

Fonaments i objectius de la planificació territorial

TEXT Pere Torres
Secretari de Planificació Territorial
de la Generalitat de Catalunya

La planificació és essencial, ja que permet crear un marc de referència, un model de desenvolupament territorial, a la vegada que augmenta l'eficàcia inversora. La planificació de l'espai Metropolità de Barcelona, amb la introducció de criteris de sostenibilitat, permetrà el desenvolupament de la regió en el marc de Catalunya i d'Europa com una de les seves àrees més dinàmiques i amb una posició privilegiada a la conca mediterrània.



Tavisa

“Si Catalunya vol evitar ser una perifèria econòmica i política, ha de saber situar-se intel·ligentment en aquest nou context, i ho ha de fer a través d’una potenciació encertada de l’espai metropolità de Barcelona, que constitueix un dels seus grans avantatges competitiu”.

Es ben viu –afortunadament– el debat sobre l’espai metropolità de Barcelona. Des de la iniciativa del Pla Estratègic Metropolità fins a l’associació de les ciutats mitjanes de la segona corona, es detecta que cada vegada hi ha més interès per posar damunt la taula els reptes de futur d’aquesta important regió europea. No és un debat menor, perquè hi ha molts processos que s’estan donant en aquests moments que poden alterar profundament la geografia de les àrees motores d’Europa. Des de l’ampliació de la Unió Europea cap a l’est fins a la creixent importància de la capacitat d’innovació o el sorgiment de la societat i l’economia del coneixement, ens trobem davant situacions que obren noves perspectives alhora que modifiquen les regles del joc.

Si Catalunya vol evitar ser una perifèria econòmica i política, ha de saber situar-se intel·ligentment en aquest nou context, i ho ha de fer a través d’una potenciació encertada de l’espai metropolità de Barcelona, que constitueix un dels seus grans avantatges competitiu. Des del Govern de Catalunya es vol fer una important contribució a aquest repte mitjançant l’impuls dels instruments de planificació, especialment els de caràcter territorial.

En realitat, també estem vivint un moment de revifalla de la planificació, comú a totes les societats occidentals. Aquest moment és extraordinàriament positiu, perquè la planificació és essencial.

Convé planificar per un principi de justícia democràtica. Continuament es prenen decisions que incideixen sobre el territori, i en prenen una multiplicitat d’agents. És bo que hi hagi un marc de referència, àmpliament conegut, sobre quin és el model de desenvolupament territorial que volem. Així, tothom pot saber per endavant el grau de compatibilitat –i, per tant, de viabilitat– de qualsevol projecte o idea que sorgeixi. Planificar dóna major seguretat.

Convé planificar, també, per un principi d’eficiència inversora. Tothom sap que els recursos públics són escassos; no tant perquè siguin pocs, sinó perquè sempre estan per sota de les demandes socials. En conseqüència, esdevé una notable ajuda, a l’hora de prendre decisions, saber quines són les necessitats que tenim a mitjà termini, després d’haver-les analitzat des d’una visió global del territori i després d’haver fet l’exercici responsable de triar i prioritzar aquelles accions que, realment, contribueixen al desenvolupament col·lectiu. Planificar dóna millors resultats.

En aquesta revifada de la planificació, poden observar-se tres línies principals:

- l’anomenada planificació estratègica, que s’ha centrat en aspectes de dinamització econòmica;
- les agendes 21 locals, que basen les seves propostes en criteris ambientals;

- els plans urbanístics o territorials, que s’ocupen principalment dels models d’ocupació del territori.

Totes tres línies són complementàries i van evolucionant, amb la consciència que totes tracten una mateixa matèria –el model de desenvolupament socioeconòmic sobre un territori concret, amb unes característiques geogràfiques i ambientals determinades – i cap no pot assolir plenament els seus propòsits sense tenir en compte els aspectes centrals que tracten les altres.

