

L'entrevista a Juli Esteban, director del Programa de planejament territorial del DPTOP, ens aporta una perspectiva nova, normalment no escrita, del procés intern de la planificació territorial, una missió complexa del DPTOP que requereix coordinació multidisciplinària, innovació, nous estudis i mètodes i lideratge en el coneixement tècnic i en la governança territorial, dos aspectes fonamentals. L'entrevista, extensa i aprofundida gràcies al format d'aquest butlletí electrònic, explica el com-s'ha-fet dels plans territorials de Catalunya, i us permetrà apropar-vos a la seva comprensió tècnica i adonar-vos del valor estratègic i de la importància d'aquestes noves eines de planificació, actuació i gestió territorial. Tot plegat, una nova manera de desvetllar potencialitats territorials en el marc d'un desenvolupament sostenible.



Amb l'elaboració i l'aprovació dels set plans territorials parcials de Catalunya (Pla territorial de l'Alt Pirineu i Aran, juliol de 2006; Pla territorial de les Terres de Lleida, juliol de 2007; Pla territorial de les Comarques Centrals, setembre de 2008; Pla territorial del Camp de Tarragona, gener de 2010; Pla de l'àmbit metropolità de Barcelona, abril de 2010; Pla territorial de les Terres de l'Ebre, juliol 2010; i Pla territorial de les Comarques Gironines, setembre 2010), el Departament s'ha dotat de nous instruments per abordar les futures polítiques territorials, urbanístiques i d'obra pública de manera consensuada des del punt de vista de la governança territorial, amb garantia de coordinació multisectorial i interdepartamental i amb una visió integradora i sostenible del desenvolupament territorial, ambiental i socioeconòmic que permeti desvetllar les potencialitats de les nostres comarques.

Quins mètodes han permès elaborar i aprovar els plans parcials de Catalunya? Aquestes metodologies, tenen referència en àmbits més enllà del DPTOP, o han estat desenvolupades pel nostre Departament?

Les claus del desencallament

‘Sense aquest recolzament el que s’hagués acabat fent hagués estat potser un producte innocu i que no molestés gens a ningú.’

Xavier Baulies: Quines han estat les claus que han permès elaborar els plans territorials de Catalunya i resoldre’n l’encallament històric?

Juli Esteban: La qüestió bàsica per al desencallament és la voluntat política de tirar endavant els plans: l’anomenat *pacte del Tinell* afirmava molt rotundament que es farien tots els plans territorials, i a més deia que es farien en un any: el que ho va escriure no devia saber ben bé de què parlava, però en tot cas s’hi expressava la ferma voluntat de dur-ho a terme. Conseqüentment amb aquest compromís, el secretari de Planificació Territorial, Oriol Nel·lo, que ja creia en aquests instruments abans d’estar al Departament, i el conseller, amb el seu suport, han creat les condicions per poder tirar endavant els plans. Sense aquest recolzament, el que s’hauria acabat fent hauria estat, potser, un producte innocu, que no molestés gens a ningú.

Amb els plans territorials et fiques a casa dels altres, principalment dels municipis, que són les administracions locals que tota la vida han anat fent, sense gaire necessitat d’instruments de visió més general; per això els plans, per definició, han de crear alguns conflictes polítics, que cal assumir perquè la tasca de planificació pugui tirar endavant. Dit això, cal remarcar que s’ha intentat minimitzar aquest tipus de situacions i evitar la pràctica del conflicte pel conflicte.

Això ens ha portat a definir un tipus d’instrument capaç de resoldre en bona part la tensió inherent a la planificació. Crec que és aquí on rau la nostra principal aportació metodològica o disciplinària, que, sense renunciar als objectius que preveuen els plans, hàgim pogut tirar-los endavant amb un grau alt de consens.

XB: Quines són les principals dificultats de partida?

JE: Per exemple, el fet d’imposar condicions als municipis pel que fa al seu model de creixement. Es diu ràpid, però és un terreny difícil, sobretot tenint present que bona part del finançament dels municipis ha estat històricament lligat als seus models de creixement.

XB: On se situen aquests plans, dins les disciplines pròpies de la planificació territorial?

