueden consultarse Francesco Indovina (ed), *Barcellona: un nuovo ordine territoriale*, Milano, Franco Angeli, 1999 (251 pp.) y Tim Marshall (ed), *Transforming Barcelona*, London-New Cork, Routledge, 2004 (263 pág.).

⁴ Hemos analizado estas dinámicas en *Cataluña, ciudad de ciudades*, Lleida, Milenio, 2002 (160pp) .

⁵ Para un análisis del proceso de dispersión urbana y sus efectos durante el último cuarto de siglo en el entorno metropolitano de Barcelona véase Francesc Muñoz, *La producció residencial de baixa densitat*, Barcelona, Diputació de barcelona, 2005 (152 pp.).

La integración territorial y la dispersión de la urbanización se han visto acompañadas por una creciente especialización funcional de cada lugar en relación al conjunto. De esta forma, a partir de su capacidad de competir en el mercado del suelo, los usos residenciales, comerciales, productivos y de ocio han tendido a separarse sobre el territorio. Es esta una consecuencia hasta cierto punto lógica de la creciente integración del espacio catalán, pero exacerbada por las tensiones del mercado y, en ocasiones, por aplicaciones ultrancistas de trasnochados principios de zonning urbanístico, ha comportado una pérdida acusadísima de la capacidad de los municipios de retener en su interior la movilidad que generan, un incremento de las necesidades de desplazamiento de la población, la sobrecarga de las redes de comunicación y, en no pocos casos, el empobrecimiento de la vida urbana y la banalización –por pérdida de diversidad- del paisaje⁶.

Por último, hay que hacer notar que la especialización funcional corre el riesgo de entreverarse con una creciente especialización social, fruto de la segregación de los grupos sociales sobre el espacio. En efecto, en un mercado inmobiliario caracterizado por el predominio arrollador de la propiedad, la debilidad de las políticas de vivienda protegida y los altos precios, sectores muy importantes de la población tienen notables dificultades para acceder a la vivienda. Entre estos destaca la población recientemente inmigrada, que ha aumentado extraordinariamente en menos de una década, pasando, según datos oficiales, de poco más de 140.000 personas el año 1997 a casi 800.000 en el 2005. En esta coyuntura, al igual que el territorio conoce, desde el punto de vista social, un proceso de especialización similar al de la localización de las actividades. Así, los diversos grupos sociales tienden a verse separados sobre el espacio en función de su capacidad licitar en el mercado inmobiliario, hasta el punto de que algunos barrios, de continuar esta tendencia, correrían el peligro de convertirse en verdaderos ghettos⁷.

II. Principios y objetivos de la política territorial de la Gobierno de la Generalitat

Según este diagnóstico, expuesto aquí sólo en sus rasgos principales, nos encontramos pues con un territorio que cuenta con grandes potencialidades derivadas de su posición, su diversidad, su estructura urbana y su capacidad de gobierno, pero que, al mismo tiempo debe hacer frente a importantes retos. Retos asociados a dinámicas de dispersión de la urbanización, especialización funcional y segregación social que, de perdurar en el tiempo, harían de espacio catalán una realidad crecientemente insostenible desde el punto de vista ambiental, ineficiente desde el punto de vista funcional y insolidaria desde el punto de vista social.

⁶ Véase Oriol Nel·lo, Joan López y Joan Miquel Piqué (2002), “Las redes emergentes de articulación del territorio en la región metropolitana de Barcelona”, en Joan Subirats (coord.), *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona, Diputació de Barcelona (pp. 201-222); Joan López (2003), La mobilitat de les persones a la regió metropolitana de Barcelona”, a *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 38 (pp. 11-27)

⁷ Véase Carme Trilla (2002), *Preu de l'habitatge i segregació social de l'espai a l'àmbit metropolità de Barcelona* (30 pp.).

Ante esta coyuntura, el Gobierno de Cataluña⁸ parte del principio de que, para aprovechar aquellas oportunidades y hacer frente a estos retos se requiere una decidida actuación pública. Una actuación pública que encauce y, cuando sea necesario, contradiga algunas de las tendencias en curso. Así, ante las afirmaciones, tan en boga en los últimos años, según las cuales es precisa una mayor desregulación en los ámbitos de la ordenación del territorio, el suelo y la vivienda, el Gobierno de Cataluña afirma la necesidad de un mayor compromiso colectivo y una mejor intervención pública para asegurar que el mercado garantice una mayor eficiencia económica, una más perdurable sostenibilidad ambiental y una más elevada equidad social.

La defensa de estos valores requiere, necesariamente, domeñar algunas de las dinámicas territoriales a las que nos referíamos mas arriba y apostar por un modelo de urbanización que, tal como reza el programa adoptado por el Gobierno como guía de su actuación, se caracterice por la compacidad, la complejidad y el carácter integrado de los asentamientos, principal garantía de la preservación del suelo no urbanizable y del paisaje⁹. Así, frente la dispersión de la urbanización sobre el territorio, el Gobierno de la Generalitat propugna la virtud de los crecimientos en contigüidad, de la densidad razonablemente elevada, de la distinción clara entre el espacio construido y el espacio abierto, de la preservación del paisaje. Es decir, ante la dispersión: compacidad. Y frente a las dinámicas de especialización funcional de los lugares que comportan la banalización del paisaje, la exacerbación de la movilidad y la degradación del espacio público se reivindica el valor de la mezcla de usos, de la riqueza de la vida urbana, de la mixicidad, del espacio público como derecho y como ágora. Ante la especialización: complejidad. Y, finalmente, frente a los riesgos de la segregación social, frente a la separación de los ciudadanos sobre el territorio en función de su capacidad de acceder al mercado de la vivienda, frente a los peligros de la formación de ghettos, se afirma que los pueblos y ciudades de Cataluña deben ser espacios de convivencia y redistribución social. Ante la segregación: cohesión¹⁰.

Compacidad, complejidad y cohesión son los tres pilares, los tres *mots d'ordre*, del modelo de urbanización que se propugna. Ahora bien, este planteamiento no implica, en

⁸ El actual gobierno de la Generalitat de Cataluña está presidido por Pasqual Maragall, quien fue, precisamente, alcalde de Barcelona durante el período más decisivo de transformación urbanística de la ciudad (1982-1997). El gobierno, que tomó posesión en diciembre del año 2003, está integrado por una coalición liderada por el Partit dels Socialistes de Catalunya, con Iniciativa per Catalunya-Verds (ecosocialistas), Esquerra Republicana de Catalunya (nacionalistas de izquierda) e independientes. Esta coalición progresista llegó al gobierno después de veintitres años ininterrumpidos de administración de centro-derecha en Cataluña y de forma prácticamente simultánea al triunfo del Partido Socialista Obrero Español de José Luís Rodríguez Zapatero ante el Partido Popular en España.

⁹ *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, diciembre 2003 (79 pp., multicopiado).

¹⁰ Véase Secretaria de Planificació Territorial, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, *Criteris per al desenvolupament del programa de planejament territorial*, Barcelona, Secretaria de Planificació Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2005, junio 2005 (multicopiado). Véanse, asimismo, las transcripciones de las comparecencias ante el Parlamento de Cataluña de Joaquim Nadal, Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, de los días 26 de enero y 9 de diciembre del 2004.. Hay que hacer notar que Nadal, historiador de profesión, ha sido, asimismo, alcalde de la ciudad de Girona entre los años 1979 y 2002. La conexión entre las políticas territoriales aplicadas hoy a escala catalana y el laboratorio de ideas y prácticas que ha sido el urbanismo municipal es, en muchos aspectos, relevante (véase al respecto, Amador Ferrer y Joaquim Sabaté, "L'urbanisme municipal a Catalunya", en *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, 32, marzo 1999 (143 pp.) y Amador Ferrer, "El urbanismo municipal en España", en *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, 43, junio 2005, (124 pp.).

modo alguno, ni una renuncia a los beneficios del proceso de metropolitanización ni una negativa a asumir la herencia de la dispersión ya acaecida. Veámoslo.

El proceso de metropolitanización en el entorno de las áreas urbanas de Barcelona, Tarragona, Girona y, en menor medida, Lleida, ha comportado, como se ha dicho, una mayor integración territorial, con la consiguiente mejora en el acceso a los servicios y expansión de los ámbitos del mercado de trabajo. Ahora bien, estos avances en la eficiencia económica y la equidad territorial se han visto acompañados por los fenómenos de dispersión, especialización y segregación a los que nos hemos referido. Pues bien, a nuestro entender, la lucha contra estos efectos perversos no debe implicar, en modo alguno, la renuncia a aquellos beneficios. Así, frente a quienes de forma reaccionaria y quimérica quisieran negar o revertir el proceso de metropolitanización (recentralizando usos y población en la ciudad central o tratando de construir “comunidades urbanas” presuntamente autónomas y autosuficientes) hay que subrayar que estos intentos no podrían acabar más que en nuevos episodios de segregación y exclusión. Al contrario, el modelo de urbanización que se propugna asume y exalta la integración del territorio; lejos de negar pues el proceso de metropolitanización se propone impulsarlo, pero no a partir de la irradiación de un solo foco o de la dispersión desvertebrada, sino articulándolo sobre la red de ciudades. Se propugna pues una ordenación del territorio catalán basada en una red articulada de ciudades y pueblos razonablemente densos, ricos de funciones diversas y de convivencia cívica. Cataluña se organizará así como una red de espacios urbanos de alta calidad: como una ciudad hecha por ciudades, como una ciudad de ciudades, como un archipiélago metropolitano¹¹.

Para que la implementación de estas políticas resulte exitosa, la reivindicación del hecho metropolitano debe ir acompañada, además, por la asunción plena de la realidad territorial existente. La dispersión territorial de la urbanización es un fenómeno que se inició, en Cataluña, hace, por lo menos, tres décadas. Como en tantas otras regiones europeas, este proceso ha transformado de manera radical la estructura de los asentamientos, la superficie de suelo ocupada y la distribución espacial de los usos. Resultaría pues absurdo diseñar ahora políticas territoriales concebidas sólo para la ciudad formal y actuar como si el resto de la realidad –las urbanizaciones de segunda residencia, los polígonos industriales aislados, los grandes centros comerciales sobre la red arterial metropolitana, el sprawl residencial- no existiera. Al contrario, como trataremos de exponer, las políticas que se están tratando de desarrollar parten de un reconocimiento explícito de la realidad territorial en su conjunto, pero, lejos de asumirla de forma acrítica o fatalista, tratan de modificar algunos de sus rasgos negativos y condicionar su evolución futura para asegurar un mayor bienestar colectivo.

