

TERRITORIO DELLA RICERCA  
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE  
RIVISTA INTERNAZIONALE  
DI CULTURA URBANISTICA

03

il  
paesaggio

nella storia  
nella cultura  
nell'arte e nella  
progettazione urbanistica

assunti teorici ed esperienze



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI NAPOLI FEDERICO II  
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.



Edizioni Scientifiche Italiane

**Centro Interdipartimentale  
di Ricerca L.U.P.T (Laboratorio di  
Urbanistica e Pianificazione Territoriale)**

Università degli Studi di Napoli Federico II



**Rivista Internazionale semestrale  
di Cultura Urbanistica**

**Direttore responsabile**

Mario Coletta Università degli Studi di Napoli Federico II

**Comitato scientifico**

Robert-Max Antoni Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)  
Cristina Bianchetti Università degli Studi di Torino  
Pierre Bernard Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)  
Roberto Busi Università degli Studi di Brescia  
Maurizio Carta Università degli Studi di Palermo  
Pietro Ciarlo Università degli Studi di Cagliari  
Biagio Cillo Seconda Università degli Studi di Napoli  
Loreto Colombo Università degli Studi di Napoli Federico II  
Giancarlo Consonni Politecnico di Milano  
Enrico Costa Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria  
Concetta Fallanca Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria  
José Fariña Tojo ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)  
Francesco Forte Università degli Studi di Napoli Federico II  
Adriano Ghisetti Giavarina Università degli Studi di Chieti Pescara  
Pierluigi Giordani Università degli Studi di Padova  
Francesco Karrer Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Giuseppe Las Casas Università degli Studi della Basilicata  
Giuliano N. Leone Università degli Studi di Palermo  
Rosario Pavia Università degli Studi di Chieti Pescara  
Giorgio Piccinato Università degli Studi di Roma Tre  
Daniele Pini Università di Ferrara  
Piergiuseppe Pontrandolfi Università degli Studi della Basilicata  
Amerigo Restucci Università Iuav di Venezia  
Mosè Ricci Università degli Studi di Genova  
Arturo Rigillo Università degli Studi di Napoli Federico II  
Giulio G. Rizzo Università degli Studi di Firenze  
Inés Sánchez de Madariaga ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)  
Oriol Nel·lo Colom Universitat Autònoma de Barcelona  
Michael Schober Università di Freising (Germania)  
Paolo Ventura Università degli Studi di Parma

**Coordinamento editoriale**

Raffaele Paciello

**Comitato centrale di redazione**

Antonio Acierno (Caporedattore)  
Teresa Boccia e Giacinta Jalongo (coord. relazioni internazionali) Biagio Cerchia, Tiziana Coletta, Federico Cordella, Gianluca Lanzi, Valeria Mauro, Angelo Mazza, Francesca Pirozzi, Mariarosaria Rosolia, Luigi Scarpa

**Redattori sedi periferiche**

Massimo Maria Brignoli (Milano), Michèle Pezzagno (Brescia), Gianluca Frediani (Ferrara), Michele Zazzi (Parma), Michele Ercolini (Firenze), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (Roma), Matteo Di Venosa (Pescara), Antonio Ranauro (Napoli), Remo Votta e Viviana Cappiello (Potenza), Domenico Passarelli (Reggio Calabria), Francesco Lo Piccolo (Palermo), Francesco Manfredi Selvaggi (Campobasso), Maria Valeria Mininni (Bari), Beatriz Fernández de Águeda (Madrid)

**Responsabili di settore Centro L.U.P.T.**

Paride Caputi (Progettazione Urbanistica), Ernesto Cravero (Geologia), Amato Lamberti (Sociologia), Romano Lanini (Urbanistica), Giuseppe Luongo (Vulcanologia), Luigi Piemontese (Pianificazione Territoriale), Antonio Rapolla (Geosismica), Guglielmo Trupiano (Gestione Urbanistica), Giulio Zuccaro (Protezione ambientale)

**Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T.**

Maria Scognamiglio

**Traduzioni**

Sara Della Corte (spagnolo), Ingeborg Henneberg (tedesco), Valeria Sessa (francese), August Viglione (inglese)

**Edizione**

ESI Edizioni - Via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli  
Telefono +39.081.7645443 pbx - Fax +39.081.7646477  
Email [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

**Impaginazione e grafica**

Zerouno | [info@zerounomedia.it](mailto:info@zerounomedia.it)

Autorizzazione del Tribunale di Napoli N. 46 del 08.05.2008  
Direttore responsabile Mario Coletta

**il**  
**paesaggio**

**nella storia  
nella cultura  
nell'arte e nella  
progettazione urbanistica**

*assunti teorici ed esperienze*

il paesaggio nella storia, nella cultura, nell'arte e nella progettazione urbanistica; assunti teorici ed esperienze

# Sommario

## Editoriale

### Interventi

- Un ejemplo de cirugía sobre el paisaje de las infraestructuras en la periferia metropolitana: el Parque Lineal de Rivas Vaciamadrid. Madrid. España.  
*Eduardo DE SANTIAGO, Isabel GONZÁLEZ, Lourdes JIMÉNEZ, Paula OLMOS* 27
- Verso l'ascea di domani  
*di Guido FERRARA e Giuliana CAMPIONI* 37
- Integrare paesaggio, ambiente e territorio. Il caso del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Crotone  
*di Concetta FALLANCA* 47
- L'altra memoria dei tracciati. La viabilità storica come chiave interpretativa del paesaggio  
*di Marco CILLIS* 57
- Paesaggio toscano: mito, icone e realtà  
*di Mariella ZOPPI* 67
- Safetyscape: tra landscape ed in-scape. Paura e fiducia nella costruzione del paesaggio urbano  
*di Antonio ACIERNO* 75
- Note sulla pianificazione territoriale e la tutela del paesaggio in Italia  
*di Paolo VENTURA* 87
- I caratteri tipicizzanti il paesaggio dei grandi laghi lombardi  
*di Roberto BUSI* 103
- Il Paesaggio della Città nella ricostruzione  
*di Nicola Giuliano LEONE* 115
- Lo spazio rurale e le politiche di sviluppo  
*di Guglielmo TRUPIANO* 129
- La tutela del paesaggio: note e riflessioni  
*di Stella CASIELLO* 145
- El planejament territorial a Catalunya, avui.  
de Juli ESTEBAN i Noguera 145