Així doncs, des de la perspectiva de la planificació territorial, els clàssics plans estratègics ens proporcionen una visió summament útil de les expectatives futures que té una societat determinada, de com volem ser en el futur i de quina energia endògena disposem per assolir-lo. Paral·lelament, les agendes 21 locals ens mostren quina és l’aposta ciutadana per introduir criteris de sostenibilitat a la vida quotidiana d’aquell municipi o aquella àrea.

Tot i que solen incloure propostes d’actuacions, el que més ens interessa dels plans estratègics i de les agendes 21 locals és la forma d’entendre la relació entre la societat i el territori que impregna implícitament aquests documents. Al capdavant, la nostra concepció de la planificació territorial està ben allunyada de la mentalitat tecnocràtica. Som conscients que hem de fer uns documents de caràcter estratègic que responguin a les expectatives de la societat, que ajudin a potenciar-ne els valors positius i, també, que adverteixin sobre els riscos o els costos de determinades opcions.

DEFINIR EL MODEL TERRITORIAL

Per aquest motiu, la part més important d’un pla territorial és definir el model de desenvolupament territorial que es vol aplicar. La resta del pla pot ser més o menys laboriosa, però es limita a identificar aquelles actuacions que permeten assolir el model acordat.

Plantejar la planificació territorial d’aquesta manera comporta associar-la al màxim a una estratègia consistent a:

- fixar uns objectius a mitjà i a llarg termini consensuats per la major part d’actors;
 - definir directrius, criteris i condicions a satisfer, és a dir, les regles del joc;
 - establir els mecanismes de flexibilització segons l’evolució observada o davant situacions inesperades;
 - marcar els indicadors de seguiment que han de permetre una avaluació permanent i intel·ligent del pla, útil per a la presa de decisions.
- Els plans territorials no pretenen ser documents d’estudi, sinó de decisió política. Justament perquè aquesta és la seva finalitat, cal realitzar els estudis oportuns que ajudin a fonamentar el procés de decisió.

Els plans territorials tenen un efecte normatiu: el seu rang és superior al planejament urbanístic, i aquest té, en conseqüència, l'obligació d'adaptar-s'hi. Això significa que l'esforç d'ordenació del territori haurà de traduir-se en les eleccions que facin els ajuntaments, els consells comarcals o altres ens locals a l'hora de pensar les àrees de creixement urbà o de localització industrial, per exemple. Amb els plans territorials, tot i respectar l'autonomia local, es vol evitar que una mateixa unitat paisatgística rebi tractaments urbanístics diferents o contraposats a banda i banda d'un límit municipal. Només que això s'aconseguís, la utilitat dels plans territorials seria ben palesa.

Ara bé, els plans territorials van més enllà. Per damunt del seu valor normatiu, volen ser un instrument de construcció de consens, especialment de les institucions públiques, sobre el futur d'un territori. En conseqüència, els plans territorials representen un marc de referència i alhora un compromís per a l'acció dels diferents governs que hi estan implicats, començant pel Govern de Catalunya. I, al mateix temps, són una declaració pública sobre com es vol orientar el desenvolupament d'aquella regió, que també ha de ser útil per a les decisions que hagi de prendre el sector privat.

La força d'un pla territorial, doncs, no ve determinada principalment per l'acord de Govern o la publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, sinó per la comunió de voluntats polítiques al voltant dels seus objectius. En conseqüència, el procés de formulació d'un pla territorial és, alhora, un procés de construcció d'un determinat esquema de governança que faci viable la seva aplicació.

SOSTENIBILITAT I EQUILIBRI TERRITORIAL

Els plans territorials han de servir, en primer lloc, per fer possible un desenvolupament més sostenible. Així doncs, la visió del Pla

Territorial no limita la sostenibilitat al compliment de determinats requisits ambientals –el qual també s'ha d'assegurar–, sinó que la incorpora com un element definitori del mateix Pla. És una visió de la sostenibilitat lligada a tots els aspectes de la planificació i del desenvolupament, com a part intrínseca i inseparable d'aquests. Per això, tots els plans territorials se sotmetran a l'avaluació ambiental estratègica, tot just acabada de regular per la Unió Europea.