El avance hacia este uso más ordenado, equitativo y culto del territorio requiere dotar a la Administración de los instrumentos adecuados tanto por lo que se refiere al planeamiento como a la normativa y a la actuación administrativa. En los apartados siguientes expondremos cuales son las iniciativas que el Gobierno de Cataluña ha emprendido en los últimos veinte meses en el campo del planeamiento territorial y

¹¹ El modelo es hasta cierto punto coincidente con el que, con escasos efectos prácticos desgraciadamanete, ha propugnado la Unión Europea en algunos de sus documentos de planificación territorial estratégica. Sobre las noción de archipiélago metropolitano véase Francesco Indovina, “Trasformazioni della città e del territorio all’inizio del XXI secolo: l’arcipelago metropolitano”,

urbanístico, así como de las políticas en materia de suelo, paisaje, infraestructuras y la rehabilitación urbana.

III. El planeamiento territorial y urbanístico

Como se decía, Cataluña ha conocido, en las últimas décadas un destacado florecimiento del urbanismo municipal. En cambio, los avances en el campo del planeamiento territorial han sido muy limitados y modestos. Ante esta situación, el Gobierno decidió crear, en enero del 2004, apenas un mes después de tomar posesión, el Programa de Planeamiento Territorial¹² a través del cual se ha venido a poner fin a la larga estación de sequía en materia de planeamiento supramunicipal, tanto en su vertiente territorial como urbanística.

III.1. El planeamiento territorial

En efecto, a pesar de que la legislación catalana¹³ preveía desde inicios de los años ochenta que se debía elaborar un Plan Territorial General para el conjunto de Cataluña, se tuvo que esperar hasta el año 1995 para que se aprobara y aún con un contenido normativo prácticamente nulo¹⁴. La aprobación del Plan Territorial debía ser seguida por la elaboración de una serie de Planes Territoriales parciales, siete en total. Pero de estos sólo fue aprobado uno, el de las Terres de l'Ebre, el año 2001¹⁵, en buena medida bajo la presión y como respuesta al movimiento social que conmocionó aquella área en oposición al proyecto del transvase del agua del río hacia otras regiones.

Podrá argüirse que, si pese a la inexistencia de esta planificación territorial, la modernización social y económica ha tenido lugar, quizás estos instrumentos no eran tan necesarios. El problema, claro está, reside en los costes que este avance ha tenido, en su distribución social y territorial, así como en la posibilidad de poderlos asumir en el futuro: falta de guía, el proceso de metropolitanización ha generado, junto a sus innegables beneficios, un incremento extraordinario del consumo de suelo, una exacerbación de la movilidad y un riesgo creciente de segregación social. Los costes de estas dinámicas, tal como se ha expuesto más arriba, son muy elevados y su persistencia podría acabar hipotecando las posibilidades de desarrollo del territorio y la sociedad catalana desde el punto de vista ambiental, económico y social. Pues bien, resulta

¹² El director del Programa es el arquitecto Juli Esteban, que fue, durante largo tiempo responsable del gabinete de estudios urbanísticos del área metropolitana Barcelona y del Ayuntamiento de Barcelona. La creación del Programa, adscrito a la Secretaria de Planificación Territorial, se inscribe en la reorganización administrativa del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas realizada por el Consejero Nadal. En ella los servicios del Departamento se estructuran en dos Secretarías: por una parte, la Secretaria de Planificación Territorial, a la cual están adscritas la Dirección General de Urbanismo, la Dirección General de Arquitectura y Paisaje y, como se decía, el Programa de Planeamiento Territorial; por la otra, la Secretaria de Infraestructuras y Movilidad, a la cual se adscriben la Dirección General de Carreteras, la Dirección General de Puertos y Transportes y el Programa de Movilidad.

¹³ Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 385, 30 de noviembre 1983).

¹⁴ Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Catalunya (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 2032, 31 de marzo 1995).

¹⁵ Resolución de 11 de julio de 2001, por la que se hace público el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 15 de mayo de 2001, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial parcial de les Terres de l'Ebre (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 3440, 27 de julio 2001).

evidente que las dinámicas de dispersión, especialización y segregación responden a procesos de base claramente supralocal a los que el planeamiento de escala municipal tiene muchas dificultades para responder de manera adecuada. Es por ello que una política territorial que quiera encauzarlas con objetivos de sostenibilidad, eficiencia y solidaridad requiere de instrumentos de planeamiento a otra escala, a escala territorial.

Partiendo de estas premisas, el Gobierno se ha comprometido a elaborar, en el curso de la presente legislatura (2003-2007) planes territoriales para el conjunto del territorio catalán. Esto implica la redacción de seis planes territoriales de nuevo cuño (Alt Pirineu i Aran, Cataluña Central, Comarques Gironines, Regió Metropolitana de Barcelona, Terres de Ponent y Camp de Tarragona) y la revisión del Plan Territorial de les Terres de l'Ebre y del Plan Territorial General de Cataluña, la operatividad de los cuales ha sido, en ambos casos, muy escasa. De hecho, tras el primer año y medio de gobierno, ya se han elaborado y puesto a consulta pública los anteproyectos del Plan Territorial de l'Alt Pirineu i Aran (abril 2005)¹⁶ y del Plan Director Territorial de l'Empordà, que constituye un avance del de las comarcas gerundenses (mayo 2005)¹⁷. En los próximos meses se espera disponer del anteproyecto de tres planes territoriales más (Cataluña Central, Regió Metropolitana y Terres de Ponent).

El contenido de estos planes territoriales se circunscribe a tres ámbitos temáticos, a través de los cuales se quiere ofrecer indicaciones estratégicas y normativas sobre la estructura territorial básica:

- a) El sistema de espacios abiertos (suelo para actividades agrícolas, ganaderas y forestales, espacios de interés natural, conectores biológicos, otros espacios protegidos).
- b) El sistema de asentamientos (red urbana, suelo para usos residenciales, industriales y terciarios, rehabilitación y remodelación urbana).
- c) El sistema de infraestructuras (traza y prestaciones de las infraestructuras de la movilidad, red viaria, ferroviaria, puertos, aeropuertos y espacios logísticos).

Como resulta evidente, éste delimitación temática deja fuera de los planes ámbitos de gran trascendencia territorial (ciclo del agua, energía, residuos, equipamientos comerciales, equipamientos sanitarios, etc.). La limitación responde a un criterio de prudencia disciplinar y administrativa. Prudencia disciplinar puesto que parece quimérico tratar de ordenar en un solo ejercicio de planeamiento –respecto al cual, como se ha visto, se dispone además en Cataluña de una experiencia previa muy escasa– todos los aspectos que inciden en la transformación territorial. Prudencia administrativa ya que las competencias respecto a los temas enunciados corresponden a departamentos y organismos diversos que disponen asimismo de capacidad de planificación. Así, se ha optado por definir una urdimbre territorial básica que deberá ser completada posteriormente a través de la planificación sectorial.

Por lo que al método de planificación se refiere hay que subrayar que los planes no son concebidos como documentos rígidos en los cuales el conjunto del contenido está en función de una imagen objetivo final, a la vieja usanza. Antes al contrario, los planes

¹⁶ Edicto del 19 de abril de 2005 por el que se somete a consulta pública el anteproyecto del Plan Territorial del Alto Pirineo y Aran (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4369, 22 de abril 2005). El documento completo puede consultarse en www.gencat.net/ptop .

¹⁷ Edicte del 6 de mayo de 2005 por el que se somete a consulta pública el anteproyecto del Plan Director Territorial de l'Empordà (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4384, 13 de mayo 2005). El documento completo puede consultarse en la www.gencat.net/ptop .

territoriales en elaboración constituyen una serie de orientaciones estratégicas, de vínculos territoriales, de actuaciones administrativas y de compromisos económicos para alcanzar, a través de un proceso concertado, los objetivos colectivos establecidos. Así, como muestran los anteproyectos que se han dado ya a conocer, los planes quieren ser documentos concretos, rigurosos y útiles que a través de un conjunto de elementos – memoria, planos, normativa y estudio económico-financiero- establecen los compromisos de la administración y los deberes y derechos de los privados en un marco de seguridad jurídica.

Fijado el ámbito temático y el método del planeamiento se ha procedido a dotarlo de un marco de referencia que asegure la coherencia del conjunto. En efecto, una aproximación jerárquica al planeamiento hubiera requerido iniciar el esfuerzo de planificación territorial revisando ante todo el Plan Territorial General de Cataluña y sólo después, a través de la “cascada del plan” tan alabada por la vieja escuela, proceder a la elaboración de los planes parciales. Esta aproximación se descartó, por cuanto se estimó que se corría el riesgo de perder la legislatura en una discusión de estrategias generales, cuando en realidad se precisaba de normativas y propuestas concretas e inmediatas. Por ello se escogió avanzar directamente con los planes territoriales parciales y, como se verá a continuación, con los planes directores urbanísticos. Ahora bien, esta opción dejaba abierta la necesidad de dotarse de unos parámetros comunes para el conjunto de los planes que garantizase su cohesión por lo que a criterios generales, escenarios socioeconómicos, condicionantes ambientales y proceso normativo se refiere.

Así, se elaboraron, en primer lugar, unos Criterios de planeamiento territorial. Criterios, que constan de quince apartados referentes a los sistemas de espacios abiertos, los asentamientos y las infraestructuras de la movilidad, que vienen a concretar los principios de compacidad, complejidad y cohesión del modelo territorial que se han enunciado más arriba. Sus enunciados son los siguientes¹⁸:

a) Sobre el sistema de espacios abiertos

1. Favorecer la diversidad territorial, manteniendo como referencia su matriz biofísica
2. Proteger los espacios naturales, agrarios y no urbanizables como una componente esencial de la ordenación del territorio.
3. Preservar el paisaje como valor social y patrimonial, así como activo económico del territorio.
4. Moderar el consumo de suelo.

b) Sobre el sistema de asentamientos

5. Favorecer la cohesión social y evitar la segregación espacial en las áreas urbanas.
6. Proteger y potenciar el patrimonio urbanístico que vertebra el territorio
7. Facilitar una política de vivienda eficaz y urbanísticamente integrada
8. Propiciar la convivencia de actividades y vivienda en las áreas urbanas, racionalizar la implantación de polígonos industriales y terciarios.
9. Introducir medidas de regulación y orientación espacial de la segunda residencia.
10. Propiciar el carácter compacto y en continuidad de los nuevos crecimientos.

