

# Els usos del territori

Joan Gaya

**P**arlar de medi ambient és parlar de recursos per viure. És reconèixer el fet que el desenvolupament econòmic i el creixement demogràfic no són innocents, i acceptar que aquells elements que semblaven un suport natural de l'activitat humana –és a dir, dotats d'una certa qualitat d'immanència– són també recursos escassos que s'han d'administrar. El sòl, l'aire, l'aigua i l'energia han entrat de ple en el debat polític i en el domini de l'economia.

Aquesta és una realitat que no és d'avui. En la història de la humanitat trobem nombrosos exemples en què l'esgotament d'un recurs el fa objecte de mercadeig, revoltes o migracions a la recerca de substituïts. La cacera, la fusta, en són paradigmes i la professió d'aiguader és tan antiga com la civilització.

Aquest discurs, tradicional i elemental, s'ha fet més complex amb el coneixement de les dinàmiques naturals i la capacitat de modelització: ara el projectem al futur i ens volem anticipar a les crisis. Per això parlem de creixement econòmic. Per això, amb més motiu, parlem de sostenibilitat.

El binomi medi ambient i territori és avui i per totes aquestes raons més evident que mai. No debades l'element físic essencial i suport bàsic de l'activitat humana és el territori. La geògrafa Ivette Barbaza en el seu estudi *El paisatge humà de la Costa Brava*, ens diu: «[...] el paisatge humà resulta de la relació dialèctica entre un medi físic determinat, relativament estable, i un grup humà mòbil, dinàmic, que l'explota i afaïçona en funció de les tècniques i les conjuntures històries, polítiques, econòmiques, socioculturals [...]».

Els enfocaments clàssics de la qüestió territorial inclouen percepcions tan diverses com conflictes bèl·lics de signe expansiu o defensiu, l'estructura de propietats que trobem al Registre, la definició d'usos que recullen els planejaments urbanístics municipals o el projecte del país que ens esbossa un pla territorial. Aquestes consideracions ara han d'incloure la funció ecosistèmica del territori i com l'acti-

vitat humana la modifica, quines alteracions cal preveure, mesurar, corregir o, simplement, gestionar amb la mateixa naturalitat amb què s'avalua el cost econòmic d'un projecte abans de tirar-lo endavant.

I és justament l'economia la que està provocant un salt qualitatiu en el problema que ens ocupa. D'una banda, la pèrdua de la funció tradicional del territori com a suport de l'activitat lligada a l'agricultura artesana de baixa intensitat. De l'altra, la constatació que els impactes ambientals han començat a tenir una repercussió econòmica significativa. Quan una decisió, com per exemple la localització d'un port, una indústria o una línia elèctrica, mostra efectes col·laterals –impactes– que no es poden obviar, hem entrat en una nova etapa. I el territori és, en aquest sentit, un recurs escàs a subministrar, no un recurs il·limitat a devorar. Un espai en el qual cada actuació requereix la mesura de les conseqüències positives que la motiven, però també la de les afectacions actuals o futures que pot comportar.

La qüestió que es planteja és si cal abandonar el tema al pur joc del mercat o hi han d'intervenir els poders públics. I en aquest cas, quin és el nivell d'intervenció desitjable. És òbvia la degradació ambiental del tercer món, però també ho és la que es coneix a l'Europa de l'Est, on aquestes qüestions amb prou feines s'han plantejat, o la que ha provocat el *thatcherisme* a Gran Bretanya i sobre la qual, amb grans dificultats, s'està fent marxa enrera.

En les condicions actuals, no es pot governar responsablement sense planificar un ús dels recursos que prevegi el futur i corregeixi els dèficits del passat. I això requereix una correcta avaluació d'aquests recursos i un ampli consens sobre quines quotes de solidaritat social són necessàries, quins graus de solidaritat territorial i interterritorial es fan oportuns, i fins i tot quins nivells de solidaritat intergeneracional hem d'acceptar. Aquest és el repte que han d'assumir els poder públics, i no es pot deixar de donar-hi resposta.

A Catalunya, aquest exercici s'ha iniciat en l'elaboració i gestió de nombrosos plans generals d'ordenació urbana, que han contemplat la realitat de què partien, han definit projectes de futur per al territori afectat, han avaluat el cost i la procedència dels recursos per a materialitzar-lo i, en definitiva, han estat la pauta per a la regeneració de la trama urbana del país.

Des d'una visió temàtica convencional podríem dir que amb això ja n'hi ha prou. Quin és el medi en què viuen la immensa majoria dels ciutadans? La ciutat! Doncs en parlar de medi ambient, potser i sobretot hem de parlar de ciutats! De fet, sense emprar el discurs ambientalista, aquesta ha estat la percepció sobre la qual s'ha actuat, en general, des dels nostres ajuntaments. I així es pot dir que qualsevol responsable urbanístic ha fet ambientalisme en procurar que els carrers vagin per davant de les cases, en rebaixar volums i en promoure rehabilitacions, equipaments, serveis o espais oberts. Les nostres ciutats, avui, són molt més habitables que no pas 25 anys enrere.