En el binomi "desenvolupament sostenible" tan important és l'element "sostenible" com l'element "desenvolupament". Els plans territorials estan, justament, al servei de tots dos perquè entenem que, si fem les coses bé, tots dos elements són un de sol.

Recordem que la sostenibilitat es dona quan satisfem les necessitats de les generacions presents sense posar en perill la capacitat de les generacions futures de satisfer les seves. Per això, també és essencial planificar. Com podem, si no, garantir aquesta capacitat de les generacions futures? Si no establim les nostres expectatives de futur i no estimem, a partir de la realitat present, quin consum de territori comporten, ¿com podem saber si la nostra elecció posa en perill aquestes altres necessitats? Si ens dediquem, simplement, a usar el territori sense aixecar la vista cap al futur, no respectarem els drets de les futures generacions, encara que vulguem fer-ho. No hi ha, doncs, opcions de sostenibilitat sense planificació.

Ara bé, no hauríem de perdre de vista tres idees:

- Que no es pot abordar un model de desenvolupament sostenible si no s'adopta una visió innovadora, que es despulli d'alguns tòpics culturals que encara dominen la nostra capacitat d'anàlisi de la realitat.
- Que no es pot abordar un model de desenvolupament sostenible si ens limitem a visions fragmentades i lineals dels problemes i no en busquem les interaccions, interconnexions i interdependències.
- Que no es pot abordar un model de desenvolupament sostenible si



Catalunya posseïx una distribució de la població descompensada, amb una excessiva concentració entorn de Barcelona, a municipis com ara Sant Cugat. Hauríem de vetllar per tal que aquest desequilibri demogràfic no s'accentués.

A la pàgina següent, no podem ignorar que la geografia de l'àrea metropolitana compta amb uns espais, com ara els camps de conreu a Sant Boi o la ribera del riu Llobregat, per la preservació dels quals s'ha de vetllar.

Tavisa



Dani Codina



Antonio Lajusticia

no som capaços de lligar la complexitat dels problemes amb la simplicitat de moltes solucions.

Els plans territorials també han de servir per garantir l'equilibri territorial. Catalunya té una realitat geogràfica determinada, que ha conformat, al llarg de la seva història, una distribució de la població descompensada, amb una concentració excessiva al voltant de Barcelona. Hem de vetllar perquè aquest desequilibri demogràfic no s'accentui; però, sobretot, que aquesta presència heterogènia de la gent sobre el territori no fomenti desigualtats injustes.

És una evidència –més estadística que, potser, psicològica– l'esforç dels últims vint anys per avançar cap a un major equilibri territorial. Tanmateix, la velocitat dels canvis de tota mena que experimenta el món d'avui obliga a estar amatents a les novetats que puguin generar desequilibris futurs si no es prenen precaucions a temps. Segurament, avui és més important prevenir els desequilibris futurs que corregir els passats.

Així doncs, la regió metropolitana de Barcelona ha d'equilibrar-se territorialment en relació amb el conjunt de Catalunya, però la regió metropolitana de Barcelona també ha d'equilibrar-se territorialment en relació amb ella mateixa.

És constatable que el continu urbà de Barcelona representa una aglomeració de densitat elevada, que pot fugir ràpidament dels estàndards de qualitat socialment exigibles –a part de l'enorme petjada ecològica que genera aquesta concentració humana. Dins la mateixa regió metropolitana hi ha unes polaritats que poden contribuir a l'equilibri intern. Aquestes polaritats, basades en uns sistemes urbans que pivoten al voltant de ciutats mitjanes emprenedores, s'han de reforçar com a centres aglutinadors d'equipaments i serveis de tota mena, amb el desenvolupament corresponent de les seves àrees urbanes i amb una accessibilitat àgil tant des de l'entorn immediat com en relació amb la ciutat de Barcelona.