¹⁸ Véase *Criteris per al desenvolupament del Programa de Planejament Territorial...*, cit., presentados a la Comisión de Coordinación de Política Territorial en su sesión constituyente el día 20 de mayo de 2005.

11. Reforzar la estructura nodal del territorio a través del crecimiento urbano.
- c) Sobre el sistema de infraestructuras de movilidad
12. Organizar la movilidad como un derecho más que como una obligación.
13. Facilitar la implantación del transporte público mediante la polarización y la compacidad del sistema de asentamientos.
14. Atender especialmente la vialidad que estructura territorialmente los desarrollos urbanos.
15. Integrar Cataluña en el sistema de redes urbanas y de transporte europeas.

El segundo elemento de referencia del que el programa de planificación se ha dotado son los escenarios socio-económicos comunes para el conjunto del territorio catalán. Escenarios destinados a establecer unas previsiones de crecimiento demográfico y de evolución de la ocupación con un horizonte de veinte años (2026), de forma tal que de ellas pueda derivarse una cuantificación de necesidades de suelo y vivienda para cada uno de los ámbitos de planificación. No es este el lugar para entrar en el detalle de la metodología adoptada para establecer estas proyecciones, ni para describir de forma pormenorizada sus resultados¹⁹. Bastará indicar que las estimaciones vienen a confirmar la presencia de una importante inflexión de la dinámica demográfica, a través de la cual la población catalana, que se ha mantenido sensiblemente estable en el último cuarto del siglo veinte alrededor de los seis millones de habitantes, ha entrado en una nueva fase de crecimiento que la llevará a alcanzar los ocho millones en un horizonte 2020-2026. Este aumento tendrá lugar esencialmente a las aportaciones de población inmigrante que alcanzaría unos efectivos de 1,5 millones en el horizonte final de la estimación. Por su parte, los lugares de trabajo pasarían de 2,7 millones en la actualidad a 3,6 a final del periodo. Las implicaciones sociales y territoriales de este proceso de crecimiento, comparable sólo, por su magnitud, al que experimentó la sociedad catalana en el período 1960-1975, son extraordinarias y su tratamiento, desde el punto de vista espacial, constituye el principal objetivo del programa de planeamiento territorial.

La coherencia de las previsiones de evolución de la población y la actividad económica en cada ámbito de planeamiento con los condicionamientos ambientales y energéticos constituye el tercer elemento de referencia del programa de planeamiento. Para ello se ha establecido, de común acuerdo con el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, que los planes serán sometidos al proceso de evaluación estratégica ambiental de acuerdo con aquello que establece la normativa europea²⁰. La evaluación se realizará a

¹⁹ Véase *Estimacions socio-econòmiques per al planejament territorial*, Barcelona, Secretaria de Planificació Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2005 (multicopiado, 2 vol.). El método de proyección utilizado es el establecido por el arquitecto Josep M. Carrera y la economista Maria Antònia Monés -en la actualidad coordinador del Plan Territorial Metropolitano y Directora General de Programación Económica, respectivamente. El modelo parte de considerar la demanda de lugares de trabajo que puede derivarse de una determinada evolución del PIB como variable independiente. La demanda agregada resultante es después cruzada con la evolución previsible de la pirámide demográfica y las tasas de ocupación. De aquí se sigue una cuantificación de la población ocupada residente, la cual, se estima, si no es satisfecha con efectivos autóctonos será cubierta por contingentes migratorios. Ello resulta en una cuantificación de los lugares de trabajo localizados y de la población ocupada residente a lo largo de todo el período para cada uno de los ámbitos de planeamiento, con las consiguientes estimaciones en materia de residencia principal y de suelo para actividades económicas.

²⁰ Véase la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (*DOCE*, 197/30, de 21 de julio 2001). La Directiva, conocida también como “de evaluación ambiental estratégica, se

partir de las fases iniciales de elaboración de cada plan, de forma que sus prescripciones constituirán parte integrante del proceso y no una, siempre conflictiva y muy a menudo estéril, sanción final. El principal objetivo de la evaluación será establecer de qué forma las propuestas de estrategia del planeamiento en materia de asentamientos, infraestructuras y espacios abiertos se compaginan con las previsiones de disponibilidades energéticas, de ciclo hidráulico y de tratamiento de residuos.

El cuarto y decisivo aspecto del marco de coherencia del planeamiento territorial es el sistema normativo para su elaboración, tramitación y aprobación. Los planes territoriales, para ser efectivos, deben ser, ante todo, fruto de un conjunto de acuerdos. Acuerdos entre los distintos Departamentos del Gobierno, entre el Gobierno y los ayuntamientos de cada uno de los territorios y, finalmente, entre la administración pública, en su conjunto, y los representantes de la sociedad civil. Para ello los planes no pueden ser elaborados por un Departamento, como en una caja negra, para hacerlos aparecer después, como en un juego de manos, sobre la mesa del resto de actores. Ésta es, sin duda, la receta para avanzar rápidamente desde un punto de vista técnico, pero es también la receta para el conflicto y el fracaso, para acabar disponiendo de unos planes inviables e inútiles. Al contrario, es necesario que el mismo proceso de formación del plan constituya un ejercicio de concertación. Para ello, se ha ideado una normativa para la elaboración y aprobación del planeamiento territorial muy prolongado y garantista²¹, en el cual, a lo largo del proceso, a través de distintos momentos de consulta e información pública, cada Departamento de la Generalitat y cada ayuntamiento son consultados directamente diversas veces sobre el contenido del proyecto y se crean diversas instancias de participación para las entidades y el conjunto de la ciudadanía. El objetivo es que, al acabar el proceso, los ayuntamientos, las instituciones y las entidades de cada territorio sientan la reflexión estratégica, los objetivos y las propuestas del plan tan propios, que vengan a pensar que la Generalitat ha acabado aceptando el plan por ellos deseado.

III. 2. La planeamiento urbanístico

El esfuerzo de ordenación a escala territorial debe ir acompañado de manera inseparable por la actuación urbanística. Una actuación que cuenta en Cataluña de una tradición técnica y profesional encomiable pero que, sin embargo, falta de directrices políticas, de marco normativo y de encaje territorial, se ha visto demasiado a menudo incapaz de reconducir los aspectos nocivos del proceso de urbanización a los que nos referíamos más arriba.

Para hacer frente a esta situación desde el punto de vista administrativo se ha procedido a fortalecer los medios con los que cuenta los que cuentan la Dirección General de Urbanismo²² y los ayuntamientos para la redacción, tramitación, aprobación y ejecución del planeamiento urbanístico. Para ello se ha modificado el funcionamiento de las

encuentra todavía en proceso de transposición, tanto en la legislación española como en la catalana, por lo cual, el programa viene a adelantarse, en su cumplimiento, a lo establecido en la normativa.

²¹ Véase el Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el cual se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales (en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4432, 22 de julio 2005).

²² El responsable de la Dirección General de Urbanismo es el arquitecto Joan Llorc, que ostenta este cargo desde el año 2000.

Comisiones Territoriales de Urbanismo, los órganos colegiados -integrados por representantes de la Generalitat, la administración local y representantes sociales- que tienen la responsabilidad de sancionar la tramitación de la mayoría de los trámites urbanísticos. Así, se han introducido diversas mejoras de carácter técnico en su funcionamiento y el Consejero de Política Territorial ha procedido a nombrar entre sus miembros, junto a los representantes de la Administración y del sector inmobiliario, a personas mayoritariamente procedentes de sectores profesionales y académicos que puedan transmitir sensibilidades ambientales y territoriales diversas. Con estas medidas se persigue que el debate sobre los eventuales temas controvertidos pueda producirse en el seno de las comisiones y que las decisiones de las mismas cuenten con una mayor legitimidad de origen.

Por otra parte, para fortalecer la capacidad de los ayuntamientos en la elaboración y ejecución del planeamiento, la Dirección General de Urbanismo ha establecido tres programas de ayuda para la redacción de planeamiento municipal: para los municipios que tienen la intención de revisar o completar su planeamiento, para los municipios que desean elaborar catálogos de edificaciones en suelo no urbanizable y para los municipios que no disponen, todavía, de ningún instrumento de planeamiento. Para el ejercicio 2005 se destinarán a estos programas no menos de 5 millones de € y se acogerán a ellos un total de 169 de los 946 municipios catalanes.

Desde el punto de vista del contenido del planeamiento municipal, la reorientación definitiva de los procesos urbanísticos no se alcanzará de forma plena hasta que el planeamiento de escala local se haya adaptado a las prescripciones de la nueva legislación urbanística, de la que se hablará a continuación, y del nuevo planeamiento territorial, mencionado más arriba. Esto implica, obviamente, un período temporal muy dilatado que en algunas áreas resultaría del todo inadecuado. Entre estas destacan, los entornos de las áreas urbanas más densas y pobladas, algunos territorios con un patrimonio arquitectónico o natural especialmente valioso y aquellos que conocen una mayor presión urbanística

Para hacer frente a estas situaciones de manera inmediata, el Gobierno ha emprendido la redacción de una serie de Planes Directores Urbanísticos, con el objetivo de orientar y ordenar el desarrollo de determinadas áreas. Así, en los últimos 18 meses se ha iniciado la redacción de un total de 15 instrumentos normativos de este tipo, que afectan, en su conjunto, a de 300 municipios de de todo Cataluña. En el momento de escribir estas líneas (agosto 2005), 2 de estos documentos se encuentran ya definitivamente aprobados, 1 en fase de aprobación inicial, 5 en período de consulta institucional del avance de plan y el resto en distintos estadios iniciales de su redacción.

Un primer grupo de estos planes tiene por objetivo ordenar el desarrollo de algunas de las ciudades medianas de Cataluña, que son ya polaridades emergentes y, de acuerdo con las previsiones del Programa de Planeamiento Territorial, acogerán en un futuro próximo importantes crecimientos. Para que éstos tengan lugar de forma ordenada y sirvan para reforzar la posición de las ciudades medias en la articulación del territorio y como centros irradiadores de servicios, el Gobierno ha creído conveniente dotar estos sistemas urbanos de instrumentos de planificación supramunicipal. Así, se están redactando los planes directores urbanísticos del entorno de las tres principales ciudades de la Cataluña Central: la Conca d'Òdena (área urbana de Igualada), el Pla de Bages

(área urbana de Manresa) y la Plana de Vic (área urbana de Vic)²³. Se han empezado asimismo los trabajos para la elaboración de los Planes Directores Urbanísticos de las áreas urbanas de Figueres y Girona²⁴ y en los próximos meses se prevé el inicio del Plan de área central del Camp de Tarragona (Tarragona-Reus). En todos los casos se trata de polaridades urbanas básicas para la deseada estructuración nodal del país, que presentan una elevada complejidad urbanística, en las que es preciso optimizar la inversión en infraestructuras y sobre las cuales recaerá, como se ha dicho, la responsabilidad de acoger una parte relevante de los futuros crecimientos residenciales y de actividad económica.