JE: Dintre la panoràmica de la planificació en l’àmbit internacional, aquests plans se situen entre els que arriben més lluny, per la complexitat i la dificultat d’alguns dels seus plantejaments. Tanmateix, no arriben tan lluny com algú potser podria imaginar o exigir a un pla territorial, pensant que fos l’instrument capaç de donar solució a tots els problemes relacionats amb les decisions territorials: aviat vàrem saber que pretendre quadrar-ho tot en un pla no era possible. Ara bé, calia arribar a un punt que

fos prou interessant com perquè s'hi produís una confluència de voluntats, i aquest enfocament és el que ens ha permès finalment aprovar els plans de manera consensuada i amb la complicitat del territori.

Esquema i tipologia territorial per a la definició del pla

‘Vàrem treballar amb tres capes o sistemes: els assentaments, les infraestructures de mobilitat i els espais oberts. Ens va semblar que aquestes capes eren prou potents com per constituir el nucli del pla territorial, i que permetien definir-lo de manera consistent.’

XB: *Els plans aporten, des de la globalitat, una visió integrada del territori, tot i que parteixen de bases sectorials (carreteres, urbanisme, comarques, etc.). Quins són els aspectes principals del pla sobre els quals ha estat possible establir l'acord amb el territori?*

JE: *Vàrem treballar amb tres capes o sistemes: els assentaments, les infraestructures de mobilitat i els espais oberts. Ens va semblar que aquestes capes eren prou potents com per constituir el nucli del pla territorial, i que permetien definir-lo de manera consistent malgrat l'existència d'altres infraestructures i components territorials. Això té a més l'avantatge que, possiblement perquè no es pot fer altrament, els plans s'elaboren des d'un departament que té en compte la visió territorial de la resta de departaments i la coordina.*

XB: *L'avantatge de fer-ho des del DPTOP consisteix en el fet que la variable territorial aporta al pla, entre altres coses, una visió integradora de les variables social, econòmica i ambiental?*

JE: *L'avantatge que es faci des del DPTOP rau en el fet que les competències pròpies del Departament fan possible abordar la variable territorial en dos aspectes fonamentals: l'urbanisme i les infraestructures de transport. L'urbanisme ens permet cobrir peça a peça tot el territori, cosa que dóna legitimitat tant per entrar en la qüestió dels assentaments, corresponents a l'espai urbà, com en la dels espais oberts, corresponents a l'espai no urbà; pel que fa a la planificació de les infraestructures de transport (carreteres, ferrocarrils, ports i aeroports), on també hi ha l'Administració de l'Estat, ens permet treballar amb una visió integrada i global de la mobilitat.*

Entrar en altres terrenys era complicat, perquè certes decisions radiquen en altres departaments, però vàrem descobrir bastant ràpidament que, perquè les coses siguin coherents, no cal resoldre-les totes en el mateix document, i que per solucionar un problema el millor és desagregar-lo. A l'hora de plantejar sistemes d'equipaments o infraestructures de gran importància (sistema educatiu o sanitari, per exemple, o infraestructures ambientals), és exigible que s'actui amb coherència amb un model territorial; no ho és en canvi que es resolguin aspectes com els esmentats en el mateix moment en què es planteja el model territorial: si haguéssim anat per aquí, segurament hauríem naufragat.

Coordinació i integració de les diferents variables territorials, multisectorials i interdepartamentals

'Aquesta separació dels tres tipus de temes sectorials ens ha donat una certa tranquil·litat, atès que ens ha permès operar fonamentalment des de les variables estructurals, que són pròpies del nostre Departament, i fer viable el procés d'integració de la resta de qüestions condicionants i complementàries. Pel que fa al contingut dels documents, aquesta separació ha estat una de les claus més importants per poder dur a terme satisfactòriament el desenvolupament dels plans.'

XB: Com s'aborda la complexitat sectorial?

JE: Segons la funció i la relació amb el model, les qüestions sectorials poden ser de tres tipus: n'hi ha d'estructurals, de condicionants o limitadores, i de complementàries.

Els temes sectorials estructurals són, per sort, els propis del DPTOP: tot allò relacionat amb el transport (carreteres, ferrocarrils, ports i aeroports). El model es compon de nuclis i de relacions entre ells, i de l'equilibri entre els nuclis i els espais oberts: són components que el Departament resol en bona mesura.