Assumint la sostenibilitat i l'equilibri del territori com els punts de referència permanents, el pla territorial actualment en elaboració vol respondre preguntes com ara les següents:

- a) Per quins escenaris demogràfics i d'activitat econòmica optem de cara al 2026?
- b) Quines són les unitats de planificació –agrupant municipis veïns– idònies per programar adequadament el desenvolupament futur del sòl, tant residencial com industrial? Sembla una tesi cada vegada més

general que és necessària una mínima coherència urbanística en municipis que tenen una realitat geogràfica comuna.

c) Quines noves infraestructures de transport de persones, de mercaderies i d'informació hem de crear per garantir la localització de la població i de l'activitat econòmica en les àrees de reequilibri territorial?

d) Com poden influir les tecnologies de la informació i la comunicació en els hàbits de treball, de consum, de formació, de residència? Volem planificar per al segle XXI i, per tant, hem d'indagar en les forces motores del canvi econòmic que transformaran totes les societats, en especial l'occidental. No podem pensar que el futur serà una variació incremental de les tendències passades: el canvi serà profund, encara que potser no tan ràpid com alguns auguraven.

e) Quins sectors econòmics estratègics han de potenciar-se a les diferents àrees del territori? Partint de principis ja demostrats –com que l'impuls de les noves tecnologies ha de pivotar sobre àrees amb una certa densitat urbana, que vol dir densitat de generadors/gestors del coneixement–, s'ha de pensar en la manera de difondre'n beneficis i expectatives.

f) Com combinem el desenvolupament urbà i el creixement distribuït de l'activitat econòmica amb la protecció del paisatge en la seva concepció múltiple, és a dir, fugint de l'estrictament estètica?

La llista de preguntes pot allargar-se –amb temes com els corredors de serveis, les operacions logístiques, la influència del canvi climàtic, etc.–, però les anteriors il·lustren clarament el tipus de feina que es vol fer i que s'està intentant fer amb els plans territorials.

REPTES DE LA REGIÓ METROPOLITANA

Quins són, doncs, els principals reptes en aquest àmbit territorial? Per no allargar-nos més del compte, esmentem-ne uns quants de rellevants, si més no, a criteri de l'autor:

1. La regió metropolitana ha d'obrir-se al món. El Pla Territorial no ha de preocupar-se només de les relacions internes d'aquesta regió o del seu rol dins de Catalunya: el Pla Territorial té una vocació de visió completa del desenvolupament a mitjà termini. Per tant, no pot ignorar que aquesta és una de les àrees més dinàmiques d'Europa, amb una posició privilegiada en la conca mediterrània. Hem de ser capaços de tenir la imaginació necessària per projectar les seves possibilitats futures i determinar les actuacions que convé fer perquè tot aquest potencial s'expressi plenament, en benefici propi i aliè.

Espais naturals com ara Montserrat han de ser considerats com a punts que irradien natura cap al conjunt de la regió metropolitana.

A la pàgina següent, infraestructures com el Trambaix es basen en l'aposta per sistemes de mobilitat sostenible.



Dani Codina

2. S'ha de potenciar la capitalitat de Barcelona en positiu, com un element que aporta beneficis a tothom, als ciutadans de Barcelona i al conjunt de la regió metropolitana. Ha de ser una potenciació de la capacitat d'innovació i d'excel·lència, una potenciació que no es basa en la subordinació de la resta del país a les necessitats de la capital, sinó, en termes ecològics, en un mutualisme simbiòtic, en què tothom surt guanyant.