### Rubriche

## La pianificazione territoriale in Catalogna

*di Juli ESTEBAN i Noguera*

Il governo autonomo della Catalogna ha assunto dal 1979 la competenza esclusiva in materia di ordinamento territoriale e pianificazione urbanistica. Successivamente, nel 1983, il Parlamento ha approvato la Legge sulla Politica Territoriale che ha introdotto strumenti specifici: il piano territoriale generale affronta il territorio della Catalogna nel suo complesso, i piani territoriali settoriali si occupano dell'ordinamento di specifici settori e i piani territoriali parziali sviluppano l'ordinamento generale in ambiti più ridotti. Il piano generale è stato approvato nel 1995 ed ha carattere programmatico e strategico, mentre quelli parziali hanno un contenuto di marcato carattere fisico, eredi della pianificazione urbanistica. Dalla data di approvazione del Piano generale sono stati redatti, e sono ora vigenti, piani settoriali e parziali mentre altri sono in corso di elaborazione, di cui si stanno verificando solo negli ultimi anni gli impatti sul territorio.

### Regional Planning in Catalonia

Since 1979 the government of Catalogna had exclusive competence on Regional and Urban planning. Later, in 1983, the Parliament approved the Law on Regional Politics introducing specific tools: the Regional Plan regarding Catalogna' territory as whole, the Sectorial Regional Plans concerning specific sectors' management and the Partial Urban Plans developing urban planning in restricted areas. The Regional Plan was approved in 1995 and it has a strategic and economic character, the partial plans have a marked physical character according to traditional urban planning. At the moment, many sectorial and partial plans have been approved and others are in progress, all of which impacts on the territory are being verified.

### La planification territorial en Catalogne

Depuis 1979 le gouvernement autonome de la Catalogne a assumé une compétence exclusive en matière de système territorial et de planification urbanistique. En 1983 le Parlement a approuvé la Loi sur la Politique Territoriale qui a introduit des instruments spécifiques: le Plan Territorial Général, qui s'occupe de l'ensemble du territoire de la Catalogne, les plans territoriaux sectoriels, qui s'occupent de l'organisation de secteurs spécifiques et les plans territoriaux partiels, qui s'occupent de l'organisation générale dans des domaines plus réduits. Le Plan Général a été approuvé en 1995 et se distingue pour son caractère programmatique et stratégique, alors que les plans partiels en tant qu'héritiers de la planification urbanistique ont un contenu à caractère physique marqué. Suite à l'approbation du Plan Général, différents plans sectoriels et partiels ont été rédigés et sont en vigueur aujourd'hui, tandis que d'autres sont encore en cours d'élaboration et l'on a pu vérifier leurs effets sur le territoire uniquement au cours des toutes dernières années.



## La Planificación Territorial En Cataluña

El Gobierno Autonomo de Catalunya ha asumido a partir del 1979 las competencias en tema de ordenación del territorio y de planificación urbanística. A partir del 1983, el Parlament ha aprobado la ley sobre la Política Territorial de Catalunya que ha introducido instrumentos específicos: el Plan Territorial General que mira al territorio de Catalunya en su conjunto, los Planes Territoriales Sectoriales que se ocupan del ordenamiento de sectores específicos y los Planes Territoriales Parciales que desarrollan la ordenación general en ámbitos más reducidos. El Plan Territorial General ha sido aprobado en el 1995 tiene carácter programatorio y estratégico, mientras los planes parciales tienen un contenido más acentuadamente a carácter físico, herederos de la planificación urbanística. Desde la fecha de aprobación del Plan General han sido redactados, y son todavía vigentes, planes sectoriales y parciales mientras otros son aun en proceso, de que solamente en los últimos años se están verificando los impactos sobre el territorio.

## Gebietsplanung in Katalonien

Die selbständige Regierung Kataloniens hat seit 1976 die exclusive Kompetenz, was die Regelung des Gebietes und die Landschaftsplanung betrifft. Später, im Jahr 1983, hat das Parlament das Gesetz über die Gebietspolitik verabschiedet und hat spezifische Instrumente eingeführt: Der allgemeine Landschaftsplan beschäftigt sich mit der Regelung spezifischer Sektoren, und die Teilgebietspläne entwickeln die Regelungen im kleineren Bereich. Der allgemeine Plan ist 1995 angenommen worden und ist programmierend und strategisch, während die Teilpläne einen physischen Charakter haben, Nachfolger der Landschaftsplanung. Seit der Verabschiedung des Gesetzes sind viele Teilgebietspläne abgefasst worden, einige, die schon in Kraft getreten sind, andere, die noch bearbeitet werden. Erst in späteren Jahren wird man ihren Einfluss auf die Landschaft nachweisen können.

## El planejament territorial a Catalunya, avui.

de Juli ESTEBAN i Noguera

### Context, marc legislatiu i instruments

La Generalitat de Catalunya<sup>1</sup> té reconeguda, des de 1979, la competència exclusiva en l'ordenació del territori i en l'urbanisme. Cal recordar que l'extensió de Catalunya és d'uns 33.000 km<sup>2</sup> i la seva població en l'actualitat es pot situar quelcom per sobre els 7 milions d'habitants. El seu territori és d'una gran diversitat orogràfica i paisatgística i la indiscutible capitalitat de Barcelona, amb una aglomeració urbana associada de més de 3 milions d'habitants, és complementa amb una xarxa de ciutats d'entre 20.000 i 200.000 habitants que exerceixen funcions de centres i subcentres comarcals significatius que abasten tot el territori. Cal afegir tanmateix que Catalunya està dividida en més de 900 municipis i que, per tant, el planejament urbanístic municipal té moltes vegades una notable limitació d'enfoc espacial.



*Catalunya en l'espai europeu.*

Una línia, fins avui poc reixida, de superació d'aquesta fragmentació municipal va ser, en 1987, el reconeixement, com ens administratius de segon nivell, de les comarques tradicionals - en total 42 -. Cal no oblidar, així mateix, que Catalunya està dividida en 4 províncies amb les seves diputacions, segons la modalitat vigent a tot l'Estat, i que existeix el projecte, encara no assolit, de crear-hi set regions o "vegueries" que en bona lògica hauria de comportar un replantejament de la divisió provincial.