En canvi, la temàtica ambiental (aigua, energia, residus i infraestructures associades) no és estructural, sinó limitadora o condicionant del model. Per exemple, un territori ha de ser capaç de dotar-se d'aigua i d'energia, i si algú diu que no hi ha aigua o que n'hi ha poca (com passa en certes comarques centrals), o que hi haurà limitacions energètiques per a determinades activitats econòmiques, aleshores caldrà elaborar plans que s'adaptin a aquests límits i, a més, revisar el planejament urbanístic. S'ha d'assegurar a les instàncies pertinents, municipis i altres administracions, que en els plans s'hi reflectirà la perspectiva dels diversos estudis sectorials (per exemple, plans hidrològics o energètics). No pensàvem que hauríem d'incorporar aquests elements dins les nostres propostes, sinó que els consideràvem més aviat un marc de referència, però hem vist que a més han de ser presents en els plantejaments, i intervenir-hi, per tal que el model no quedi incomplet.

I hi ha, en tercer lloc, allò que considerem complementari: els equipaments, que poden arribar a ser molt importants. Nosaltres definim un model basat en el reconeixement i la proposta de potenciació de determinades polaritats urbanes d'abast territorial, i, lògicament, quan es formula una proposta d'equipaments, no de rang menor (com escoles o guarderies, que n'hi ha d'haver a tot arreu), sinó de rang major (com per exemple hospitals, casernes de mossos d'esquadra, universitats, escoles d'una certa especialització, etc.), aquests han de tenir una distribució en l'espai coherent amb el model territorial. Les diverses conselleries implicades, Salut, Interior, etc. ho han de fer d'acord amb els seus mètodes, però amb coherència amb un model de futur del territori. Tanmateix, no és necessari que en els plans quedi resolt tot això.

Aquesta separació dels tres tipus de temes sectorials ens ha donat una certa tranquil·litat, atès que ens ha permès operar fonamentalment des de les variables

estructurals, que són pròpies del nostre Departament, i fer viable el procés d'integració de la resta de qüestions condicionants i complementàries. Pel que fa al contingut dels documents, aquesta separació ha estat una de les claus més importants per poder dur a terme satisfactòriament el desenvolupament dels plans.

Participació territorial i governança

“Com vostès, sense preguntar-nos res, s’han permès dibuixar coses en el nostre terme municipal?”. Uns ho deien directament, i els altres no ho deien però ho pensaven.’

XB: *Com s’aconsegueix que un pla, en el moment de presentar-lo, tingui un consens important del territori?*

JE: Aquí també hem fet una certa aportació de mètode. Com que aquests plans ja s’havien començat abans, tot i que sense arribar a port, per exemple a les comarques centrals, a l’Empordà o a Tarragona, ja hi havia determinats dispositius mixtos creats entre Generalitat i ajuntaments, constituïts com a comissions de seguiment dels plans. Però ens vàrem adonar que per aquesta via, excepte en el cas metropolità, que després comentarem, difícilment avançaríem, perquè les comissions o bé no assumeixen responsabilitats, perquè per exemple no volen o no poden prendre decisions en nom d’altres ajuntaments que no hi estan representats, o bé han de ser tan nombroses que s’entra en una dinàmica que és molt difícil de gestionar, a l’hora de parlar de decisions, alternatives, etc., que, a més, sempre seran parcials. Ens vàrem inventar una fórmula que d’entrada va ser molt mal rebuda però que després va funcionar bé i que hem aplicat en sis dels set plans: acotar, des del principi, l’abast del contingut dels plans. Quan parlem del pla territorial estem treballant en una temàtica que és poc coneguda perquè no s’ha vist anteriorment, i d’entrada es generen múltiples figuracions del que hauria de ser, i s’espera que sigui un instrument que resolgui molts dels problemes econòmics, de dotació d’equipaments i de dèficits diversos.

Nosaltres, per acotar el terreny d’interlocució amb el territori, el que hem fet ha estat elaborar un avantprojecte el més desenvolupat i concret possible, i que ja contingui el màxim d’aspectes del que haurà de ser el document final. Aquest document, de naturalesa tècnica, ens ha servit de material de treball per dialogar amb el territori i sotmetre el pla a la seva consideració. El mètode, amb el suport de les noves tecnologies de la informació i dels nous formats digitals, ha permès la participació de tots els ajuntaments, plataformes i particulars, i també, simultàniament, de la resta de departaments de la Generalitat. Amb aquesta simultaneïtat s’han pogut evitar possibles rigideses de posicions.