3. Cal ordenar els creixements urbanístics fent-los compatibles amb la protecció del sòl no urbanitzable. No podem ignorar que l'elevada concentració demogràfica de l'àrea barcelonina crea una pressió considerable sobre el territori propi. Les dades són eloqüents: l'ocupació urbana comprèn el 15% de la superfície, quan la mitjana de Catalunya no passa del 5%. Tampoc no podem ignorar que la geografia del nostre país compta amb uns espais com Collserola, el delta del Llobregat, Sant Llorenç del Munt, Montserrat, la serralada de la Marina, el Montseny, etc., per la preservació dels quals hem de vetllar. No els hem de considerar, a més a més, com a elements aïllats, inconnexos, sinó com a punts que irradien natura cap al conjunt de la regió metropolitana. Per tant, allò que hem de ser capaços de fer és atendre les necessitats de desenvolupament urbà i d'infraestructures sense malmetre aquests sistemes, sinó, ben altrament, convertint la nostra riquesa geogràfica i ecològica en un avantatge per a l'ordenació de l'espai metropolità.

4. Hem de definir un sistema de mobilitat sostenible. Anem cap a una societat que es mourà més i, per tant, aquesta és una realitat previsible que cal assumir. S'han de buscar respostes amb la inventiva suficient. Hem de dissenyar noves fórmules, més agosarades, que facin possible aquesta demanda de mobilitat amb el cost ambiental mínim. Òbviament, hi ha possibilitats poc explorades de reduir la mobilitat obligada amb una distribució més estudiada de les activitats sobre el territori: s'han de considerar. Igualment, hi ha eines que permeten privilegiar determinats modes de transport que tenen un impacte socioecològic inferior: s'han de determinar. L'entrada en vigor de la nova llei de la mobilitat pot ajudar-hi.

5. S'ha d'apostar clarament per la societat del coneixement. Els experts ens expliquen que la innovació es produeix en les àrees metropolitanes i que un dels avantatges competitius de Catalunya pot ser l'existència i la consolidació d'una potent xarxa de ciutats mitjanes, que –d'altra banda– són les que han vertebrat històricament el terri-

tori. És evident que la planificació territorial ha de tenir en compte aquests aspectes i ha de jugar les seves cartes per reforçar-los. Aquesta és la filosofia que volem aplicar. En aquest sentit, són evidents les potencialitats de l'eix prelitoral (al voltant de l'autopista A-7) per crear un autèntic corredor del coneixement, en xarxa amb la resta de la regió metropolitana, del país i d'Europa, que ens situï en la primera divisió internacional de la societat del coneixement.

6. Convé endreçar l'ús del territori mitjançant les infraestructures de serveis. Una societat com la nostra està habituada a l'accés automàtic a moltes comoditats que resulten del progrés tecnològic. Bona part d'aquestes comoditats arriben a les llars a través de xarxes d'infraestructures (abastament d'aigua corrent, evacuació d'aigües residuals, electricitat, telefonia i serveis telemàtics, gas natural...). Aquestes xarxes s'han anat establint sobre el territori, ocupant-lo, en funció de la disponibilitat de noves tecnologies i de les demandes que se'n feien. L'ocupació del territori que n'ha resultat és, en molts casos, aberrant, ja que fragmenta l'espai i en consumeix, al final, més del necessari. Amb vista al desenvolupament futur de la regió metropolitana, convé trobar solucions a la situació actual i fer previsions de cara a les expectatives futures, de manera que s'optimitzi l'ús del territori –és a dir, es minimitzi i es compatibilitzi amb els valors naturals– sense renunciar a la vocació de proveir a tothom d'aquests serveis en condicions de qualitat.

7. S'ha d'assumir el paisatge com l'aproximació sistèmica útil per comprendre el funcionament, la vulnerabilitat i la potencialitat del territori i, sobretot, de la seva evolució. També s'ha d'assumir com a unitat de planificació per donar coherència a les decisions territorials sobre uns àmbits prou homogenis. Igualment, s'ha d'entendre com a resultat (indicador, en definitiva) de la integració de les intervencions sobre el territori i, per tant, l'expressió de si s'avança cap als objectius marcats.