El primer acte formal d'aquest relat sobre l'ordenació territorial va ser l'aprovació per unanimitat al Parlament de Catalunya, l'any 1983, de la Llei de Política Territorial, fet que té segurament alguna explicació en clau identitària. Una de les primeres preocupacions de la restaurada Generalitat de Catalunya havia de ser el projecte del territori que constituïa el seu àmbit de Govern.

Si bé la legislació urbanística d'àmbit estatal ja definia en les seves diverses formulacions des de 1956 instruments de planejament d'àrees territorials àmplies, la llei catalana de 1983 va voler crear en aquesta matèria uns instruments específics: el Pla territorial general, els plans territorials parcials i els plans territorials sectorials.

El Pla territorial general ha d'abordar el conjunt de la problemàtica territorial en l'àmbit de tot Catalunya, els plans territorials sectorials s'ocupen de l'ordenació d'una matèria concreta - el comerç, les carreteres, els aeroports,...- també en l'àmbit de tot Catalunya, on se suposa que la seva especificitat els permet ser més precisos que el Pla territorial general, i els plans territorials parcials desenvolupen l'ordenació de propòsit general en àmbits més reduïts, els quals la Llei establia inicialment que no podien ésser inferiors a una comarca. El Pla territorial general aprovat l'any 1995, amb una modificació sobre aquesta matèria de l'any

<sup>1</sup> La Generalitat és la institució d'autogovern de Catalunya, dins de l'Estat espanyol. La competència en l'ordenació del territori ja va ser-li reconeguda per l'Estatut d'autonomia de 1979 i ha estat reforçada en l'Estatut del 2006 en el sentit de remetre les decisions sobre infraestructures i equipaments de titularitat estatal a una comissió bilateral Generalitat-Estat.

2001, va establir finalment que els plans territorials parcials es redactarien per a set àmbits determinats que va delimitar amb aquest objecte i que comprenen de 5 a 7 comarques cadascun: Alt Pirineu i Aran (6), Comarques Gironines (7), Comarques Centrals (5), Ponent (6), Àmbit metropolità de Barcelona (7), Camp de Tarragona (5) i Terres de l'Ebre (5). Aquests set àmbits coincideixen, casualment o no, amb les delimitacions proposades per a les regions o vegueries a crear.

Des de 1983, l'actuació del Govern de Catalunya en matèria de planejament territorial no ha estat la que podria haver-se esperat de la devoció territorialista que havien expressat els representants del poble català l'any 1983. el Pla territorial general, abans esmentat, va ser aprovat amb un baix perfil propositiu l'any 1995. S'aprovaren també alguns plans sectorials - en especial els de carreteres i el d'espais d'interès natural- i només un dels set plans territorials parcials - el de Terres de l'Ebre, assolí també l'aprovació l'any 2001.

El canvi de majoria parlamentària que es produí a finals de 2003 i que va comportar l'entrada dels partits d'esquerra al Govern de la Generalitat, propicià una reactivació decidida del planejament territorial a Catalunya. En el text de l'acord en què els tres partits que havien de constituir el Govern, formalitzaren el seu programa, s'assenyalà rotundament l'objectiu d'elaborar i aprovar en el menor temps possible els sis plans territorials parcials pendents, revisar el ja aprovat i, com no podia ser d'altra manera, revisar també el Pla territorial general.

Amb la finalitat de donar compliment a aquest objectiu, a primers de 2004 el Departament de Política Territorial i Obres Públiques va crear, dins de la Secretaria de Planificació Territorial, el Programa de Planejament Territorial.

En aquests moments el Programa porta uns cinc anys treballant. En aquest temps, s'ha creat una base metodològica i un tipus de document que han estat posats a prova amb èxit en diversos dels àmbits de planejament previstos. Cal remarcar que mentre l'experiència en el planejament urbanístic modern es pot dir que té ja més de 60 anys a Catalunya, l'experiència pràctica en el planejament territorial de caràcter comprensiu ha estat irrellevant. Calia doncs començar des del principi, explorant els possibles camins per a confegir uns documents de planejament útils i possibles.

*Els set plans territorials parcials.*





### El contingut bàsic dels plans territorials parcials

Com a referència concreta i inexcusable pel que fa al contingut dels plans territorials parcials, tenim la definició que fa l'article 13 de la Llei de política territorial de 1983, que és la següent:

- a) La definició dels nuclis especialment aptes per a establir-hi equipaments d'interès comarcal.
- b) L'assenyalament dels espais d'interès natural.
- c) La definició de les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès que cal conservar o ampliar.
- d) L'emplaçament d'infraestructures.
- e) Les àrees de protecció de construccions i d'espais naturals d'interès historicoartístic.
- f) Les previsions de desenvolupament socioeconòmic.
- g) Les determinacions per a la planificació urbanística.

Veiem que es tracta d'un contingut d'un marcat caràcter físic, hereu segurament de la cultura de planejament urbanístic fortament arrelada en el país ja en els anys d'elaboració d'aquesta llei. És a dir, els plans territorials parcials que se'ns proposa no són plans de desenvolupament socioeconòmic regional, com han estat els d'alguns territoris europeus, ni tampoc programes territorials d'actuacions de la Generalitat, com són per exemple els plans comarcals de muntanya. Tanmateix, el primordial caràcter físic dels plans no s'ha d'entendre tampoc com exclouent dels altres aspectes. És a dir, creiem que els plans territorials parcials s'han de compondre principalment de determinacions d'ordre físic, però fetes amb sentit estratègic i que han de proporcionar en el seu conjunt una referència útil per a l'orientació i programació d'actuacions públiques, en especial de la Generalitat. Cal aclarir que la referència al "sentit estratègic" vol incorporar els components econòmic i social que són bàsics en els plans - no reglats jurídicament - que han adoptat aquesta denominació.

D'altra banda, de les definicions jurídiques del contingut de les figures de planejament se'n poden fer quasi sempre lectures més o menys ambicioses amb relació al seu abast. En el cas dels plans territorials, tantes vegades reclamats, hi ha hagut la temptació de voler-los com aquells instruments que de manera quasi definitiva haurien d'aportar racionalitat i coherència generals al desenvolupament i als processos de canvi del territori. Certament aquest és un desideràtum al que no hem de renunciar, però el territori és una realitat molt complexa on hi és tot - funcions, valors, competències, interessos,...- tot té a veure amb tot i tot està en moviment. A mesura que ens acostem al problema se'ns fa més evident la ingenuïtat de pretendre assolir totes les coherències en un únic procés d'un únic instrument, per més que aquest tingui el qualificatiu de "territorial".

