

Gestionar el territori: les urbanitzacions en el planejament i l'ordenament territorial català

Text > JAVI MARTÍN-UCEDA, doctor en geografia per la Universitat de Girona

El territori no s'ha transformat mai tant com en les darreres dècades. Probablement, en cinquanta anys els canvis han estat més profunds que en segles en l'àmbit social, econòmic i ambiental. I una de les evidències més palpables d'això és el procés urbanitzador lligat a aquests canvis, una dinàmica que ha suposat la modificació d'usos,

activitats i dinàmiques en sòls i paisatges, que s'han transformat i han deixat de banda una inèrcia històrica. El resultat és un sistema territorial i urbà molt més difús, dependent i interconnectat. Amb els elements positius i negatius que tot plegat suposa.

Les comarques gironines han patit una transformació del model social, productiu i ambiental; hi ha augmen-

tat la població i s'ha diversificat. No només a la gran ciutat, sinó també als nuclis petits i mitjans. El territori i el paisatge s'han fragmentat. I alguns problemes s'han agreujat i escampat, com ara la segregació, la manca de cohesió o la banalització del paisatge, entre d'altres. El model de les urbanitzacions, que s'ha generalitzat al llarg de les darreres tres dècades, ha deixat



>> Lloret de Mar té més de vint urbanitzacions diferents al seu terme municipal. (Foto: PERE DURAN)



>> Embarcador que va quedar a la zona de Sant Pere Pescador després de l'enderroc de l'edifici del Fluvià Nàutic. (Foto: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. FONS EL PUNT AVUI. LLUÍS SERRAT MASFERRER.)

de ser un element vinculat només al turisme per passar a ser una part més del sistema urbà.

La gestió d'aquest procés no havia estat una prioritat per a l'acció política i de planejament durant molt de temps. Ben al contrari, en molts casos ha estat una font de finançament per a molts ajuntaments i, a través de la construcció, s'ha arribat a convertir en un generador de creació de llocs de treball i de riquesa. Aquest fet mostra, en part, la complexitat del sistema i del procés, ja que parlem de política, però també d'ocupació, de generar riquesa i dinamisme econòmic. Per tant, les decisions no han estat fàcils. Tots aquests condicionants, entre d'altres, permeten entendre més bé els diferents instruments de gestió que s'han aprovat i desenvolupat els darrers anys.

Encara que durant la primera part del segle xx les urbanitzacions a les comarques de Girona eren un fet puntual, lligat a la burgesia en casos com els de s'Agaró i la Costa Brava o a certs àmbits a la vall de Camprodon i la Cerdanya, durant els anys vuitanta i noranta les cases aïllades, de segona residència en espais i entorns naturals i paisatgísticament reconeguts, van donar pas a la casa adossada en entorns també urbans i suburbans. Moltes segones residències o habitatges per passar el cap de setmana, en entorns que no tenien els serveis bàsics, van passar a ser habitatges principals. Es van expandir els usos urbans i la «ciutat» va ser cada cop més difusa. El paisatge urbà, cada cop més repetit.

Aquesta dinàmica, que inicialment es va concentrar entorn de

l'àrea metropolitana de Barcelona, es va replicar, en bona part, a la resta del territori. La particularitat gironina rau en la convivència del fet turístic costaner i de muntanya: la pressió, per tant, es duplica. Per posar-ne un exemple: Lloret de Mar té més de vint urbanitzacions diferents, algunes de nova població estable, que han permès que el municipi hagi augmentat considerablement de població, i d'altres clarament de segones residències. Conviuen en un mateix municipi moltes realitats diferents, moltes situacions i particularitats urbanes en paral·lel.

Una competència consolidada

Catalunya té competències en ordenació del territori i urbanisme. Durant la primera legislatura democràtica, l'any 1983, s'aprovà la Llei de política territorial, un pas endavant en la recuperació de la política territorial després del franquisme. La llei recollia la necessitat de desplegar un conjunt d'instruments legals i plans per gestionar les transformacions que estava començant a patir el país. Però, sobretot, havia de ser una eina per construir una Catalunya més cohesionada i integrada.