## Municipis gironins que en el seu procés d'Agenda 21 Local han incorporat documents específics per a la regulació dels usos del sòl no urbanitzable.

**Vilademuls** S'elabora un PE de regulació d'usos del sòl no urbanitzable que és tramès a la CU de Girona l'any 2002. Després que aquest organisme fes les propostes de modificació oportunes, i a la vista de la recentment aprovada Llei 2/2002 d'Urbanisme de Catalunya, l'Ajuntament decideix que les determinacions del document s'incorporaran en el proper Pla d'Ordenació Urbanística Municipal que s'haurà de redactar en substitució de les actuals Normes Subsidiàries de Planejament.

**Pau** S'elabora un proposta de PE de regulació d'usos del sòl no urbanitzable. El debat intern dins del consistori i alguns aspectes urbanístics no resolts aconsellen no fer la tramitació del Pla, de manera que és adoptat com a document de referència en la gestió urbanística del municipi.

**Caldes de Malavella** S'elabora un PE de regulació d'usos no urbanitzable que no és aprovat per la CU de Girona, atès que entra a qualificar sòl tot contradient la normativa urbanística del municipi. Resta pendent la seva adaptació.

**Vidrà** Atès les especials característiques del municipi (tipologia rural i població disseminada), el Pla d'Acció Local es fonamenta en l'elaboració d'un planejament urbanístic amb criteris sostenibilistes, aprovat pel Ple municipal de 25 d'octubre de 2000.

**Vilafant** El PALS, aprovat per Ple municipal de 19 de desembre de 2001, incorpora un Pla estratègic de restauració paisatgística del riu Manol.

**Cassà de la Selva** El PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable, aprovat pel Ple municipal de 27 de febrer de 2002, es tramita finalment com a modificació de Normes Subsidiàries de Planejament per a la regulació dels usos del sòl no urbanitzable.

**Cornellà del Terri** PALS aprovat per Ple municipal de 20 de maig de 2003. El Pla especial de protecció del riu Terri també s'aprova provisionalment aquest mateix dia, a fi i efecte de ser tramès a la CU de Girona.

**Palafrugell** Els treballs, pendents d'aprovació per Ple, incorporen un Pla de regulació d'usos de la franja litoral.

**Llagostera** El Ple de 26 de febrer de 2003 aprova el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal, el qual incorpora les determinacions que de forma prèvia ha establert el PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable i que no es tramita com a tal.

**Les Preses** Els treballs, pendents d'aprovació per Ple, incorporen un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable.

**Lloret de Mar** El mes de maig de 2003 es tanca una primera fase del procés continuat que efectua aquest municipi, on destaquen els treballs previs a l'estudi i proposta d'actuació en sòl no urbanitzable.

**Castell-Platja d'Aro** Els treballs han finalitzat el mes d'abril de 2003, tot i que manca l'aprovació per Ple. Incorporen un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable.

**Begur** Els treballs han finalitzat el mes d'abril de 2003, tot i que manca l'aprovació per Ple. Incorporen un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable.

**Lladó** PALS aprovat per Ple municipal el gener de 2003, tot i que manca l'aprovació per Ple. Incorporen un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable.

**Sils** El procés inclou l'elaboració d'un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable, pendent d'aprovació.

**L'Escala** PALS aprovat el març de 2003, el qual incorpora un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable.

**Avinyonet de l'Ipúigventós** PALS aprovat per Ple municipal de 12 de maig de 2003. El PE resta encara pendent.

**Salt** El PALS, encara en procés de redacció, incorpora un PE de regulació d'usos de les deveses i hortes del municipi.

**Banyoles** El procés d'elaboració del PALS inclou la redacció d'un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable.

**Palau-saverdera** El mes d'abril de 2003 s'aprova inicialment el PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable, que és tramès a la CU de Girona.

**Mont-ras** El procés d'elaboració del PALS inclou la redacció d'un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable.

**Sant Feliu de Guíxols** El procés d'elaboració del PALS inclou la redacció d'un PE de regulació d'usos de sòl no urbanitzable.

(\*) Informació actualitzada l'1 de juliol de 2003.

### El sòl no urbanitzable

Ara bé, òbviament el territori va més enllà del sòl urbà. Inclou la trama de territori precisament anomenat no urbà, en tant que el percebem íntimament connectat a la raó de ser del fet urbà. D'aquest sòl, amb prou feines se n'ha ocupat la planificació urbanística. La temuda desregulació del sòl urbanitzable ja fa anys que opera en el no urbanitzable, que apareix progressivament arnat de construccions desordenades o solcat per infraestructures que el desfiguren.