El segundo grupo de planes directores urbanísticos se propone preservar y valorizar el patrimonio ambiental, paisajístico, arquitectónico y urbano de una serie de áreas especialmente sensibles. Entre estos destaca el Plan Director Urbanístico de Gallecs que tiene como principal objetivo proteger y ordenar de manera definitiva un espacio de 774 Ha. de alto valor paisajístico en el llano del Vallès, en el mismo corazón de la región metropolitana, que, a lo largo de los últimos 35 años han sido objeto de diversos proyectos y polémicas urbanísticas²⁵. Otro plan director que afecta un área sobre la cual se ha producido una notable controversia territorial es el de la Vall d'en Bas, Vall del Ges i Bisaura, que tiene por objeto ordenar el crecimiento urbanístico y regular los usos del suelo no urbanizable en el ámbito de influencia del nuevo eje Vic-Olot por Bracons²⁶. El tercer Plan Director de este grupo se propone preservar el conjunto de las colonias industriales del río Llobregat -uno de los conjuntos de arquitectura industrial del siglo XIX más importante y mejor preservado de España y Europa- con miras a consolidarlas como espacios de residencia, de actividad productiva, de frecuentación turística y de preservación de la memoria histórica²⁷. Finalmente, se ha iniciado también

²³ Los equipos redactores de estos planes son dirigidos, respectivamente, por los arquitectos Antonio Font (Igualada), Joaquim Sabaté (Manresa) y Xabier Eizaguirre (Vic), profesores todos ellos de la Escuela Superior de Arquitectura de la Universitat Politècnica de Catalunya. El ámbito del Plan Director de la Conca d'Òdena comprende un total de 11 municipios, el del Pla de Bages 22, y el de la Plana de Vic 18. Los documentos de Criterios y Objetivos de los dos primeros planes han iniciado su periodo de consulta institucional en julio del 2005.

²⁴ El Plan Director Urbanístico del área urbana de Figueres, que comprende 16 municipios, es dirigido por los arquitectos Lluís Cantallops y Ferran Sagarra, profesores, asimismo, de la Universidad Politécnica de Cataluña. El encargo de los trabajos de redacción del Plan Director del área urbana de Girona, con 12 municipios, se realizará en los próximos meses.

²⁵ El Plan Director Urbanístico del Gallecs fue aprobado de manera definitiva por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas el 29 de abril de 2005. Permitirá conservar libre de urbanización el espacio central de Gallecs, que se mantendrá así como espacio natural, terreno agrícola y ámbito para el solaz de los ciudadanos de las poblaciones vecinas; asimismo prevé la ordenación definitiva de la urbanización del entorno del paraje y garantiza la gestión pública del conjunto del ámbito con la participación de las administraciones locales y la Generalitat. El Plan afecta un total de 7 municipios del Vallès y ha sido redactado por la propia Dirección General de Urbanismo, con el concurso del Institut Català del Sòl.

²⁶ El Plan responde a un acuerdo del Gobierno adoptado en el mismo momento en el que decidió continuar, con una notable modificación de trazado, la apertura del eje. El control de las repercusiones urbanísticas de la apertura de la nueva vía ha sido una de las principales preocupaciones de aquellos que se oponían a su apertura. La elaboración del Plan, que afecta un total de 12 municipios de las comarcas de Osona y la Garrotxa, ha sido confiada a un equipo dirigido por los arquitectos Ricard Pié y Josep Maria Vilanova, con el concurso de biólogos, ingenieros y geógrafos. El documento de Criterios y Objetivos del Plan ha completado ya su periodo de consulta institucional.

²⁷ El ámbito del Plan Director Urbanístico de las Colonias Industriales del Llobregat cubre un territorio de 58 Km² a ambos lados del río Llobregat, entre el embalse de la Baells y el inicio de la acequia de Manresa. Incluye parcialmente el territorio de 9 municipios y en él se encuentran un total de 14 colonias industriales. El equipo redactor del Plan es dirigido por los profesores Joaquim Sabaté, de la Universitat Politècnica de Catalunya, y Pere Salvà, de la Univesitat Ramon Llull.

el Plan Director Urbanístico de la sierra de Rodes y sus entornos, con la voluntad de proteger y ordenar urbanísticamente esta zona que constituye un conector biológico de gran importancia entre la Serra de l'Albera, el Cap de Creus y los Aiguamolls de l'Empordà, en uno de los paisajes más reputados y representativos del territorio catalán. En un futuro próximo nuevos planes con objetivos de valorización patrimonial, ambiental y paisajística vendrán a sumarse a los ya aprobados o iniciados²⁸.

El tercer conjunto de Planes Directores Urbanísticos tiene como ámbito de aplicación algunas áreas del Pirineo o el litoral catalán que conocen una fuerte presión urbanística asociada, sobretudo, a la actividad turística y, en particular, a la segunda residencia. Así, de acuerdo con las previsiones del Plan Territorial del Alt Pirineu i Aran se ha iniciado la redacción y tramitación de los planes de las tres comarcas pirenaicas con un más acusado dinamismo urbanístico: la Val d'Aran, el Pallars Sobirà y la Cerdanya. Los tres planes tiene por objeto esencial ordenar y acompasar el crecimiento urbanístico que en ellas se está produciendo para que este no venga a poner en riesgo los valores ambientales, patrimoniales y paisajísticos que constituyen la base del atractivo turístico del área y, por ende, de su desarrollo económico²⁹. A este mismo grupo de instrumentos pertenecen los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero catalán que, por su ambición e importancia requieren mención aparte.

En la evolución de la distribución de la población catalana sobre el territorio a la que aludíamos al inicio, el poblamiento ha conocido una acusada litoralización. Esto ha provocado una acusada transformación y urbanización de los espacios litorales que, en las últimas décadas, el fenómeno turístico y el incremento de la segunda residencia han contribuido a impulsar de manera decisiva. Así, en la actualidad, cerca de la mitad del frente costero catalán se encuentra ya urbanizada. Ante esta realidad, el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDUSC) tiene por objetivo proteger y poner en valor los espacios costeros que se encuentran todavía libres de ocupación, evitando, siempre que sea posible, su urbanización. Se persiguen con ello cuatro tipos de objetivos:

- a) Urbanísticos: evitar la consolidación de un continuo edificado que podría llegar a cubrir una parte substancial de la línea de costa.
- b) Patrimoniales: preservar los espacios costeros por sus valores paisajísticos, culturales y simbólicos.
- c) Ambientales: posibilitar la preservación de un medio particularmente frágil como lo es el costero y asegurar su continuidad entre los ecosistemas terrestres y marítimos.
- d) Económicos: gestionar el espacio costero como recurso esencial para el desarrollo económico y, en particular, para la actividad turística.

Para conseguir estos objetivos, el PDUSC ha identificado, en una franja litoral que oscila entre los 500 metros y los 2 km. de la línea costera, la practica totalidad de los suelos no urbanizables y buena parte de los suelos urbanizables no delimitados y ha establecido que estos quedan definitivamente excluidos del proceso urbanizador. Con

²⁸ El Plan Director Urbanístico de la Serra de Rodes incluye, total o parcialmente, el territorio de 7 municipios ampurdaneses. Su redacción ha sido confiada a un equipo dirigido por el arquitecto Amador Ferrer.

²⁹ Los Planes Directores de la Val d'Aran y el Pallars Sobirà son redactados por un equipo dirigido por los arquitectos Carles Llop y Sebastià Jornet. El de la Cerdanya es elaborado bajo la dirección de los también arquitectos Miquel Domingo y Alfredo Fernández de la Reguera. Los documentos de Criterios y Objetivos de los dos primeros planes han sido ya sometidos a consulta institucional y el tercero lo será en breve. En los tres casos el Plana abarca el conjunto de municipios de cada comarca.

ello el plan ha venido a preservar de manera plena un total de 23.500 Ha. situadas en primera línea de costa, lo cual representa una superficie equivalente a unas dos veces y media el término municipal de la ciudad de Barcelona. Los criterios y objetivos del plan, que afecta un total de 75 municipios litorales, fueron comunicados a los ayuntamientos el día 5 de febrero de 2004, apenas cuarenta días después de la toma de posesión del Gobierno, y el PDUSC ha sido aprobado de manera definitiva por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas el día 25 de mayo del 2005. Hay que hacer notar que su tramitación ha contado con un elevado nivel de consenso, de forma tal que en el periodo de exposición pública se han recogido apenas 670 alegaciones (es decir, 9 alegaciones escasas por cada uno de los municipios concernidos) Por su la superficie y el número de municipios afectados, el PDUSC es el ejercicio de planeamiento supramunicipal más ambicioso acometido en Cataluña desde el Plan General Metropolitano de 1976.³⁰

Por otra parte, durante el proceso de elaboración del Plan se hizo evidente la importancia estratégica de tratar de preservar, por su proximidad a la línea de costa y por sus valores intrínsecos, diversos sectores de suelo urbanizable delimitado que no cuentan todavía con planeamiento derivado definitivamente aprobado. A estos efectos, se ha emprendido la redacción de un nuevo plan –que ha sido denominado Plan Director Urbanístico Costero para sectores de suelo urbanizable sin plan parcial definitivamente aprobado- que, por razones técnicas y jurídicas se ha preferido tramitar separadamente del primer PDUSC. El Plan, que ha sido aprobado inicialmente el 25 de mayo de 2005, prevé, después del estudio pormenorizado de más de 200 sectores, la preservación de 44 espacios, sobre una superficie de 656 Ha., para 30 de los cuales se propone la calificación de suelo no urbanizable costero y para el resto unas directrices que aseguren que el desarrollo urbanístico que en ellos se produzca sea compatible con el calidad paisajística y ambiental.