XB: *Quina resposta ha tingut aquesta participació i com s’ha dut a la pràctica el procés d’aprovació formal per part del territori?*

JE: El procés de sotmetre a consideració els diferents avantprojectes ha anat acompanyat d’un seguit de visites als consells comarcals, amb la presència dels alcaldes. La primera rebuda ha estat dolenta, cosa comprensible si tenim en compte la qüestió que es produeix d’entrada: “Com vostès, sense preguntar-nos res, s’han permès dibuixar coses en el nostre terme municipal?”. Uns ho deien directament, i els altres no ho deien però ho pensaven. El primer argument ha estat informar-los que la

proposta és un punt de partida per obrir el debat. Després ells hi han pogut formular totes les observacions que han cregut oportunes, i s'han pogut adreçar directament a l'equip redactor, que ha recollit tots els suggeriments que han anat arribant. En aquest punt, s'ha redactat el que hem anomenat el *projecte*, que presenta, en tots els casos, un cop passats aquests filtres, canvis significatius respecte de l'avantprojecte, i que és el document que hem tramès al conseller perquè l'aprovi inicialment. Després el document s'ha tornat a sotmetre a consideració pública durant un termini d'entre tres i quatre mesos, establert per decret, per rebre les al·legacions corresponents. Posteriorment, les al·legacions que s'han considerat pertinents s'han anat incorporant en forma de modificacions del document inicial, en un procés que en alguns casos ha durat fins a dos anys en total. El tràmit final del document ha estat la seva validació per una comissió en què estan representats tots els departaments; després ha vingut la validació del Consell Tècnic, on també estan representats tots els departaments; i finalment, l'aprovació final del Govern.

Els ajuntaments majoritàriament han arribat a entendre-ho i a valorar-ho positivament. Han quedat certs punts de desacord, que en alguns casos s'han traduït en recursos contenciosos, però en qualsevol procés d'aquesta naturalesa són coses amb què cal comptar. En general fem una valoració positiva de tota aquesta gestió.

XB: *Després de la sacsejada inicial que ens comentava, com es viu el benefici que representa per a un municipi la nova visió que li aporta el pla, pel que fa a la seva funció i potencialitat en un context territorial general?*

JE: En principi podríem dir que un cop finalitzat el procés, la nova visió general es percep com un benefici. Però també cal tenir en compte que des del començament ja vàrem plantejar la realització dels plans territorials amb la premissa de respectar la planificació local amb relació a l'urbanisme i així, d'entrada, minimitzar l'impacte que la visió general pogués produir a nivell municipal. Respectem el planejament urbanístic aprovat, però en el pla territorial fem una avaluació raonada i integrada de la idoneïtat de les futures expectatives urbanístiques, alhora que deixem que sigui el municipi mateix qui ho consideri i decideixi en conseqüència.

El que sí que ha fet el pla territorial ha estat una proposta de reducció o de supressió de determinades peces territorials urbanitzables. En aquest sentit, el pla ha estat incisiu a l'hora de forçar, en certa manera, a suprimir determinades expansions urbanístiques no justificades, o despenjades, o amb clars interessos particulars que segurament avui ja no s'admetrien, gràcies a la capacitat que ofereix la posició competencial del Departament de no permetre l'aprovació de futurs plans parcials per desenvolupar aquest tipus de peces territorials.

També cal dir que tenim un territori amb maduresa de criteri, i que el planejament urbanístic, a Catalunya, fa molts anys que funciona i es tracta, en termes generals, amb un rigor que ha permès que la gent entengui que no es pot fer qualsevol cosa a qualsevol lloc. Així mateix, hi ha consciència que algunes de les actuacions d'abans no estaven bé, i s'ha anat creant una cultura de consens que ens ha ajudat en la interlocució amb els municipis.

Els criteris de qualitat del model

‘L’aposta per una Catalunya més nodal del que és actualment.’