Per tant els plans territorials que el Programa proposa tenen un plantejament inicialment modest sense renunciar a objectius més ambiciosos a mig o llarg termini. D'acord amb aquest criteri es proposa estructurar el contingut dels plans territorials parcials en tres sistemes bàsics:

- Sistema d'espais oberts (agraris, forestals, d'interès natural,...)
- Sistema d'assentaments (ciutats i pobles, però també urbanitzacions, polígons industrials,...)

- Sistema d'infraestructures de mobilitat (xarxa viària, ferrocarrils, logística, ports, aeroports,...)

Aquests tres sistemes permeten donar compliment de manera substancial al contingut establert per als plans territorials parcials, comprenen matèries que habitualment han estat objecte del planejament urbanístic i es tracta, així mateix, en bona part, de matèries que són competència del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, on està ubicat el procés d'elaboració d'aquests plans.

Cal assenyalar, però també, que mitjançant les determinacions d'aquests tres sistemes es pot establir un canyamàs bàsic de coherències territorials que, d'una banda afecta a bona part dels processos de transformació del territori i, de l'altra banda, admet un procés de compleció, millora, -i també d'esmenes si cal- a partir del planejament i les polítiques sectorials relatives a les matèries no compreses en l'estructura de determinacions inicials, com és el cas de diversos equipaments - salut, benestar, universitats,...-, altres infraestructures - energia, aigua, residus,...-, o per la incorporació de directrius de paisatge a partir dels instruments creats per la legislació específica.

No s'ha de descartar tanmateix que en matèria de polítiques i infraestructures relatives als temes mediambientals bàsics - energia i aigua - podrien donar-se, amb posterioritat a l'aprovació del pla, decisions que obliguessin a replantejar alguna de les seves referències quantitatives o a modificar algunes de les seves determinacions. En tot cas cal inscriure aquesta possibilitat en el necessari procés de seguiment i adaptació dels plans territorials als canvis substancials del context territorial. En una època en què les incertituds augmenten, ho fa també la incapacitat dels plans per a preveure el futur. Les possibilitats d'obsolescència dels documents de planejament, si no són objecte d'una permanent atenció i posada al dia, es pot dir que són totes.

#### Dels plans parcials al pla general: criteris i escenaris

L'elaboració dels plans territorials parcials referits als set àmbits prefixats és un mandat del Pla territorial general de Catalunya, aprovat l'any 1995. Es tracta, per tant, des del punt de vista jurídic, d'un procés de desenvolupament d'un pla vigent. Tanmateix forma part també dels objectius del Govern revisar el Pla territorial general, el qual no ha tingut cap posta al dia en els onze anys transcorreguts des de la seva aprovació i es tracta, a més, d'un document amb un abast propositiu molt limitat, en bona part motivat pel fet de tractar-se d'una primera experiència en matèria de planejament comprensiu, en un context polític de notable excepticisme sobre aquests tipus de plans.

Hagués estat una possibilitat, més ajustada a la pràctica clàssica d'anar del general al particular, començar per la revisió del Pla territorial general i desenvolupar després les seves propostes actualitzades en plans territorials parcials. El Programa de Planejament Territorial no va triar aquest camí per dues raons: perquè era un procés que retardaria la percepció de resultats concrets a escales d'un cert detall i mantindria un temps relativament llarg el debat territorial en el terreny de les idees generals sense forma, i perquè hi havia un cert treball fet en alguns plans territorials parcials que permetia pensar que la definició d'un projecte

de pla podia ser un objectiu temporalment pròxim. Després, com sol succeir, i també pels replantejaments metodològics introduïts, els temps reals no han estat els imaginats d'entrada, si bé es mantenen clarament dins del que són els marges raonables en aquests processos.

En tot cas, convé remarcar que el camí triat comporta una actitud dual: d'una banda s'estan desenvolupant les propostes del Pla territorial general i, d'altra banda, s'està avançant cap a la seva revisió. Aquesta doble dimensió, que és freqüent en tot tipus de projectes espacials, en els quals des de la visió particularitzada sorgeixen perfeccionaments i esmenes a la visió general, ve en aquest cas facilitada perquè l'abast propositiu del Pla territorial general dóna força marge de joc.

Tanmateix, pel temps transcorregut des de la seva elaboració i per la ja esmentada discreta ambició del Pla territorial general, calia completar el marc de referències necessari per assegurar la coherència dels set plans territorials parcials que en conjunt ens han de proporcionar la base propositiva per a formalitzar finalment la seva revisió.

Tres són les referències complementàries adoptades per a facilitar aquest procés:

- Uns criteris de planejament territorial.
- Uns escenaris economicodemogràfics.
- Els plans sectorials de mobilitat.

Aquestes referències cal considerar-les plenament coherents amb el contingut del Pla territorial general; en són de fet una explicació d'intencions - els criteris -, una posada al dia - els escenaris - i un desenvolupament sectorial - els plans sectorials de carreteres i altres infraestructures de transport.

Els "criteris" són una formulació sintètica dels principis ideològics que inspiren l'elaboració del planejament territorial. En bona part recullen les idees que han estat presents en el debat sobre la sostenibilitat del territori dels darrers anys i posen l'accent en alguns temes especialment representatius de la situació del territori a Catalunya. Aquests criteris que es desenvolupen cada un en un text breu que comprèn una part expositiva i unes intencions propositives tenen el següent enunciat:

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



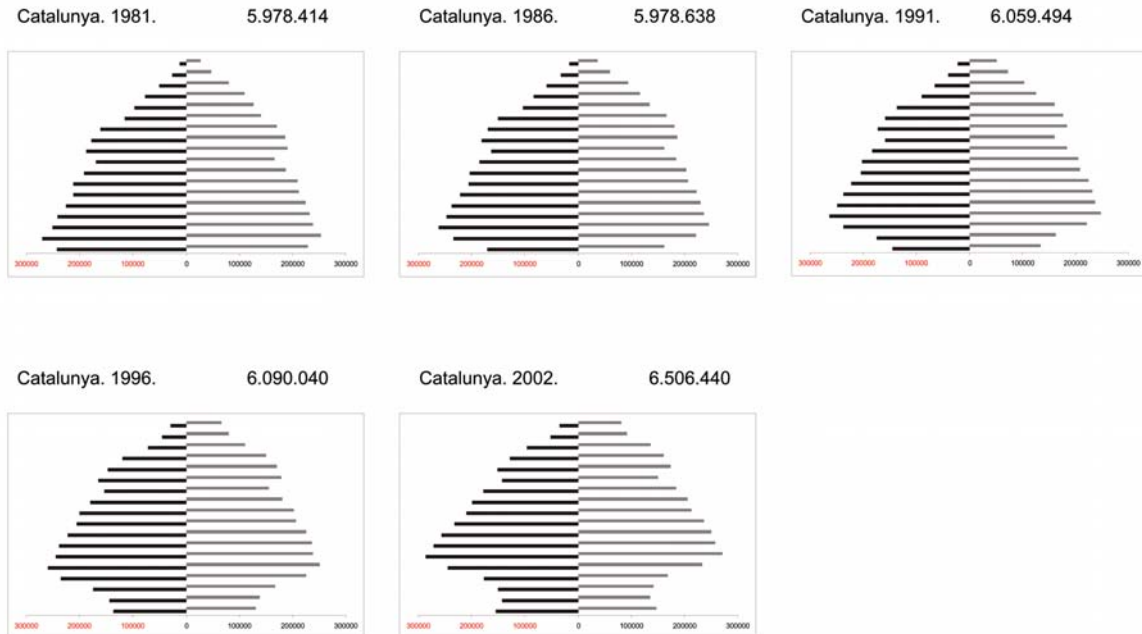
*"Reforçar l'estructura nodal del territori a través del creixement urbà"*

13. Facilitar el transport públic mitjançant la polarització i la compacitat dels sistemes d'assentaments.
14. Atendre especialment la vialitat que estructura territorialment els desenvolupaments urbans.
15. Integrar Catalunya en el sistema de xarxes urbanes i de transport europees mitjançant infraestructures concordants amb la matriu territorial.

Assenyalem que pel seu contingut els quatre primers d'aquests criteris fan una especial referència al sistema d'espais oberts, els set següents al sistema d'assentaments i els quatre darrers al sistema d'infraestructures de mobilitat. Destaquem també d'entre ells el reconeixement de la diversitat com un valor en front a objectius i tendències d'homogeneïtat, el reforçament nodal de Catalunya com a forma de vertebració territorial i l'enteniment de la mobilitat com una qüestió lligada als usos del sòl i les seves intensitats i no únicament a les infraestructures.

Els "escenaris" tenen per objecte aportar unes referències quantitatives de població, llocs de treball i habitatges que permetin verificar les propostes d'ordenació física. L'oportunitat d'aquests escenaris és clara atès el canvi en les tendències demogràfiques que s'ha produït a Catalunya amb posterioritat a l'aprovació del Pla territorial general. Tot i que en les xifres globals de població prevista podria no haver grans diferències entre les previsions d'aquest pla

*Una estructura d'edats que necessitarà immigració per a cobrir els llocs de treball.*



i la realitat, sí que són força diferents els processos imaginat i real, amb un total protagonisme de la immigració en el creixement que s'està produint.

Per a la quantificació d'aquests escenaris en l'horitzó dels plans - 2026 - s'ha utilitzat el model de simulació Carrera-Monés<sup>2</sup> que en funció d'unes hipòtesis de creixement econòmic en llocs de treball i d'evolució de la taxa d'ocupació específica, permet a través de l'estructura d'edats (previsions de mercat de treball i previsions de formació i desaparició de llars) obtenir els nous llocs de treball, la immigració necessària, la població resultant i els habitatges principals necessaris.

L'adopció d'unes hipòtesis de creixement dels llocs de treball d'1,25% anual els dos primers quinquennis des de 2001 i d'1% els tres següents fins el 2026 ens dona les següents xifres globals per a Catalunya:

- Població 2026:	7.800.000 habitants
- Increment de població (2001-2026)	1.300.000 habitants
- Entrada d'immigrants (2001-2026)	1.500.000 immigrants
(La immigració és més que el creixement previst )	
- Increment de llocs de treball (2001-2026)	940.000 llocs de treball
(Representa el 31% respecte els existents de 2001)	
- Increment d'habitatge necessari (2001-2026)	730.000 habitatges principals
(Representa el 32% respecte els principals existents el 2001 i el 22% respecte els totals)	
- Taxa de dependència	de 0,476 (2001) a 0,502 (2026)
(Es manté en una proporció no preocupant)	

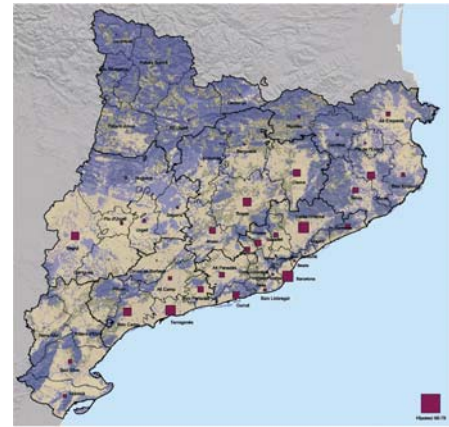
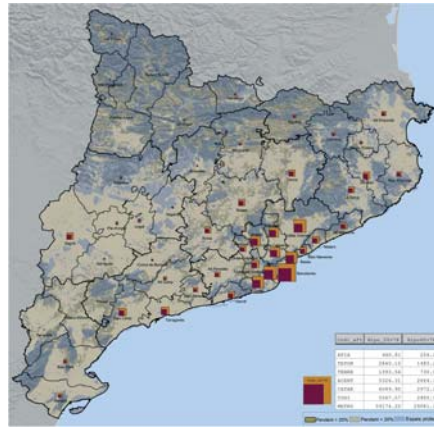
Les hipòtesis adoptades eren força inferiors al que era el creixement real en els anys següents al 2001, però aquest no era suposable que pogués mantenir-se com a mitjana al llarg de les dues dècades següents, ja que en un període llarg és probable tenir anys de no creixement o de creixement negatiu, com està succeint des de 2008. D'altra banda, cal tenir present que taxes d'1,25% o 1% de creixement anual són xifres gens estranyes en països europeus desenvolupats als quals volem tendir. Cal dir també amb relació a xifres estimatives de la població actual, a partir dels padrons municipals o de les targetes sanitàries, que la situarien ja força per damunt dels 7 milions, que solen estar sobreavaluades pel fet que no es comptabilitza una proporció de baixes que pot ser important.