8. S'han de buscar noves solucions per garantir la generació d'habitatge de qualitat en les quantitats i als preus adequats a les necessitats existents i previsibles. És evident que moltes d'aquestes mesures són d'ordre fiscal, hipotecari o social, però n'hi ha d'altres que es poden impulsar des de l'ordenació del territori, començant per la identificació de les necessitats reals d'habitatge –i, en especial, d'habitatge social–, per la determinació de la quantitat de sòl nou per cobrir aquestes necessitats i per la localització d'aquest, cosa que s'ha de

“Cal que l'impuls de la metròpoli sigui plantejat per part de tothom com un punt de trobada i no pas de confrontació, com un espai de col·laboració i no pas de dissensió gratuïta”.

complementar amb directrius per a la remodelació de barris o la renovació urbana en la mesura que aquestes accions puguin donar resposta a les necessitats esmentades.

UNA EINA DE CANVI

Històricament, l'expansió de l'àrea metropolitana va fer-se partint d'un centre potent –la mateixa ciutat de Barcelona–, un centre que irradiava ocupació de sòl com una mena de taca d'oli que anava engolint els municipis veïns. Alguns van ser annexionats administrativament, d'altres només funcionalment.

L'àrea metropolitana d'avui ja no és ben bé així i, sobretot, no hi ha motius perquè hagi de ser així en el futur. El progrés del fenomen metropolità cap al Vallès i el Maresme i la incidència incipient que té en comarques com el Bages, l'Anoia o l'Alt Penedès fa inviable, per obsolet, el model històric. Ara ja no té sentit una àrea metropolitana amb un únic centre potent, on passen les coses importants i on hi ha la major activitat econòmica i des del qual, a més a més, s'estableix una estructura de dependències amb els municipis veïns.

Ara, les coses comencen a ser diferents. Ara, podem veure una àmplia regió metropolitana formada per una xarxa de centres amb dinàmiques pròpies i no subordinades a la capital, en què l'empenta dels uns i els altres es reforça reciprocament. Això vol dir que podem passar del model radiocèntric al policèntric: es tracta d'abandonar un esquema territorial amb un sol centre que difon dinamisme però subordina la seva rodalia i començar a crear una autèntica xarxa de cooperació i coresponsabilitat entre els diferents municipis que componen la regió metropolitana.

No podem ni volem negar l'aportació enormement positiva que ha exercit Barcelona a l'hora d'impulsar econòmicament tot el seu entorn; però, en els moments actuals, l'aportació positiva ha de ser apostar per una xarxa interurbana amb pesos municipals més equilibrats. No ens enganyem: això representa un canvi profund de mentalitat. No obstant això, si no avancem per aquesta via, segurament la regió metropolitana de Barcelona deixarà de ser competitiva a escala europea i internacional per obsoleta i rígida.

Hem de ser conscients, però, que el canvi no es produirà per casualitat. Es necessiten decisions –algunes de les quals ja s'han adoptat i es materialitzaran en els pròxims anys– que ho afavoreixin. El Pla Territorial ha d'ajudar a prendre-les de manera estratègica.



Eva Guillemet

En resum, el reconeixement pràctic del fenomen metropolità és més important que el seu reconeixement polític. Són moltes i viables les possibilitats de progressar en la consolidació d'aquest espai amb instruments que el facin més dinàmic, més innovador, més integrat en les xarxes internacionals, més útil a la societat, en definitiva. En aquest sentit, cal que l'impuls de la metròpoli sigui plantejat per part de tothom com un punt de trobada i no pas de confrontació, com un espai de col·laboració i no pas de dissensió gratuïta. Avui, hi ha molts canvis de fons en el context europeu i mundial. En resultarà un nou panorama, amb protagonistes sorgits de la capacitat d'innovació i de cohesió interna. Tenim les condicions objectives per ser un d'aquests protagonistes.