XB: *Quins són els criteris generals de qualitat que s’han aplicat per definir els plans?*

JE: Des dels primers temps en què hi ha hagut demanda de planejament territorial les línies conceptuals expressades en els esquemes territorials europeus respecte del futur del territori han anat evolucionant: els discursos dels ambientalistes, l’excés de consum de sòl, l’excés de dispersió, la degradació dels espais oberts per fragmentació, etc., no estaven, lògicament, presents en el pensament inicial. Aquestes línies de pensament de coneixement universal no són gaire antigues. Si ens mirem la Llei de política territorial, de l’any 1983, que està molt bé (jo no crec que nosaltres l’haguéssim fet millor), no hi surt ni una sola vegada la paraula *paisatge*, ni tampoc el concepte de *desenvolupament sostenible*. És clar, té vint-i-set anys, i aquests són dos conceptes dels darrers temps, que ara són d’acceptació general però que no estaven escrits enlloc i que ens va semblar que havíem de fer explícits i actuals en el punt de partida. Vàrem doncs redactar una mena d’ideari, una llista de quinze criteris que hem difós en un opuscle i que en bona part recullen aquests nous conceptes que hem esmentat.

Hi ha, però, algun criteri que no és tan obvi, com per exemple l’aposta per una Catalunya més nodal del que és actualment. De fet, Catalunya ja té aquesta estructura dins l’àmbit de moltes comarques, però cal dir que bona part del creixement actual no es produïa en els nuclis vertebradors comarcals, sinó que en lloc de constituir el creixement d’una ciutat de manera que pogués passar de tenir deu mil habitants a tenir-ne vint-i-cinc mil, cosa que hauria estat molt bé, aquesta ciutat es quedava més o menys on estava i, per contra, la tendència era que tots els petits nuclis del voltant, de quatre-cents, cinc-cents o mil habitants, passessin a tenir-ne, per exemple, dos mil. Aquests nuclis no són, normalment, els que proveeixen els llocs de treball, ni tampoc disposen de transport públic, per posar un exemple de servei. Aleshores, el criteri menys evident o menys proclamat en la cultura de la sostenibilitat, i que ha estat una de les nostres hipòtesis, és que cal que el creixement del futur vagi encaminat a reforçar els nodes del territori, que són els que el vertebraven, els que faciliten la proximitat de la residència i del treball, els que fan possibles bons serveis de transport públic i els que disposen d’equipaments de rang superior i els fan accessibles al seu entorn territorial.

L’escala del pla i el model de creixement urbà

‘Aquí hi ha dos components: d’una banda, el reconeixement de les nodalitats, i de l’altra, una proposta de potenciació del seu creixement.’

XB: *De quina escala territorial estem parlant?*

JE: Estem parlant d’una visió d’un node per comarca, com a mínim, respectant les capitalitats com a punt de partida, encara que siguin petites, com per exemple Sort o Falset. Hi ha altres ciutats que, al costat de la capital comarcal, constitueixen nodes importants, com ara Palamós, Palafrugell o Sant Feliu de Guíxols, per posar un

exemple, que fan que es configuren comarques plurinodals, en aquest cas el Baix Empordà. Aquí hi ha dos components: d'una banda, el reconeixement de les nodalitats, i de l'altra, una proposta de potenciació del seu creixement. Sobre això, s'ha vist que alguns nodes poden incrementar la seva extensió, i d'altres, com Sant Feliu de Guíxols, no: llavors cal centrar-se a millorar-los qualitativament. Aquesta idea d'escala comarcal ha estat molt clara, i en el pla diem que seria bo que aquests nodes fossin més grans per a una millor vertebració territorial.

XB: *Quins escenaris de creixement s'han fet servir?*

JE: Hem estat treballant amb una perspectiva de creixement que inclou un increment anual molt moderat de llocs de treball, d'entre l'1 i l'1,25%, que ens porta a preveure augments importants de població per immigració.

Aquí a Catalunya, atesa l'estructura d'edats que tenim, amb unes franges de joves molt petites i amb les de la gent en edat laboral molt més amples, la cobertura dels buits que aniran deixant els que es jubilin comportarà immigració, fins i tot si no es crea cap lloc de treball nou: si no, caldrà plantejar-se la supressió de llocs de treball. En el període anterior a la crisi actual, rebíem molta immigració perquè no hi havia prou gent per cobrir els molts llocs de treball que es creaven.