Finalmente, ha sido una preocupación constante en la tramitación del Plan que éste proveyera no sólo vínculos urbanísticos sobre el régimen del suelo sino instrumentos para la gestión del espacio que se quiere mantener libre de urbanización. Para ello, el Departamento de Política Territorial creó, antes incluso de la aprobación definitiva del Plan, un Fondo para la gestión del suelo no urbanizable del sistema costero, al cual los ayuntamientos afectados y las asociaciones de preservación y custodia del territorio pueden recurrir para financiar actuaciones de gestión en este espacio. El objeto de estas ayudas es la financiación de adquisiciones de suelo para incorporarlo al patrimonio público, la construcción y mantenimiento de caminos de ronda, mejora de accesos peatonales, reconstrucción de terrazas y demolición de edificaciones obsoletas o ilegales. Se han realizado ya dos convocatorias de ayudas, correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005, y a ellas se han acogido un total de 24 ayuntamientos costero.

En conjunto, los nuevos planes directores urbanísticos, que cubren ya un tercio del total de los municipios catalanes, están contribuyendo de manera decisiva, a nuestro entender a construir, una nueva generación de planes urbanísticos en Cataluña. Una nueva etapa en la cual el legítimo ejercicio de la autonomía local en la elaboración del planeamiento

³⁰ Véase *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner*, Barcelona, Secretaria de Planificació Territorial del Departament de Política Territorial y Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, mayo 2005 (multicopiado, dos volúmenes). Para una glosa de su contenido puede verse nuestro artículo, “El Plan Director Urbanístico del litoral de Cataluña: una apuesta de futuro”, en *Portus*, 8, septiembre 2005.

municipal encontrará un marco de referencia adecuado en el ámbito supramunicipal y territorial.

III. Las políticas de suelo, movilidad, paisaje y rehabilitación urbana

Establecido el diagnóstico sobre las dinámicas territoriales y enunciada la respuesta que a ellas se está dando desde el planeamiento territorial y urbanístico, vamos a entrar, a continuación, a tratar los rasgos principales de las políticas territoriales activas que se están adoptando. Nos referiremos, concretamente, a cuatro ámbitos, para cada uno de los cuales el Gobierno ha impulsado la aprobación de una ley específica³¹ y diversos programas de actuación:

- a) El suelo y la vivienda
- b) Las infraestructuras de la movilidad
- c) La arquitectura y el paisaje
- d) Las políticas de rehabilitación urbana

III.1. Las políticas de suelo y vivienda

Los mercados inmobiliarios han conocido, en los últimos años, una situación hasta cierto punto paradójica: en Cataluña, como en toda España el ritmo de producción de vivienda alcanza, año tras año, records históricos, y, sin embargo, amplios sectores de la población tienen graves dificultades para acceder al mercado. Esta situación, como han explicado reiteradamente los expertos, tiene su explicación en, primer lugar, en la rigidez del mercado, dominado de forma tan completa por la propiedad (el 86% de las familias es propietaria de la vivienda donde mora), que la presencia del alquiler es muy reducida y el acceso al mercado ha de pasar de manera obligatoria en la mayoría de los casos por la compra³². Otra característica que contribuye a la peculiar situación del mercado es el peso de la segunda residencia sobre el total del parque construido: con 1 de cada 3 viviendas destinada a otros usos que el de vivienda principal, Cataluña y España en su conjunto representan una singularidad extraordinaria a escala europea³³. Estos factores se han combinado con la creciente demanda –inducida por razones demográficas, el bajo precio del dinero y la situación de los mercados financieros- para dar lugar a un ciclo alcista de los precios extraordinariamente acusado y prolongado.

En este contexto, uno de los debates más intensos que, en materia urbanística, ha tenido lugar en los últimos años ha sido el de la disponibilidad de suelo y la forma como ésta condiciona la evolución de los precios. En Cataluña, como en el conjunto de España, en este debate se han confrontado dos posiciones: por una parte, la de quienes afirman que los precios extraordinariamente elevados del suelo y de la vivienda tienen relación

³¹ Se trata, por orden cronológico de aprobación, de las leyes siguientes: *Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de una atención especial*; *Ley 10/2004, de modificación de la Ley 2/2002, de Urbanismo, para la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomías local*; *Ley 7/2005, de modificación de la Ley 7/1993, de carreteras*; y la *Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje*.

³² Sobre la evolución del mercado inmobiliario y las políticas de vivienda en España puede verse nuestro “Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI”, en *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, 42, septiembre 2004 (68 pp.).

³³ Carme Trilla, *La política d’habitatge en una perspectiva europea comparada*, Barcelona Fundació la Caixa, 2001 (202 pp.).

directa con la regulación urbanística del suelo y que, por lo tanto, desregulando sus usos, se conseguiría una drástica disminución de los precios; por otra parte, la de aquellos que mantienen que la evolución de los precios del suelo es, sobretodo, el resultado de la existencia de un mercado inmobiliario muy dominado por la demanda (inducida, en buena parte, por la entrada en este sector de activos financieros provenientes de los mercados bursátiles) y que, en todo caso, aquello que ha condicionado los precios del suelo ha sido el elevado precio de la vivienda y no al contrario.

El hecho de que existan en Cataluña, en este momento, 63.362 Ha de suelo calificado como urbanizable (una superficie equivalente a seis veces la ciudad de Barcelona), el hecho de que –como se ha dicho- la ocupación de suelo avance a un ritmo acelerado (que los cálculos más solventes cifran en 1000 Ha al año sólo en el ámbito de la región metropolitana de Barcelona³⁴), y el hecho de que el último año hayamos podido construir 96.000 unidades de vivienda, de modo tal que el total acumulado de la última década supera las 600.000 unidades (cerca de 17 veces la ciudad de Girona), llevan a pensar que, efectivamente, la razón asiste a quienes afirman que el problema no reside tanto en la falta de suelo calificado como en la situación del mercado inmobiliario en su conjunto. Por lo tanto, más que desregular el mercado del suelo, como pretendió el Partido Popular desde el Gobierno del Estado³⁵, de lo que se trata es de ordenarlo con decisión para alcanzar tres objetivos: obtener suelo urbanizado para vivienda protegida; recuperar para la colectividad una parte substancial de las plusvalías generadas por la actividad inmobiliaria y, en particular, aquellas derivadas de las políticas públicas en materia de infraestructuras y equipamientos; y, por último, romper la capacidad de algunos agentes de actuar desde posiciones de dominio y asegurar la disponibilidad de suelo urbanizado en el mercado.

Es, primordialmente, con estos fines que el Gobierno de la Generalitat decidió impulsar la modificación de la legislación urbanística, de la cual dependen temas tan esenciales en este campo como la regulación del régimen del suelo, el planeamiento y la gestión urbanística, los instrumentos en política de suelo y vivienda, así como la distribución de competencias entre administraciones. La legislación vigente, con la Ley 2/2002 de Urbanismo, aprobada en febrero del 2002, si bien había supuesto en diversos campos un avance significativo, en otros no había acabado de dotar a las Administraciones públicas de los instrumentos necesarios para afrontar los retos derivados de la situación del mercado inmobiliario y las dinámicas territoriales a las que no hemos referido más arriba.

Así, el Gobierno ha impulsado y el Parlamento de Cataluña ha aprobado una modificación de la legislación urbanística con tres objetivos básicos: generar suelo para vivienda asequible, concretar criterios de sostenibilidad ambiental en el campo urbanístico y establecer un reparto equilibrado de competencias, aumentando la autonomía local en la gestión. Tres objetivos que se han querido fijar en el mismo frontispicio, en el título de la Ley: Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad

³⁴ Centre de Recerca Ecològica i Aplicacions Forestals (2005), *Mapa de cobertes de sòl de Catalunya*, segunda edición consultable en www.creaf.uab.es/msc.

³⁵ Real-decreto Ley 4/2002, de 23 de junio del 2000, sobre medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (*Boletín Oficial del Estado*, 151, 24 de junio 2000).

territorial y la autonomía local³⁶. La Ley modifica un buen número de los 240 preceptos de la anterior legislación, de manera que se ha considerado necesario proceder a la configuración de un texto refundido, que, cumplidos todos los trámites preceptivos, ha sido publicado en julio del 2005³⁷. Asimismo el Gobierno se ha comprometido a aprobar el reglamento completo de la Ley 18 meses, a más tardar, después de su promulgación.

La generación de suelo para vivienda asequible y el incremento de la participación de la colectividad en los beneficios de la actividad urbanística es, como se ha dicho, el primer y más importante de los objetivos de la Ley. Para darle cumplimiento se establece que en los municipios mayores de 10.000 habitantes, las capitales de comarca y todas aquellas localidades que lo deseen se reservará de manera inmediata el 20% del techo residencial de nueva creación para vivienda protegida³⁸. Este porcentaje se podrá incrementar con un 10% complementario de vivienda concertada (de precio intermedio entre la protegida y la libre) en el momento en que la normativa en materia de vivienda regule esta figura. Hay que hacer notar que el 30% de techo representará, normalmente, la producción de un porcentaje mucho más alto de unidades de vivienda con algún tipo de protección (que puede acercarse al 45% del total) puesto que la superficie media de la vivienda protegida es notablemente inferior a la vivienda libre. Asimismo, para evitar la eventualidad que algún agente privado dejara sin construir la vivienda protegida que con esta regulación le corresponde edificar, la Ley incorpora la posibilidad de la administración pública de invocar, entre las razones de expropiación, el incumplimiento de los plazos establecidos para el cumplimiento de la construcción de este tipo de vivienda.

El segundo objetivo de la ley es introducir y clarificar la aplicación de criterios ambientales en el planeamiento urbanístico. Así, se establecen medidas para una gestión más eficaz del suelo no urbanizable, suelo que muy a menudo ha sido considerado como una simple categoría residual y que, en cambio, hay que gestionar de manera activa en coherencia con los objetivos de sostenibilidad territorial propuestos. Así, la Ley establece que deben ser clasificados obligatoriamente como suelo no urbanizable en el planeamiento todos aquellos que tienen un particular interés natural, agrario, paisajístico, forestal o de conector natural. Asimismo, la Ley, adelantándose de nuevo a la transposición de la Directiva de la Unión Europea, establece que deben ser objeto de evaluación ambiental todas las figuras de planeamiento general y todas las revisiones o modificaciones de planes que recalifiquen suelo no urbanizable. De la misma forma se establece que deberán ser sujetas a declaración de impacto ambiental todas las figuras

³⁶ Véase Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4291, 30 de diciembre 2004).