Per tant, aquesta competència pròpia requereix una voluntat política per impulsar i desplegar el gran nombre d'elements necessaris per fer front a una realitat cada vegada més evident: els canvis socials, econòmics i ambientals han estat més profunds i ràpids. I l'urbanisme i la política territorial són una eina capaç d'ajudar a gestionar-los i d'aconseguir tenir un impacte directe en la qualitat de vida

de les persones. No va ser fins al 1995, no obstant això, que es va aprovar el Pla territorial general de Catalunya. Recollia les estratègies i el model territorial bàsic, que s'havia de desplegar amb plans parcials per a cada àmbit funcional.

Tot i aquests ambiciosos propòsits, només es va avançar en l'aprovació del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre, l'any 2001, i com a resposta al debat engegat amb les propostes relacionades amb el transvasament de l'Ebre. No va ser fins a l'any 2004, amb el Programa de Planejament Territorial aprovat pel govern tripartit, que es va donar un impuls polític als nous instruments de gestió i intervenció.

La gestió del territori a Catalunya té lloc a escala territorial, per donar estratègies a gran escala, com pot ser un àmbit funcional, o a escala local, a partir del planejament urbanístic per intervenir en les transformacions dels pobles i les ciutats.

Cadaqués, Sant Pere Pescador, Begur, Calonge o Lloret de Mar van veure reduïdes algunes de les seves propostes d'urbanització. El temps ens ha demostrat, però, que això no va ser suficient.



>> Apartaments de l'edifici Karina, a Empuriabrava. (Foto: PERE DURAN)

Dels plans territorials parcials als plans directors

Sota els principis de compacitat, complexitat i cohesió, l'any 2010 es va aprovar el Pla territorial parcial de les Comarques Gironines. Un pla que reconeixia les dinàmiques d'urbanització

difusa que es donaven al territori i que xocaven de ple amb els tres principis. Per tant, calia fer-hi front. El consum de sòl, la destrucció dels valors del paisatge, l'augment de la segregació social i econòmica i els impactes ambientals derivats s'havien de gestionar.

Aquest pla, amb la voluntat d'ordenar a escala territorial totes aquestes dinàmiques, analitzava la realitat de cada municipi i n'establia les estratègies de creixement, tot prioritant les extensions que propugnaven el creixement en densitat, la cohesió i el mínim consum de sòl. La planificació urbanística, a escala municipal, havia d'assumir aquestes estratègies per contenir i modelar els seus models urbans.

Un altre instrument de gestió d'àmbit supralocal van ser els plans directors, que pretenien ordenar els creixements urbans de múltiples municipis des d'una mateixa lectura. Els plans directors urbanístics del sistema costaner plantejaven una estratègia urbana conjunta per a tot el litoral català. I com a gran fita, en molts de casos van suposar reduir la superfície urbanitzable. Per a la realitat gironina, això va significar limitar l'expansió de la construcció, en molts casos, d'urbanitzacions vinculades al residencialisme i al turisme. Cadaqués, Sant Pere Pescador, Begur, Calonge o Lloret de Mar van veure reduïdes algunes de les seves propostes d'urbanització. El temps ens ha demostrat, però, que això no va ser suficient, i que algunes propostes no estaven tan frenades pel context legal, sinó més aviat per una situació econòmica. I que molts ajuntaments no han engegat, entre crisis polítiques i econòmiques, un planejament urbà nou que assumeixi, tal com ha de fer, els preceptes del pla director urbanístic.

Vint anys després, alguns d'aquests reptes encara continuen, però en un escenari diferent: crisis econòmiques, pandèmies i emergència climàtica, entre d'altres. Però també cal insistir en els plans d'ordenació urbana antics

>> Demolició de l'edifici del Fluvià Nàutic de Sant Pere Pescador. (Foto: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. FONTS JOAQUIM NADAL FARRERAS.)





>> Paratge de Tudela, al cap de Creus, on hi havia instal·lat el Club Med. La zona afectada pel complex residencial es va restaurar uns anys més tard. (Foto: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. FONTS EL PUNT AVUI. JOAN SABATER BRUNET.)