En aquests moments la situació és a l'inrevés: s'han destruït molts llocs de treball. Nosaltres treballàvem amb unes hipòtesis de creixement molt petites, de l'1,25% anual, quan alguns anys en realitat estàvem per sobre del 3%: els anys 2005 i 2006 se'ns feia la crítica que l'increment que proposàvem era massa baix. Tanmateix, com que teníem a la vegada una perspectiva molt més llunyana, fins a 2026, ja enteníem que el creixement no es podria mantenir sempre en aquelles taxes durant dues dècades. En qualsevol cas, la nostra conclusió projectada per a l'any 2026 és que hi hauria creixement de població i de llocs de treball que requeriria augment de l'ocupació de sòl.

Aquí vàrem corregir també una idea que des de fora sempre se'ns deia, en el sentit que ja hi havia prou sòl urbanitzable. Això és veritat en alguns llocs, on n'hi hauria d'haver fins i tot menys del que hi ha actualment, però no és cert a la major part del territori, i tampoc allà on tocaria, que és en les nodalitats comarcals que el vertebraven, com explicàvem. Per tant, calia fomentar que la gent que vingués i els llocs de treball que es creessin, que comportarien noves àrees d'activitat, noves àrees urbanes mixtes, etc., anessin en el sentit de reforçar la nodalitat i no la dispersió.

Això implica fer una certa selecció, entre nuclis o àrees urbanes a les quals posem l'etiqueta de més potenciació de creixement, i d'altres on, contràriament, hem de posar una certa mesura a la seva voluntat de creixement, sovint per sobre del que necessiten. Hi ha doncs unes àrees de creixement potenciat i unes altres de creixement moderat, i a aquestes darreres el pla els imposa una limitació. És en aquest punt on podem dir que hem anat més lluny del que han plantejat altres plans territorials.

També ens trobem amb el problema que alguns que no haurien de créixer voldrien disposar de més sòl urbanitzable per captar residents de poder adquisitiu alt, amb un model de cases i jardins; i que en canvi, qui hauria de créixer, sovint, tot i que no sempre, s'hi resisteix. Per exemple, Manresa sempre ha acceptat el debat de ser un node molt potent: vol ser gran, i si cal créixer, ho farà; Vic, en canvi, té un discurs diferent: és una ciutat singular, que no es caracteritza per la seva dimensió sinó per la

seva essència i qualitat, catalanitat, etc., tot i que després, a l'hora de la veritat, quan ha elaborat el seu Pla general, hi ha incorporat també força elements de creixement. Les actituds, doncs, varien. Tenim un altre exemple d'aquesta variabilitat en Vilafranca del Penedès i Vilanova i la Geltrú, dos casos ben diferents: la primera vol continuar essent el que tothom s'ha imaginat sempre, mentre que la segona té, en canvi, molta més disposició a créixer.

Entenent que quan parlem de creixement estem parlant d'extensió de l'assentament, que és la variable territorial més significativa i irreversible, a uns se'ls ha dit que estaria bé que creixessin, i als altres se'ls ha argumentat que quan facin el seu pla considerant el termini del 2026, l'extensió del seu sòl urbanitzable no haurà de superar la superfície que té actualment consolidada i ocupada realment, no merament dibuixada com a urbanitzable, incrementada d'un 30%. Aquest és un dels percentatges bàsics que utilitzem, el de creixement moderat; hi ha també el de creixement mitjà, del 60%.

Aquestes proporcions tenen tot un seguit de mecanismes d'afinament: per exemple, si es tracta de municipis d'extensió molt petita, hi ha un coeficient que fa augmentar el percentatge, perquè el 30% de molt poca cosa no és gairebé res. És a partir de 50 ha quan opera realment el percentatge del 30%, que, a més, també té algunes excepcions: per exemple, si es vol fomentar una activitat estratègica, com ara l'activitat hotelera al Pirineu, per reorientar l'economia més cap al turisme que cap a la segona residència, aquest ús hoteler no comptabilitzarà en el percentatge de creixement. Aquesta flexibilització vol potenciar determinats usos que són més interessants. Tanmateix, els límits hi són, i quan hi ha una revisió del planejament sovint es produeix la necessitat d'argumentar i raonar les discrepàncies que es puguin presentar. Val a dir també que, al costat d'aquests casos, n'hi ha d'altres en els quals els plantejaments del nostre pla han estat assumits molt bé pels municipis perquè coincideixen plenament amb la seva idea.

El territori com a subjecte del pla

'El pla es fa des del Departament, però amb la premissa bàsica que és el territori qui l'ha d'assumir. El pla ha de ser un gran acord, amb una base prou gran com perquè el subjecte territorial se'l faci seu. El pla no vol ser una altra cosa que un instrument per desvetllar potencialitats, sempre en el marc d'un model territorial sostenible.'