Al marge de xifres concretes, el que cal tenir present, en tot cas, és que estem en un cicle demogràficament expansiu que pot tenir efectes substancials sobre el model de distribució de la població i els llocs de treball. Hi ha per tant un risc d'agreujar els fenòmens negatius de dispersió de la implantació urbana i de la mobilitat obligada, però també una oportunitat de redreçar la situació cap a una estructura nodal més potent i eficient en les relacions residència-treball i en l'accés als serveis.

Un segon grau de definició dels escenaris economicodemogràfics, especialment necessari pel fet que estem abordant l'elaboració dels plans territorials parcials, és una certa territorialització

<sup>2</sup> Aquest model desenvolupat en 2002-2003 per Josep M. Carrera i M. Antònia Monés per a la regió metropolitana de Barcelona (vegis "La Barcelona metropolitana en els propers vint anys". Ajuntament de Barcelona) determina escenaris demogràfics a partir d'hipòtesis d'evolució econòmica i en funció de les circumstàncies de l'àrea (estructura d'edats, disponibilitat de sòl i de necessitat d'habitatge, pautes d'emancipació, etc).

de les xifres de població, llocs de treball i habitatges. Aquesta part del procés ha comportat la consideració de les quantitats d'habitatge i llocs de treball que tindran dificultats d'implantació per exhauriment de l'espai, en especial a la part central de l'àrea metropolitana de Barcelona i que aprofitaran altres oportunitats. Aquests nous llocs de treball i habitatges que no tindran cabuda als llocs on anirien si no hi hagués restriccions d'espai, s'han repartit entre les altres ciutats de Catalunya en funció de factors d'atractivitat - relacionat amb la seva grandària - i de connectivitat territorial. Aquesta operació ens dona finalment per comarques, i per subàmbits més petits a la regió metropolitana de Barcelona, unes xifres de referència de població, nous llocs de treball i nous habitatges principals necessaris que cal tenir presents a l'hora de definir les estratègies de creixement de cada territori. Cal remarcar que aquestes xifres, de les quals convé acceptar un marge de variació d'una certa amplitud, per exemple  $\pm 30\%$ , no s'han d'entendre com a propostes dels plans si no com a escenaris possibles als quals les determinacions dels plans territorials han de facilitar que es doni resposta en sentit positiu.



Proporció de necessitats de sòl per a ubicar l'increment d'habitatges i llocs de treball (2001-2026).

- Localització segons demanda previsible.
- Localització corregida per disponibilitat de sòl i atractivitat.

Cal fer esment, en tercer lloc, dins de les referències generals complementàries que estem comentant, dels plans sectorials relatius a la mobilitat. Sense perjudici que el planejament territorial comprensiu ha de tenir incidència en el tractament de la mobilitat, també és cert que els plans sectorials existents o d'elaboració simultània sobre aquestes matèries, amb els quals els plans territorials parcials tenen una exigència de concordança, poden, pel seu abast en tot l'àmbit de Catalunya, exercir com a referències que contribueixin a la coherència entre les propostes espacials dels plans territorials de cadascun dels set àmbits.

#### El llenguatge propositiu dels plans territorials parcials

Cada vegada ha estat més clara la intuïció inicial que, malgrat el seu caràcter físic dominant, uns plans que abasten àmbits de més de 4000 Km<sup>2</sup>, i que es concretaran en plànols d'escala 1/50.000, havien de tenir un llenguatge propositiu força diferent del dels plans urbanístics. D'entrada sembla que els plans territorials difícilment seran reduïbles, com succeeix en la pràctica en la gestió del planejament urbanístic, a uns documents normatius bàsics: plànol de zonificació i normativa urbanística, si no que seran documents que hauran d'operar a partir de totes les seves dimensions propositives.

Els plans territorials parcials contindran normes vinculants en algunes matèries i també directrius que seran traduïdes a normes per altres instruments com els plans urbanístics, però la seva projecció com a instruments de referència per al desenvolupament territorial comportarà sovint la formulació de recomanacions i indicacions en matèries de casuística complexa o subjectes a altres competències sectorials i podran contenir també objectius i arguments que expliciten el sentit del pla i que poden ser base per a determinades polítiques de la Generalitat o per a demandes del territori. El pla hauria d'expressar un cert discurs global que orienti el desenvolupament sostenible del territori i hauria d'ésser interpretat en el seu conjunt.

Pel que fa a l'expressió de les determinacions de caràcter més físic, els plans territorials s'estructuren en funció dels tres sistemes bàsics abans proposats: d'assentaments, d'espais oberts i d'infraestructures de mobilitat.

a) Sistema d'assentaments

Els plans distingeixen aquells assentaments que són resultat d'un llarg procés històric: els pobles i ciutats, i aquells que, amb una certa autonomia formal, són resultat d'actuacions

d' oportunitat: urbanitzacions, polígons industrials, equipaments, ... Podríem dir que els primers tenen una entitat històrica i una dinàmica interna que cal reconèixer en tant que components del patrimoni urbanístic del territori. Els segons són àrees especialitzades amb un valor que deriva només de la seva funcionalitat i de la seva existència de fet.

Pel que fa als nuclis i àrees urbanes històricament reconegudes i llurs extensions, els plans

defineixen estratègies de desenvolupament en funció de la seva potencialitat, disponibilitat de sòl apte per a la urbanització i del possible paper dins l'estructura nodal del territori.