³⁷ Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4436, 28 de julio 2005).

³⁸ La aplicación se hace efectiva con motivo de la aprobación de cada instrumento de planeamiento general (Plan de Ordenación Urbanística Municipal o Programa de Actuación Urbanística Municipal) o planeamiento derivado (planes parciales o planes de mejora urbana con usos residenciales). Esto mejora de manera radical la situación derivada de la legislación anterior en la cual, si bien previsión de la reserva existía ya, sólo era de aplicación en aquellos municipios que hubieran elaborado instrumentos de planeamiento general con posterioridad a la aprobación de la Ley. Eso comportó que sus resultados prácticos hayan sido hasta la fecha casi nulos. En la actual coyuntura de necesidad de suelo para vivienda protegida, la dilación temporal que esta restricción suponía con los objetivos de proporcional vivienda asequible a aquellos sectores de la población que no pueden acceder a ella.

que recalifiquen más de 100 Ha. continuas de suelo no urbanizable o bien 10 Ha. de suelo no urbanizable protegido.

El tercer objetivo principal de la modificación de la legislación urbanística es dar respuesta a una vieja aspiración municipalista: la posibilidad de que los ayuntamientos puedan aprobar los planes que desarrollan su planeamiento general. Si bien éste, por sus obvias implicaciones supralocales y de interés general, requiere, para su aprobación, de la sanción de la administración de la Generalitat, no hay ninguna razón para que, una vez acordado este marco, los propios ayuntamientos no puedan aprobar los planes que del planeamiento general se derivan. La modificación prevé que, en adelante, todo ayuntamiento que disponga de planeamiento adaptado a la nueva ley o bien que tenga un planeamiento general con menos de seis años de antigüedad podrá aprobar de manera inmediata su planeamiento derivado.

En conjunto, la modificación de la normativa urbanística ofrece las bases legislativas, desde perspectiva de la provisión de suelo y de política territorial, para el cumplimiento de las previsiones del Gobierno en materia de vivienda³⁹. Ahora bien, convencida de que las prescripciones normativas son una condición necesaria pero no suficiente para conseguir una inflexión en materia de política de suelo, la administración catalana ha decidido emprender una serie de operaciones estratégicas para asegurar la disponibilidad de suelo para vivienda protegida y para actividades económica. En efecto, de acuerdo con las previsiones del planeamiento territorial y para asegurar que los crecimientos urbanos previstos puedan tener lugar con las características de continuidad física, diversidad de usos e integración social que se propugna, es necesario disponer de suelo público en proporciones significativas en el ámbito de diversas áreas urbanas.

Con este fin, el Institut Català del Sòl ha elaborado, por mandato del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, el Programa de Suelo Residencial e Industrial 2005-2008⁴⁰. El programa prevé que, junto a su actividad cotidiana, el Instituto acometerá un total de 32 grandes actuaciones de suelo residencial de carácter estratégico. El objetivo de estas operaciones será proveer un total de 1.400 Ha. de suelo residencial, distribuidas entre los sistemas urbanos con mayor capacidad de crecimiento, con un potencial de albergar 73.700 viviendas, 43.400 de las cuales serán de protección oficial. Sobre estos suelos se prevé impulsar la construcción de un conjunto de ensanches urbanos de media y alta densidad en continuidad con las tramas urbanas preexistentes. Para decirlo de modo sucinto: las *new towns* de la Cataluña de inicios del siglo XXI rehuyen configurarse como tramas aisladas y artificiales; persiguen, en cambio, convertirse en barrios y ensanches de las ciudades ya existentes, reforzando con ello su posición en el sistema urbano.

³⁹ Véase el Decreto 454/2004, de 14 de diciembre, de despliegue del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007 (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4281, 16 de diciembre 2004).

⁴⁰ Véase el *Programa de Sòl Residencial i Industrial 2005-2008*, aprobado por el Consejo de Administración del Institut Català del Sòl el día 21 de febrero de 2005. El Institut Català del Sòl es una empresa pública de la Generalitat de Catalunya que tiene por principal cometido promover suelo para vivienda y actividades económicas, así como la construcción de vivienda protegida. El director del Instituto ha sido, desde su fundación, en 1980 y el mes de junio de 2005, el economista Antoni Paradell. En la actualidad el director es el también economista Emili Mas, procedente del Consell Comarcal del Barcelonès del que ha sido gerente en 1995 y 2005.

Así, las características de los nuevos barrios surgidos de estas operaciones serán las siguientes:

- a) Densidad media de 50 viviendas por Ha.
- b) Diversificación de los regímenes de acceso y uso para conseguir tramas urbanas complejas y cohesionadas:
 - 60% de vivienda protegida
 - 40% de vivienda libre
 - 10% de techo destinado a usos comerciales y de servicios
- c) Alta accesibilidad a las redes de transporte público existentes o en proyecto.
- d) Especial atención a la evolución ambiental del territorio donde se emplazan los nuevos sectores y los criterios de sostenibilidad de la obra de urbanización y de edificación.
- e) Protección y refuerzo de los elementos naturales existentes: cursos fluviales, masas forestales, altozanos,...
- f) Emplazamiento de los equipamientos y espacios públicos en situaciones estratégicas que mejoren y refuercen los vínculos entre el núcleo existente y el nuevo ensanche.

Asimismo, por lo que se refiere al suelo industrial, el primer objetivo del Gobierno es conseguir promover una cantidad suficiente de suelo urbanizado, para evitar que las condiciones de los mercados inmobiliarios pudieran venir a yugular, a través de los precios, el desarrollo de la actividad económica. Por otra parte, se busca también racionalizar la localización del suelo industrial, rompiendo la dinámica a través de la cual, por razones económicas, cada municipio trata de promover su pequeño polígono industrial, con el lógico resultado de una multitud de promociones que son, muy a menudo, de escasa entidad y de baja eficiencia económica, funcional y territorial.

Para avanzar hacia este doble objetivo de aumento y racionalización de la oferta de suelo industrial, el Programa prevé que el Instituto Catalán del Suelo acometerá 17 nuevas actuaciones, localizadas en los ámbitos territoriales con una mayor demanda de actividad económica, con una superficie total de 1.300 Ha. De ellas resultarán un total de 800 Ha. de suelo industrial neto de promoción directa, lo que representa un potencial de localización de 120.000 nuevos lugares de trabajo. Además se prevé que buena parte de estas operaciones podrán ser gestionadas por consorcios o mancomunidades locales integradas por diversos municipios, de forma tal que los beneficios y las cargas de cada uno de ellos abarque un ámbito territorial significativo y contribuya, así, a evitar iniciativas de promoción dispersas, racionalizando, con ello la localización de la actividad económica en el territorio.

III.2. Las políticas de infraestructuras de la movilidad

Al describir las dinámicas territoriales hoy en curso en el territorio de Cataluña decíamos que estas tienen como resultado un incremento muy notable de las necesidades de movilidad de los ciudadanos. En efecto, en un contexto en el que las áreas urbanas tienden a integrar ámbitos cada vez más extensos, en los cuales la urbanización se produce en muchos de los casos de forma dispersa y los lugares tienden a especializarse funcionalmente, los ciudadanos se ven forzados a satisfacer sus necesidades básicas (trabajar, comprar, estudiar) sobre un territorio cada vez más extenso. Este uso extensivo del territorio ha comportado que hoy en la mitad de los

municipios de Cataluña la mitad de quienes trabajan lo hagan ya fuera del propio municipio, y en la región metropolitana esta situación corresponde a cuatro de cada cinco municipios.

El incremento de las necesidades de movilidad conlleva un incremento del número y la distancia de los desplazamientos cotidianos, con lo cual sus costes individuales y colectivos -económicos, temporales y ambientales- tienden también a incrementarse. Como ha demostrado la Encuesta Metropolitana de Barcelona⁴¹, los costes de esta movilidad no se reparten de forma idéntica sobre toda la población sino que gravan, con particular intensidad aquellos sectores que menor acceso tienen al vehículo privado. Así, los ciudadanos con un nivel de renta inferior a la media, las mujeres, los jóvenes y los ancianos soportan una parte más que proporcional de estos costes.

Ante esta realidad, las políticas que el gobierno de Cataluña está desarrollando tienen como objetivo principal que la movilidad sobre el territorio constituya un derecho de los ciudadanos pero no deba ser una obligación creciente. Como es obvio, un objetivo tal no puede alcanzarse con políticas destinadas sólo a servir la demanda de movilidad, sino que son necesarias actuaciones para orientarla y, en la medida de lo posible, reducir su crecimiento. Por otra parte, para disminuir sus costes sociales y ambientales es evidente que una proporción mayor de la movilidad debería ser servida por medios colectivos. Estas son, precisamente, algunas de las principales justificaciones del modelo de urbanización compacta y compleja que, como se ha explicado, se persigue a través del programa de planeamiento territorial. Un modelo de urbanización que permite vincular los nuevos desarrollos urbanos a la accesibilidad real del territorio y a la posibilidad de servir la movilidad generada con transporte colectivo.

Junto a estas políticas espaciales estructurales, en el ámbito específico de las políticas de movilidad el Gobierno está impulsando asimismo acciones en dos direcciones complementarias: por una parte, la mejora de las infraestructuras viarias y ferroviarias, y, por otra, la gestión del transporte público. En lo referente a las infraestructuras, la política que se está desarrollando tiene como objetivos básicos reducir las diferencias de accesibilidad y conectividad existentes en el territorio catalán e incrementar el peso de los transportes colectivos sobre la movilidad total. Así se ha elaborado un Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña que, por primera vez en nuestro país, integra la planificación de todas las infraestructuras de transporte terrestre, tanto la red viaria como la ferroviaria⁴².

Entre las propuestas del Plan de Infraestructuras relativas a la red viaria destaca la apuesta por conseguir una mayor ortogonalidad del sistema, potenciando la capilaridad de la red local y rompiendo el carácter excesivamente radial de la red de vías segregadas. Así, se ha programado la ejecución de cuatro nuevos ejes de alta capacidad, con longitud total de 133 Km. y una inversión de 518,7 M €, en áreas relativamente

⁴¹ Véanse los informes de l'Institut d'estudis Metropolitans de Barcelona, *La transformació de la societat metropolitana*, Barcelona, IEMB, 1998 y *Enquesta de la Regió de Barcelona, 2000. Condicions de vida i hàbits de la població*, Barcelona, IEMB, 2003.