'Si les persones que operen al territori arriben a copsar el sentit que hi dóna, reconeix o fa palès el planejament, més enllà del seu contingut normatiu, els plans hauran servit per proporcionar una visió de futur i de progrés encara més clara.'

XB: *Existeix algun procediment pel qual es puguin gestionar les diferents idees de futur que tenen els municipis, i que, naturalment, poden coincidir amb la visió general que aporta el pla, o no coincidir-hi?*

JE: Això té un mecanisme molt concret, com és el fet que el planejament general municipal s'ha d'aprovar en el si de les Comissions d'Urbanisme, i que els plans territorials són de compliment obligatori en el procés d'aprovació. A més, cal dir que tant l'urbanisme com les carreteres, eixos fonamentals de la definició del pla territorial que són competències directes del nostre Departament, constitueixen components molt importants d'aquest mecanisme de governança. Cal dir que els projectes de carreteres contenen més flexibilitat dintre del seu propi procediment d'aprovació, ja que aquest es basa en estudis informatius on sempre es consideren diverses alternatives i on l'escala d'execució té en compte no només factors generals i funcionals relacionats amb la xarxa de mobilitat, sinó també factors locals com ara avaluació d'impactes diversos i prospecció geotècnica i hidrològica més detallada, que obliguen a incorporar el context local en l'opció definitiva. El que hem establert respecte d'aquest procediment informatiu per a les carreteres és que l'opció present en el pla territorial hi sigui sempre, al costat, si cal, d'altres alternatives, i que si hi ha una modificació d'aquesta opció, cal justificar-la no només en termes viaris, sinó que també se n'ha de fer una argumentació com a element d'ordre territorial.

El plans territorials, tot i que contenen, a l'igual dels plans urbanístics, una delimitació de zones i un seguit de normes, de limitacions i d'exigències, tenen així mateix la voluntat de transcendir aquest nivell específicament vinculant i contenen un conjunt de recomanacions, directrius, arguments, etc., que fan que el pla sigui, també, un discurs del territori, amb la capacitat d'orientar un ventall de decisions en temes molt més amplis. Pensem que fóra bo que fossin entesos i valorats també en aquest sentit. Si les persones que operen al territori arriben a copsar el sentit que hi dóna, reconeix o fa palès el planejament, més enllà del seu contingut normatiu, els plans hauran servit per proporcionar una visió de futur i de progrés encara més clara.

XB: *Parlar de la vinculació de les persones amb el territori, i de la vocació del territori, o de si aquest ha de ser subjecte o objecte del pla, són conceptes que estan en aquesta línia?*

JE: Això que comentes és molt exacte. El pla es fa des del Departament, però amb la premissa bàsica que és el territori qui l'ha d'assumir. El pla ha de ser un gran acord, amb una base prou gran com perquè el subjecte territorial se'l faci seu. El pla no vol ser una altra cosa que un instrument per desvetllar potencialitats, sempre en el marc d'un model territorial sostenible.

Els espais oberts

'Quins són els terrenys més bons per a l'agricultura, aquells que tenen les millors condicions edafològiques? Els que tenen una major productivitat –i aquí entrariem en el temes del regadiu i de l'aigua–? O aquells que tenen pagesos que els conreïn? Les tres coses hi juguen, i per tant no és una anàlisi fàcil.'

XB: *Com es gestionen el component i la perspectiva de l'espai obert, més propi dels Departaments d'Agricultura i de Medi ambient que no pas del DPTOP?*

JE: En un àmbit municipal es fa difícil poder tenir una visió objectiva del funcionament i de l'estructura ambiental dels espais oberts: la consideració de l'espai obert

requereix una escala més àmplia, com a mínim comarcal. A més dels Departaments d'Agricultura i de Medi Ambient, també el DPTOP, a través de l'urbanisme, hi ha tingut tradicionalment molt a dir, tot i que segurament ho ha fet de manera molt fragmentària. El Departament de Medi Ambient ha dut a terme una política activa d'estructuració del territori, i ha desenvolupat el Pla d'espais d'interès natural (PEIN) i, seguint les directrius d'abast europeu, la Xarxa Natura 2000. Aquesta planificació sectorial ens ha proporcionat un molt bon punt de partida: basant-se en les peces territorials de valor ambiental definides per Medi Ambient (per exemple, el Montgrí, o les Gavarres), el pla territorial ha construït una xarxa contínua que les incorpora i les articula en una escala territorial integrada. A l'espera del Pla de connectors que està elaborant Medi Ambient, aquesta xarxa contínua definida pel planejament territorial mitjançant un conjunt d'informes fets per especialistes dóna una visió ambiental complementària i integrada que és una de les aportacions més notables del pla territorial.