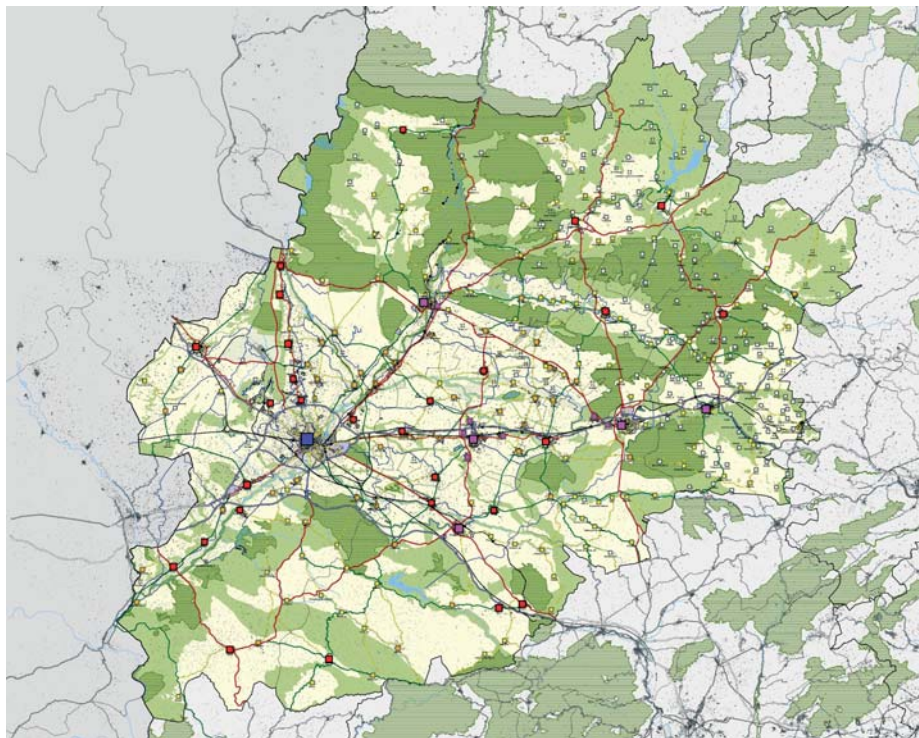


Definició d'estratègies de desenvolupament per nuclis i àmbits de cooperació. (Detall Pla territorial Alt Pirineu i Aran). Escala original: 1/100.000.

S'assenyala l'estratègia de "creixement potenciat" en aquelles àrees on el pla creu que s'hauria de preveure una extensió urbanística que anés clarament més enllà de les seves necessitats internes per tal de facilitar l'acollida de població, llocs de treball i habitatges que reforcin la seva participació en l'estructura nodal del territori.

Les estratègies de "creixement mitjà o moderat" i de "reequilibri" s'assenyalen en aquelles àrees on hi ha condicions perquè es doni un cert creixement per extensió, però on aquest s'hauria de mantenir dintre d'uns certs límits de proporcionalitat amb l'assentament existent, ja sigui perquè l'estructura urbana existent és feble o perquè no es proposa que l'àrea urbana hagi d'augmentar el seu rang dins l'estructura nodal.

L'estratègia de "reforma i canvis d'ús" s'assigna a aquells nuclis que han exhaurit pràcticament el sòl apte per a l'extensió urbana i que han de centrar el seu desenvolupament en les



*Definició d'estratègies de desenvolupament per nuclis i àmbits de cooperació.*

*(Detall Pla territorial Alt Pirineu i Aran).  
Escala original: 1/100.000.*

operacions de reforma i en els processos de canvis d'ús de les àrees urbanes. Aquestes línies d'actuació que cal considerar positives en qualsevol àrea urbana, prenen, en aquests casos, el valor d'estratègia principal de desenvolupament urbà.

Als nuclis molt petits que no haurien de tenir extensions significatives s'assignen les estratègies de "compleció i millora" o de "manteniment del caràcter rural dispers" en funció de les seves característiques més o menys urbanes que el pla proposa normalment mantenir.

A més de les estratègies de desenvolupament, el pla estableix per al conjunt de nuclis i àrees urbanes una certa estructuració nodal que en alguns territoris evidencia amb claredat la seva independència conceptual respecte les estratègies de desenvolupament, especialment quan alguns dels nodes principals només tenen l'opció de "reforma i canvis d'ús" per haver-se exhaurit el sòl apte per a ésser urbanitzat.



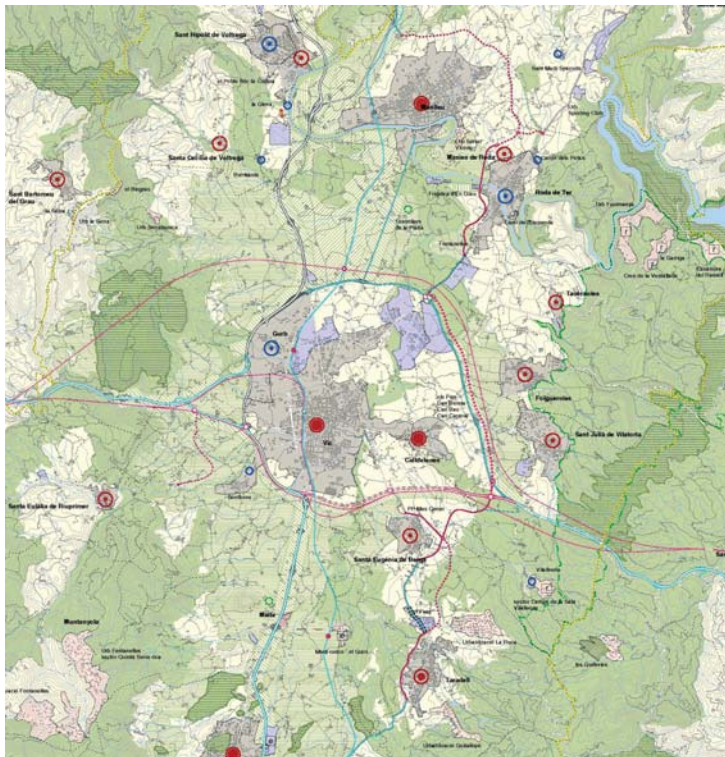
Pel que fa a les àrees especialitzades, els plans territorials parcials tenen una actitud clarament restrictiva respecte la creació de noves implantacions d'aquest tipus.

Cal remarcar que les estratègies que el pla assigna a cada àrea es refereixen sempre a la situació real del procés d'urbanització i poden no ser concordants amb el planejament urbanístic vigent. En aquests casos podran ser un argument per a la seva revisió anticipada. En tot cas l'estratègia serà d'obligat compliment quan s'hagi de revisar el pla d'ordenació urbanística municipal. També convé assenyalar que la tècnica d'establir estratègies sense prefigurar els àmbits d'extensió concrets del nucli o àrea urbana, té l'avantatge de mantenir un saludable grau d'incertitud sobre les expectatives del sòl i de deixar el marge de maniobra que li és propi al planejament d'ordenació municipal.