La planificació urbanística usual no li presta gaire atenció. Es regula detalladament el sòl urbà, i es fixen les condicions en què podrà ser-ho el sòl urbanitzable. El no urbanitzable queda en uns llimbs més o menys imprecisos dels quals recentment se'n salven aquelles peces de patrimoni natural més valuoses: un 20% del territori, una quarta part del sòl no urbanitzable, teòricament protegit pel Pla d'Espais d'Interès Natural, el qual tampoc acaba de concretar els instruments de protecció.



El tractament de marges i riberes dels sistemes fluvials és un dels aspectes que poden normativitzar els Plans especials de sòl no urbanitzable.

El sòl no urbanitzable, doncs, pot ser l'espai on es consumeix el desgavell produït per la falta d'una planificació global d'usos del bé més escàs i menys renovable que tenim: el territori. Per això convé prestar una especial atenció a resoldre les llacunes existents, i definir més bé els usos admesos en aquest sòl.

### Planificació territorial i sectorial

A Catalunya han anat apareixent amb el temps plans sectorials que s'han implantat amb diversa fortuna. Bons exemples en són el Pla de carreteres, el d'espais d'interès natural o el mateix Pla hidrològic. La forma polèmica que els ha envoltat és indicador clar que l'opinió pública ha deixat de considerar les qüestions ambientals un enfocament marginal. Ans al contrari, són a l'epicentre de l'interès. I la polèmica contrasta amb la comprensió observada quan els poders públics han imposat tributs de signe ambiental. Ja sigui en el cànon de l'aigua o en el més recent cànon de dipòsit de residus, el ciutadà comprèn que cal pagar per resoldre el problema i tan sols espera que els governants facin bon ús d'aquests diners.

Però la planificació sectorial no és la resolució per al territori. No es pot decidir, sense altres consideracions, on implantar un abocador de residus industrials o si l'Ebre és l'única i millor solució per a l'assedegament de Barcelona. La definició d'un model de creixement per a Catalunya s'ha de buscar amb el consens sobre les prioritats, les formes de gestió, i la relació entre els diferents plans, que no pot ser altra que el Pla Territorial, el qual ha de donar sentit als diferents plans sectorials i a la mateixa planificació urbanística.

### La planificació ambiental: l'Agenda 21 Local

Els instruments de planificació convencionals han pogut incorporar el factor ambiental amb graus diversos d'incert en l'orientació i els resultats. Però la complexitat afegida pel factor ambiental obliga a reenfocar no només aspectes tècnics sinó també econòmics i culturals. Des de la Conferència de Rio l'any 1992,

les agendes 21 locals han estat el marc conceptual d'aquesta renovació metodològica que a Catalunya ha tingut una acceptació especialment entusiasta.

Des del 1998, el programa de suport de la redacció de Plans d'acció local per a la sostenibilitat promogut per la Diputació de Girona ha incorporat, per primer cop, el factor territorial a l'esquema de les agendes locals 21. L'instrument, el Pla especial de regulació d'usos del sòl no urbanitzable, aprofita el procediment urbanístic per a la definició de regles de joc amb participació pública i seguretat jurídica.

El resultat, en els municipis que s'hi han acollit, ha produït debats molt interessants i algunes preguntes que en el futur faran forat: com aplicar l'instrument urbanístic en circumstàncies en què no hi ha plusvàlues a curt termini? Com incorporar al procés de debat públic els representants de la propietat agrícola i forestal? Com vincular la planificació territorial general amb la urbanística entesa com la totalitat del territori municipal? Quins són els límits de la planificació municipal i on comença a tenir sentit una unitat territorial més extensa? Quina relació hi ha d'haver entre territori i poder polític?

Òbviament, el camí encara és molt llarg. No només falta una comprensió i acceptació més àmplia dels objectius generals de sostenibilitat. També, i sobretot, cal afinar els instruments tècnics i la capacitat de comunicar i crear complicitat social per part dels col·lectius socials i professionals que creuen fermament en les possibilitats i la necessitat d'aquestes eines.

Malgrat el caràcter experimental, la criatura ha nascut bé en molts dels municipis gironins, i la vida la farà créixer i l'afaiçonarà a la mesura de les necessitats de cada municipi. Serà bo que els instruments de què disposen les administracions superiors estimulin les millors dinàmiques socials, ajudant perquè els recursos i la seva pròpia actuació institucional respectin i activin els criteris adoptats en aquestes iniciatives municipals, articulant alhora en el Pla Territorial de Catalunya un model de país projectat sosteniblement al futur.