⁴² Véase el proyecto de *Pla d'Infraestructures del Transport de Catalunya*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, setiembre 2005 (multicopiado, 2 vol.). El proyecto de plan ha sido elaborado por un equipo dirigido del Secretario de Infraestructuras y Movilidad del Departamento, el biólogo Manel Nadal, e integrado Jordi Follia, Esteve Tomàs y Jordi Julià, Directores Generales, respectivamente, de Carreteras, de Transportes y de la empresa Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña, con el apoyo del grupo de consultores Mcrit.

periféricas y con una configuración no radiocéntrica con respecto la capital. Se trata de los ejes Maçanet-Platja d'Aro (en la costa Brava), Reus-Alcover (en el Camp de Tarragona), Vic-Ripoll (en la Cataluña Central) y Manresa-Vilanova (tangencial al ámbito metropolitano)⁴³. En una segunda fase se prevén asimismo intervenciones sobre el eje del Llobregat (Berga-Bagà), del Ebro (Amposta-Lleida) y Barcelonés-Vallès (a través del túnel de la Conreria).

Esta voluntad de afirmar la ortogonalidad de la red se encuentra también en la planificación del sistema ferroviario tanto a escala urbana como sobre el conjunto del territorio. En el ámbito metropolitano el Gobierno está realizando la construcción de la que deberá ser una de las líneas de metro más largas de Europa, la llamada Línea 9. Con una longitud total de 42,5 km unirá el aeropuerto de Barcelona con Badalona y Santa Coloma, al otro extremo del área urbana central, tejiendo, como en un gigantesco arco, el conjunto de líneas radiales de metro que se dirigen desde la periferia hacia el centro de la ciudad. Similar ambición, pero en el ámbito metropolitano amplio, tendrá la denominada orbital ferroviaria que, con una inversión total prevista de 1226 M € a acometer por la administración del Estado, unirá las ciudades de Vilanova i la Geltrú, Vilafranca del Penedès, Martorell, Terrassa, Sabadell, Granollers y Mataró. La órbita así trazada contendrá en su interior el centro de la conurbación barcelonesa y comunicará directamente sin necesidad de pasar por Barcelona, las principales ciudades de la corona metropolitana externa.

La traslación de esta estrategia ferroviaria a escala del conjunto de Cataluña ha dado lugar al que es, sin duda, el más ambicioso de los proyectos infraestructurales del Gobierno. La construcción de un ferrocarril transversal que venga a comunicar Lleida con Girona, uniendo a su paso, como en un rosario, la ciudades de Mollerusa, Tàrrega, Cervera, Igualda, Manresa y Vic. Un ramal enlazará el nuevo eje ferroviario con la región metropolitana de Barcelona a través del valle del Llobregat. La longitud total de la nueva línea será de 360 km, de los cuales 233 corresponden al trazado básico y el resto a ramales y accesos a las ciudades. El complejo trazado (el 32% de la línea, 114 km discurrirá por túneles o viaductos) y la alta velocidad proyectada (entre 160 y 250 km/h para viajeros y entre 100 y 120 km/h para mercancías) imponen un presupuesto muy considerable de 6.500 M € y un periodo de ejecución mínimo de tres lustros⁴⁴.

Con la aplicación de estas medidas infraestructurales y el desarrollo del planeamiento territorial y urbanístico, se espera reducir la tasa de crecimiento de la movilidad obligada intermunicipal entre el año 2001 y el 2026 de forma que aumente a razón de un 2,3% anual acumulativo, frente al 4,2% anual que sería la evolución tendencial. Asimismo, se prevé que la movilidad en transporte público aumente en un 120% mientras la que se sirve por transporte privado lo haga en un 60%. Para alcanzar estos objetivos se requieren, obviamente, junto a las políticas de infraestructuras, planes de mejora de la gestión del transporte colectivo.

⁴³ Para la financiación de estas infraestructuras viarias se recurrirá a un sistema de “peaje en la sombra”, es decir la financiación de los trabajos por parte de las empresas constructoras que se verán compensadas por la administración una vez la vía entre en funcionamiento. La compensación se prolongará durante un determinado periodo de tiempo y su cuantía variará en función del número de vehículos que utilicen la vía. La introducción de este sistema es una de las principales aportaciones de la *Ley 7/2005, de modificación de la Ley 7/1993, de carreteras*, aprobada en mayo de 2005 por el Parlamento de Cataluña.

⁴⁴ Véase *L'Eix transversal ferroviari en el marc del pla estratègic d'Infraestructures del Transport de Catalunya*, Barcelona, Direcció General de Ports i Transports de la Generalitat de Catalunya, junio 2005 (multicopiado)..

Así, en el campo de la gestión de la movilidad el Gobierno está impulsando la constitución de consorcios del transporte en las áreas urbanas de Tarragona, Lleida y Girona, a imagen de la Autoridad del Transporte Metropolitano ya existente desde el año 1995 en la región metropolitana de Barcelona. El objetivo central de estos consorcios será gestionar la oferta de transporte público, promoviendo la intermodalidad y la integración tarifaria entre todos los medios de transporte colectivo. Asimismo, en la región metropolitana de Barcelona, donde la integración tarifaria ya es un hecho desde hace años, se está elaborando un Plan Director de la Movilidad para potenciar la eficiencia y el uso del transporte público.

III.3. Las políticas de arquitectura y paisaje

Decíamos al principio que algunas de las mayores potencialidades del territorio catalán se derivan de su riqueza y diversidad paisajística. En efecto, el paisaje constituye en Cataluña un patrimonio ambiental, cultural y social de primer orden, que influye de manera directa en la calidad de vida de los ciudadanos y se convierte, a menudo, en recurso para el desarrollo económico. Además, como han explicado los expertos, la diversidad del mosaico paisajístico contribuye a la preservación de la biodiversidad y a la prevención de los riesgos naturales, en particular los incendios. Sin embargo, en las últimas décadas, el abandono de las actividades agrícolas, la dispersión de la urbanización, el impacto de algunas infraestructuras diseñadas sin el cuidado suficiente y la especialización funcional han hecho que los paisajes catalanes hayan conocido demasiado a menudo procesos de degradación y banalización. Procesos que, de continuar, podrían venir a hipotecar de manera definitiva los valores que los paisajes contienen.

Ante esta situación, el Gobierno está convencido que, además de corregir, a través del planeamiento y la legislación, las dinámicas territoriales que se encuentran en el origen de la degradación del paisaje, hay que dotarse de medios para gestionarlo. En efecto, el paisaje es una realidad en perpetua transformación, como en transformación está la sociedad que lo genera, y aquello que debe preocuparnos no es tanto su inmutabilidad sino evitar que, en el proceso de cambio, se vea despojado de sus valores⁴⁵. Por ello, los esfuerzos en materia de paisaje no han de estar orientados simplemente a conservar su apariencia, manteniéndolo congelado como si de una pieza de museo se tratara, sino a conseguir, a través de la gestión del territorio, la preservación de aquellos valores.

Para dotarse de instrumentos en la intervención en este campo el Gobierno ha tomado una serie de medidas administrativas y legislativas. Desde el punto de vista administrativo, el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas decidió crear, en el seno del Departamento la Dirección General de Arquitectura y Paisaje⁴⁶. El contenido de las tareas de esta Dirección General muestra, claramente, el tipo de orientación que se quiere dar a las políticas de paisaje, vinculándolas a temas de patrimonio, medio ambiente y calidad de vida. Así, lejos de ser tratada como un tema sectorial o parcial, la

⁴⁵ Véase nuestro "Paisatge, pla i política", en *Espais*, 50, primavera 2005 (pp. 8-14, número monográfico dedicado a la problemática del paisaje).

⁴⁶ El Director General de Arquitectura y Paisaje es el arquitecto Joan Ganyet, que ha sido diputado en el Parlamento de Catalunya y Senador en las Cortes Españolas y, durante más de veinte años (1982-2003), alcalde de la Seu d'Urgell.

gestión de las políticas de paisaje se incluye en mismo servicio que se ocupa del patrimonio arquitectónico, de la intervención en áreas particularmente sensibles (litoral y montaña), así como de las actuaciones de rehabilitación de barrios de las que se hablará en el epígrafe siguiente.

Desde el punto de vista legislativo el Gobierno ha impulsado la Ley de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje⁴⁷. Una ley que tiene por objeto adoptar los principios de la Carta Europea del Paisaje, el convenio impulsado por el Consejo de Europa el año 2000 que hoy, después de la adhesión formal del número preceptivo de países miembros del Consejo es ya un tratado internacional. De hecho, Cataluña fue hasta cierto punto pionera en el proceso de ratificación de la Carta, ya que el Parlamento de Cataluña fue la primera asamblea legislativa de Europa en adherirse al tratado⁴⁸. La Ley 8/2005 viene a dar contenido positivo a aquella adhesión de principios.

Así, la norma se da por objeto “el reconocimiento, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje” y se propone hacerlo a través de “la plena integración del paisaje en el planeamiento y el las políticas de ordenación territorial y urbanísticas”. Se trata pues, claramente, de una ley de gestión que, a partir de una concepción integradora de paisaje se propone intervenir no sólo en los espacios pintorescos o privilegiados, sino en “el conjunto del territorio de Cataluña, tanto en las áreas naturales, rurales, forestales, urbanas y periurbanas, en los paisajes singulares como en los cotidianos, sean del interior o del litoral”. Para avanzar hacia estos objetivos generales, la Ley se dota de tres tipos de instrumentos:

- a) Los *Catálogos del paisaje*, los cuales, de acuerdo con la concepción de la Convención Europea, son “aquellos documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir”. Los Catálogos, pues, vienen a establecer un diagnóstico del estado del paisaje en el territorio que estudian, poniendo particular atención en la descripción de sus valores actuales y sus valores potenciales. En principio, el ámbito de cada uno de estos catálogos se corresponde con el de los planes territoriales parciales, siete para el conjunto de Cataluña.
- b) La *Directrices del paisaje* parten del diagnóstico contenido en los catálogos y establecen recomendaciones, normas y actuaciones para conseguir los objetivos de calidad previstos. Las directrices forman parte de los Planes Territoriales Parciales y permiten introducir de esta forma las consideraciones paisajísticas en el planeamiento territorial.
- c) Finalmente, junto a catálogos y directrices, la Ley propugna impulsar las *Cartas del paisaje*, es decir, los acuerdos entre administraciones locales, entidades cívicas y agentes económicos para proteger y gestionar el paisaje de una determinada área.