Una altra determinació principalment associada al sistema d'assentaments és la definició d'àmbits plurimunicipals operatius per al desenvolupament d'alguns aspectes del pla territorial: planejament director urbanístic, cooperació intermunicipal, elaboració de plans estratègics de desenvolupament, servei d'equipaments supramunicipals, noves àrees mancomunades d'activitat econòmica,... Àmbits que, lògicament, tenen molt diferent grau vinculant en funció de la finalitat proposada o desenvolupada.

*Estructura nodal, sistema d'espais oberts i infraestructures de mobilitat.*

*(Pla territorial de Ponent (comarca de Lleida)).  
Escala original: 1/100.000.*



b) Sistema d'espais oberts

El sistema d'espais oberts comprèn tot aquell sòl que té el règim de no urbanitzable en el moment d'elaboració del pla territorial. Dins d'aquest sòl el pla territorial distingeix tres tipus segons el nivell de protecció proposat: protecció especial, protecció preventiva i protecció territorial.

El sòl de "protecció especial", pel seus valors naturals o agraris, hauria de mantenir indefinidament el règim de no urbanitzable. Així mateix, per a les actuacions que la Llei d'urbanisme admet en aquesta classe de sòl s'exigeixen unes certes cauteles i garanties que no es malmetran els valors que motiven la protecció. Dins del sòl de protecció especial han de quedar inclosos aquells sòls que han estat objecte de propostes sectorials de protecció dels seus valors: espais PEIN, espais xarxa natura 2000, entre d'altres.

El sòl de "protecció preventiva" és el sòl no urbanitzable ordinari, que en la seva major part seguirà sent sempre no urbanitzable, però que,

d'acord amb les estratègies d'extensió urbana, els plans d'ordenació urbanística municipal podran delimitar-hi sectors per a la urbanització.

El sòl de “protecció territorial” és aquell on els plans assenyalen motius específics a tenir presents en especial prèviament a un procés d'urbanització en aquells casos en què aquest pogués ser possible. Els motius més freqüents de la tipificació com a sòl de protecció territorial són: l'existència de riscos (hidrològics, geològics,...) l'interès paisatgístic en sòls sense interès natural o agrari que s'assenyala transitòriament mentre no es disposa de les directrius de paisatge, i possible interès estratègic de futur degut a la localització, topografia, connectivitat, escassetat, etc, d'unes àrees determinades que exigiria una reflexió territorial abans d'optar per algun destí irreversible.

#### c) Sistema d'infraestructures de mobilitat

En la temàtica de les infraestructures de mobilitat, els plans territorials parcials han de trobar el nivell propositiu adequat per a complementar-se de manera coherent amb els plans sectorials i els projectes d'aquestes infraestructures que elaboren les direccions generals específiques i els organismes competents.

Per aquest motiu, i en especial pel que fa a la definició de la xarxa viària, els plans territorials parcials adopten una classificació amb intenció estructuradora del territori, però que deixa marge de concreció -seccions, traçats- als instruments sectorials. Amb aquesta finalitat es defineixen les vies “estructurants primàries” com aquelles amb vocació de secció 2+2, o més, i enllaços a diferent nivell, però que podrien no ser així en alguns trams. Complementàriament les “estructurants secundàries” tenen una predefinició de vies 1+1 o 1+2 i enllaços a nivell, si bé en alguns trams podrien tenir seccions o segregació superiors. La classificació preveu també la distinció d'aquelles vies que a més del seu nivell estructurant primari o secundari tenen un important paper suburbà en el sentit d'una gran connectivitat amb les trames col·lindants. Aquesta pot ésser una exigència freqüent en les vies metropolitanes. Es completa la classificació amb aquelles vies de menor capacitat i velocitat en què el caràcter més definitori és de tenir un traçat especialment integrat en la morfologia del territori.

Menys marge d'aportació tenen els plans territorials parcials en les infraestructures ferroviàries que sovint tenen lògiques que excedeixen dels seus àmbits i que, per les peculiars exigències tècniques de traçat i pels requeriments d'exploració, tenen una profunda argumentació sectorial. Tanmateix sí que el planejament territorial pot aportar propostes relatives a la ubicació de les estacions i de les àrees logístiques associades, en funció de la seva perspectiva de desenvolupament del territori.

Per a totes les infraestructures de mobilitat, incloses les aeroportuàries, portuàries i logístiques, es fan també, d'acord amb els objectius del pla, propostes de manteniment, millora, nou traçat o nova implantació -o d'estudi quan encara no està prou madura la idea- que en els plànols s'assenyalen per als diversos trams o instal·lacions.

Els avantprojectes de pla que s'han elaborat per a facilitar la participació i les aportacions dels ajuntaments, entitats i tots els altres interessats han estat una primera concreció propositiva d'aquests conceptes. Fins a la data s'han elaborat avantprojectes dels plans de l'Alt Pirineu i Aran, l'Empordà<sup>3</sup>, l'Alt Penedès, Ponent, les Comarques Centrals, el Camp de Tarragona, l'Àmbit Metropolità de Barcelona i les Terres de l'Ebre, dels quals els cinc primers han culminat el procés participatiu i la seva tramitació administrativa, i han assolit l'aprovació definitiva. El mètode i el llenguatge proposats han suportat bé la confrontació amb la realitat, sense perjudici d'haver anat revisant i polint de forma contínua l'abast i el significat de les determinacions per a fer-les cada vegada més adients al sentit del planejament territorial. D'aquí a uns temps sabrem, tanmateix, on hem encertat i on ens hem equivocat. Caldrà llavors esmenar les errades, però en cap cas pensar que aquestes posen en qüestió la necessitat d'una ordenació espacial del territori, prou àmplia per a superar la limitació de les òptiques municipals i prou complexa per a superar les lògiques estrictament sectorials.

Juli Esteban i Noguera, arquitecte. Director del Programa de Planejament Territorial de la Generalitat de Catalunya.

Març 2009

---

<sup>3</sup> Els plans territorials de l'Empordà i del Penedès, d'àmbit comarcal, són parts avançades, per les seves especificitats, dels plans territorials parcials en què estan inclosos: Comarques Gironines i Àmbit metropolità de Barcelona.