>> El passeig marítim de la Pletera, construït l'any 1986 a l'Estartit. (Foto: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. FONTS EL PUNT. ALBERT VILAR MASSÓ.)

que encara són vigents, que en alguns casos continuen apostant per un model extensiu, basat en uns horitzons de creixement que no hi seran. Una herència encara molt feixuga que cal continuar gestionant.

La Llei de millora d'urbanitzacions

Si hi ha una iniciativa legislativa que afronta la realitat física de les urbanitzacions, és la Llei 3/2009, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics. Fa referència a una realitat molt concreta i estesa de moltes urbanitzacions del context gironí: una ràpida extensió del model de dispersió i baixa densitat, i en són bons exemples àrees com la Selva o el Baix Empordà, en les quals va anar més de pressa que la planificació i la dotació de serveis o, fins i tot, del reconeixement legal, cosa que hi va generar enormes extensions d'urbanitzacions amb dèficits bàsics per a una urbanitat i una qualitat de vida adequades.

Parlem de dèficits bàsics com la llum, l'aigua o el clavegueram, el transport públic o la gestió dels riscos ambientals, com ara els incendis. Una dada: quan es va aprovar aquesta llei, a totes les comarques gironines hi havia cent seixanta-sis urbanitzacions sense regulació. I encara una altra de més impactant: comprenien 4.876 hectàrees.

Aquest fet és provocat, en part, per processos diferents: d'una banda, per la conversió d'habitatges que originalment no estaven pensats per ser habitatges principals. Era el cas de persones

que tenien una construcció aïllada per passar el cap de setmana, per exemple, i que, per tant, no tenia tots els elements que d'entrada pot tenir una casa pensada per fer-hi vida diària.

D'altra banda, va arribar població, en especial de l'àmbit metropolità i de classes populars o mitjanes, que va trobar facilitats per comprar solars o parcel·les a un cost assumible i per edificar-hi habitatges també a un preu relativament baix. Un procés estès en els àmbits més propers a la conurbació barcelonina. En aquestes urbanitzacions, la qualitat residencial i de serveis era relativament poc adequada o baixa. I, a més, van afavorir una banalització del paisatge i de l'arquitectura.

En darrer lloc, també es van donar altres processos d'urbanització encara

El creixement d'urbanitzacions a Begur, Cadaqués o Palafrugell ha evidenciat la urgència d'avançar en un urbanisme que pugui casar la preservació dels valors del paisatge amb les necessitats reals de creixements urbans nous



>> Inici de la recuperació de dunes litorals a la Pletera de l'Estartit - Torroella de Montgrí. Projecte Life. Parc Natural del Baix Ter. (Foto: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. FONTS EL PUNT AVUI. EMILI AGULLÓ.)



>> Construcció de xalets a Bolvir, a la Cerdanya. (Foto: PERE DURAN)

vinculats al turisme i a les segones residències per a persones de l'àrea metropolitana o estrangeres, que podien assumir el cost d'un habitatge que no era el principal, i que solien tenir en espais pròxims a la Costa Brava.

Milers d'hectàrees urbanitzades, amb necessitats urbanes importants que molts d'ajuntaments no podien cobrir, ja que no tenien, ni tenen encara ara, capacitat per fer front per si sols —ni amb càrregues urbanístiques ni contribucions especials als veïns— a les inversions que eren necessàries per dotar-les dels serveis corresponents: pavimentació, aigua o enllumenat, per exemple, que representen unes despeses molt grans.

La llei va preveure finançament per solucionar aquests temes i reconèixer legalment aquests espais. Municipis com l'Escala, Torroella de Montgrí, Maçanet de la Selva o Vidreres, entre d'altres, van ser finançats.