⁴⁷ Véase Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4407, 16 de junio 2005).

⁴⁸ La Carta Europea del Paisaje fue aprobada en Florencia el día 20 de octubre del 2000 y el Parlamento de Cataluña se adhirió a ella por acuerdo unánime de todos los grupos por medio de la Resolución 364/VI, de 14 de diciembre. Se ha debido, sin embargo, esperar al cambio de condiciones políticas para conseguir la concreción de los principios de la Carta en la legislación positiva. Así, en la anterior legislatura, una proposición de ley en este sentido, presentada en el Parlamento desde la oposición, no pudo prosperar. Hemos glosado estos avatares en nuestras *Lletres de batalla. Política i territori a Catalunya*, Lleida, Pagès, 2003 (142 pp.).

Para implantar estos instrumentos e impulsar las actuaciones que de ellos se deriven, la Ley de dota de diversos medios. Así, prevé la creación del Observatorio del Paisaje, una institución concebida como una entidad de apoyo y colaboración de la Generalitat en todas las cuestiones relacionadas con el paisaje, con la principal tarea de elaborar los catálogos del paisaje. Confiando la elaboración de los catálogos a una institución que goza de una importante presencia de las universidades, la administración local y la sociedad civil se trata de favorecer que estos reflejen al máximo posible la sensibilidad social en este campo⁴⁹. Por otra parte, y por lo que a medios económicos se refiere, la Ley crea el Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje, dotado con recursos presupuestarios de la Generalitat y que integrará, en el futuro, los recursos que la administración dedica a intervenciones paisajísticas, actuaciones sobre el patrimonio arquitectónico y iniciativas de gestión del suelo no urbanizable del sistema costero. A este fondo podrán solicitar ayuda los entes locales y las entidades privadas que quieran llevar a cabo actuaciones acordes con los directrices del paisaje de cada territorio.

III. 4. Las políticas de rehabilitación urbana

Todavía en 1960 más de la mitad de la población española residía en localidades menores de 20.000 habitantes. Sin embargo, a partir de esta fecha el proceso de urbanización, en España en general y en Cataluña en particular, conoció el período de crecimiento más rápido de su historia, de forma tal que hoy el porcentaje de población urbana, es decir la que reside en localidades mayores de 20.000 habitantes, representa el 64,9% en España y el 69,8% en Cataluña⁵⁰. En términos cuantitativos, la fase aguda de este proceso tuvo lugar entre 1959 y 1975, en condiciones, por tanto, de precariedad económica y social, así como de dictadura política. Desde el punto de vista urbanístico, esto comportó en muchas ocasiones el hacinamiento de la población en algunos barrios de la ciudad preexistente y la aparición de áreas de nueva urbanización infradotadas, mal comunicadas y con déficits de infraestructuras, equipamientos y servicios muy notables.

Desde el advenimiento de la democracia, a finales de los años setenta, el desarrollo económico y la actuación de las administraciones se han combinado para conseguir que, en términos generales, las condiciones de vida en estos barrios mejoraran notablemente. Sin embargo, en los últimos años, el repunte del crecimiento demográfico asociado a la inmigración, unido a la situación del mercado inmobiliario a la que nos referíamos más arriba, han tenido como resultado la aparición, de nuevo, de problemas de hacinamiento, degradación del espacio público y concentración de la problemática social en algunos barrios: aquellos donde los precios son relativamente más bajos que en resto del área urbana y en los que, por lo tanto, en condiciones muy difíciles de acceso al mercado, la

⁴⁹ De hecho, el Gobierno, anticipándose a la aprobación de la Ley del Paisaje, ha impulsado la creación del Observatorio, que se constituyó el mes de diciembre del 2004 y ha quedado integrado, además de por la representación de la propia administración de la Generalitat por las siete universidades públicas catalanas, las cuatro diputaciones provinciales, las entidades municipalistas, entidades de custodia del territorio y de nueve colegios profesionales. Así, se ha podido iniciar ya la elaboración de los tres primeros catálogos del paisaje: los del Camp de Tarragona, Terres de Ponent y Terres de l'Ebre. El Director del Observatorio del Paisaje es el geógrafo Joan Nogué, catedrático de la Universitat de Girona. El web site del Observatori es www.catpaisatge.net.

⁵⁰ Véase Fernando Terán (1999); *Historia del urbanismo en España*, Vol. III (*Siglos XIX-XX*), Madrid, Cátedra (397 pp). Para los datos de evolución del proceso de urbanización de la población véase, asimismo, *Las grandes ciudades españolas...* cit.

demanda menos solvente tiende a concentrarse. Si esta concentración de población con acusadas necesidades sociales llegara a tener efectos negativos sobre la evolución de los precios inmobiliarios los riesgos de marcha de los sectores de población relativamente más acomodados, de estigmatización territorial, de aparición de problemas de convivencia y, en una palabra, de formación de ghettos resultan evidentes.

En la gran mayoría de los casos la problemática a la que nos referimos se presenta de cascos históricos, de polígonos de vivienda de masa construidos en los años sesenta y setenta, así como de áreas fruto de procesos de urbanización marginal. Se trata, por lo tanto, en casi todas las ocasiones, de espacios que ya habían conocido situaciones de degradación y dificultades muy notables en el período anterior y que, gracias al esfuerzo de las administraciones y de los vecinos, habían mejorado notablemente. El sarcasmo histórico de la aparición de problemas que se creían superados se añade, pues, a la complejidad del problema e incrementa su potencial de conflicto.

A hacer frente a esta situación el Gobierno ha destinado una de sus primeras iniciativas legislativas: la Ley de mejora de barrios, villas y áreas urbanas que requieren de atención especial⁵¹. Una ley que quiere constituir ante todo una triple señal. En primer lugar, a los ciudadanos de estos barrios, para dejar claro que el Gobierno no permitirá que las condiciones de vida y de convivencia se degraden en ningún lugar de Cataluña. En segundo lugar, a los ayuntamientos, para asegurarles que el Gobierno estará a su lado ante una problemática que es, ciertamente, local, pero que tiene orígenes y consecuencias de orden general. Y, finalmente, al mercado, para advertir a los agentes económicos que la administración está dispuesta a realizar una serie de inversiones que acabarán redundando en beneficio del valor del patrimonio inmobiliario privado: si en el conjunto del país es conveniente, como se ha dicho, la moderación de los precios inmobiliarios, en estos barrios de lo que se trata, precisamente, es de alentar, favorecer y hacer más transparente el mercado, combinando, lógicamente, esta acción con la oportuna provisión de vivienda protegida.

El instrumento más importante e innovador de la ley es la creación de un fondo financiero de la Generalitat destinado a la rehabilitación y a la promoción específica de aquellos barrios que por sus características requieran de una atención especial por parte de la Administración. A este fondo, que se nutre con aportaciones de los presupuestos de la Generalitat pueden recurrir los ayuntamientos para financiar sus proyectos de rehabilitación. Su funcionamiento se asemeja mucho, como se verá, al del programa URBAN de la Unión Europea y ha de permitir iniciar durante el periodo 2004-2007 proyectos que representarán una inversión cercana a los 800 millones de € en unos sesenta barrios de todo Cataluña.

Así, los ayuntamientos interesados en desarrollar proyectos de rehabilitación pueden presentar sus iniciativas a una comisión integrada por representantes de la Generalitat, los gobiernos locales y colegios profesionales que determina la asignación de los recursos de acuerdo con la problemática existente, la bondad de la propuesta y la equidad territorial del reparto. La cuantía de la asignación puede oscilar entre el 50 y el 75% del coste total del proyecto, cada uno de los cuales no debe superar una inversión total de más de 20 millones de €. Los mismos ayuntamientos son los responsables de ejecutar las intervenciones, cuya duración no deberá superar los cuatro años. Así pues,

⁵¹ *Llei 2/2004, de 4 de juny, de millota de barris, àrees urbanes i viles que requereixen d'atenció especial*, en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 10 de junio 2004.

el lema más adecuado para el programa no sería tanto “apoyo para barrios con problemas” como “apoyo para barrios con proyectos”.

La experiencia europea nos ha mostrado que, para tener éxito, la estrategia de las intervenciones debe de ser integral, es decir, debe abandonar las aproximaciones parciales y dirigirse a un amplio abanico de temas. Así, la Ley y el reglamento que la desarrolla⁵² establecen que los proyectos pueden prever actuaciones en los campos siguientes y que serán tanto mejor valorados cuanto más numeroso sea el número de ellos en los que intervengan:

- a) Mejora del espacio público y dotación de espacios verdes.
- b) Rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios
- c) La provisión de equipamientos para uso colectivo
- d) La incorporación de tecnologías de la información de los edificios
- e) El fomento de la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos
- f) La equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos
- g) La accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas
- h) El desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio

El programa se dirige de manera prioritaria a aquellas áreas donde se combinan problemas de involución urbanística, pérdida o crecimiento demasiado acelerado de población y déficits económicos y sociales. En la actualidad se han llevado a cabo ya dos convocatorias, dotadas cada una de las cuales con 99 millones de € por parte de la Generalitat. En la primera, correspondiente al año 2004 fueron concedidas ayudas a 13 proyectos, con una inversión media por proyecto de 15,4 M de €. En la segunda, correspondiente al ejercicio 2005, se asignaron ayudas a 17 barrios más, con una inversión media de 11,8 M de €. Con la aportación de los municipios, el montante total de inversión prevista en los proyectos ya iniciados es de 396 M de €. La distribución territorial de los proyectos es muy variada y, aún con la lógica concentración en el ámbito metropolitano, cubre la práctica totalidad del territorio catalán.

Hace cuarenta años, Henri Lefebvre, enunció que, entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho a la libertad, al trabajo, a la justicia, a la salud o a la educación, debería contarse el derecho a la ciudad. Es decir, el derecho de los ciudadanos de vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos de usos diversos, en los cuales el espacio y los equipamientos públicos fueran un factor de desarrollo colectivo e individual; el derecho de todos de gozar de un entorno seguro que favoreciera el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. Resulta significativo que una de las primeras leyes impulsadas por el Gobierno de Cataluña haya tenido como objetivo, precisamente, la defensa de este derecho.

Farrera de Pallars-Barcelona,
agosto-septiembre 2005

⁵² Decreto 369/2004, de 7 de setembre, por el cual se desarrolla la Llei 2/2004, de 4 de juny, de mejora de barrios, áreas urbanas i vilass que requieren de atención especial (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4215, 9 de septiembre 2005).