El Club Med, al Paratge de Tudela del cap de Creus, i la Pletera de l'Estartit demostren que es poden fer projectes diferents

Sobre el paisatge i la seva preservació

Un aspecte directament vinculat al consum de sòl i el model extensiu és els efectes que provoca en alguns paisatges. Els valors de molts paisatges, com poden ser els de la Costa Brava o el Pirineu, reconeguts per les seves qualitats naturals, històriques o socials, capten una gran atenció i la necessitat de ser gestionats, però al mateix temps presenten uns espais atractius per invertir. I el model econòmic ha fomentat això durant molt temps.

La preservació dels valors del paisatge i el desenvolupament d'infraestructures o espais urbans nous, com ara les urbanitzacions, és un equilibri complex. Però la llei suposa un gran canvi en la concepció i el reconeixement del paisatge des del punt de vista de la intervenció i la gestió, i a més, exposa la necessitat de desenvolupar polítiques en favor de la seva preservació. S'hi reconeix la degrada-

ció i la banalització dels paisatges, en bona part, pel procés desmesurat i poc ordenat d'urbanització.

Per tant, s'introdueix la necessitat d'incloure la lectura i la preservació dels valors del paisatge en les figures de planejament urbanístic. Igual que les estratègies del Pla territorial, les directrius sobre el paisatge s'han d'incorporar en els plans urbanístics locals renovats.

Lamentablement, una part important del planejament encara no s'ha renovat i, per tant, no incorpora les determinacions de molts d'aquests aspectes, com ara la preservació del paisatge. En aquest context, gran part dels conflictes territorials actuals deriven d'aquesta realitat: el creixement d'urbanitzacions en àmbits d'alt valor paisatgístic, com la Costa Brava, en els casos de Begur, Cadaqués o Palafrugell, han evidenciat la urgència d'avançar en un urbanisme que pugui casar la preservació dels valors del paisatge amb les necessitats reals dels creixements urbans nous.

També convé esmentar, encara que sigui de passada, dues excepcions particulars que uneixen urbanitzacions i paisatge. El Club Med, al Pa-

ratge de Tudela del cap de Creus, i la Pletera de l'Estartit demostren que es poden fer projectes diferents. En ambdós casos, una obra per eliminar les construccions i recuperar els valors ambientals del paisatge natural. Certament, amb voluntat política i la intervenció dels experts, els impac-tes sobre el paisatge es poden revertir d'alguna manera: és costós, però és possible i viable.

Després de la crisi: un context nou?

La realitat actual, però, demostra que no tots els processos que s'han intentat gestionar amb els instruments esmen-tats han reeixit, i s'hi han afegit altres reptes importants després de crisis econòmiques, socials i ambientals. De fet, l'inici de la repetició d'alguns processos urbanitzadors ha generat conflictes, dinàmiques de resistència o crítiques pel seu impacte. A més, ha estat un element de debat en la socie-tat local, en alguns casos. Per exemple, a sa Riera de Begur o a la Pineda d'en Gori de Palamós.

De nou, el context social i territo-rial ha generat canvis en la gestió. S'ha aprovat, en el cas del litoral gironí, el Pla director urbanístic de sòls no sos-tenibles. Un pla que fila més prim i que avança més respecte de plans ante-riors en la desclassificació de sòls per



>> Acte de Salvem Castell a Palamós. (Foto: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. FONS EL PUNT. NÚRIA FORNS.)

protegir-los de la construcció. A més, també s'ha aprovat la creació d'un fons econòmic per preservar sòls. Es tracta d'un instrument molt innovador que, a través de la compra i la transformació en sòl públic, pretén precisament conservar espais amb un alt valor.

També es pot afegir al debat el pro-jecte dels Jocs Olímpics del Pirineu. Una proposta territorial en un context especial, la Cerdanya, on el mercat im-mobiliari, fortament tibet per l'efecte

del turisme, igual que a la Costa Brava, ha tingut una contestació important per part de la societat local i de tot el país.

Així doncs, a l'horitzó encara con-tinua el debat social sobre el territori i la manera com el transformem. Caldrà veure com hi donen resposta els ges-tors, i com entenem els ciutadans que són necessàries les decisions col·lec-tives sobre la nostra manera de fer, de viure, de ser.

>> Cala s'Alguer, un espai que s'ha preservat. (Foto: PERE DURAN)