La visió en xarxa de tot el que ha de quedar necessàriament preservat, fora de tota acció urbanitzadora, no implica que no hi pugui haver temporalment alguna activitat extractiva o agrària, però sí que no hi pot haver cap activitat que comporti una transformació cap a la urbanització. Aquí, per tant, hi ha una claríssima voluntat d'exclusió d'una porció molt gran de territori, que varia en les diferents comarques: per exemple, en les gironines, on, a més d'haver-hi molt territori valuós, hi ha un grau molt elevat de preocupació social per la natura i el paisatge, el pla arriba a un 75% de sòl de protecció especial, però els nivells del 60%, o superiors, són presents en molts llocs, fins i tot a l'àrea metropolitana de Barcelona, amb espais com Collserola, Sant Llorenç del Munt, etc. Sovint hi ajuda una topografia muntanyosa, que tothom assumeix que es protegeix ella mateixa, però en altres casos ens trobem amb peces de connexió, podríem dir que desitjades o cotitzades, on cal fer-se fort: per exemple, definint com a sòl de protecció especial un connector entre les Gavarres i la Selva el pla pot representar un cop contundent a determinades expectatives.

El pla ha agafat com a punt de partida tot el que és ara no urbanitzable, i des de la visió general, no municipal i propera, ha volgut fer una proposta amb una certa lògica territorial, tenint en compte per exemple això que acabem de comentar dels connectors.

***XB:** Continuant amb els espais oberts, i prenent les teves paraules que els plans representen un desvetllament de potencialitats territorials, una de les potencialitats emergents és la nova economia turística i verda. Quin paper hi juga la valorització del paisatge, aquesta variable territorial recent que ha nascut, com a nova temàtica i competència governamental, al DPTOP?*

JE: Els nostres criteris de partida, que comentàvem anteriorment, ja consideren el valor del paisatge com a element determinant del pla territorial.

***XB:** És difícil compaginar les diferents perspectives d'ens d'un mateix Govern, com ara les dels Departaments d'Agricultura i de Medi Ambient i la de la Direcció General de Carreteres?*

JE: Amb Medi Ambient hi ha hagut moments de dificultat, però hem sabut trobar punts d'acord en els graus de protecció del sòl i en les infraestructures, que han estat els principals temes de discussió. Segons els procediments actuals, Medi Ambient ha de donar la conformitat final a la memòria mediambiental dels plans: per tant, Medi

Ambient té capacitat de bloquejar un pla, d'acord amb la Llei que es va aprovar el 2009.

Agricultura ha participat també força activament en tot el procés de consulta; hi ha hagut discussions però hem arribat sempre a una entesa. Cal dir que partíem d'una situació en la qual tradicionalment els planejadors no havien tingut mai gaire en compte els problemes de l'agricultura, i on els agraris havien prescindit històricament de qualsevol planejament, fins al punt de mostrar-hi una certa al·lèrgia. A més, s'ha de tenir present que Agricultura no ha fet, ni ara ni abans, una delimitació i valorització territorial, per exemple, dels terrenys de valor agrari, com sí que ha fet Medi Ambient amb els d'interès natural.

XB: *L'agricultura té com tres nivells de valor: la vinya, el secà i el regadiu, amb el tema de fons de la nova cultura de l'aigua.*

JE: Són unes estructures econòmiques molt precàries. El primer que argumenten els pagesos davant de qualsevol indicatiu normatiu que els pugui limitar l'activitat per raons ambientals o paisatgístiques és que la resta de societat no s'ha adonat que l'espècie en major perill d'extinció són ells mateixos. Creuen que qualsevol limitació que els posis els pot enfonsar. Cal considerar que el fet que hi hagi pagesos és també una variable, i aleshores ens podem formular la qüestió del valor agrari territorial de la manera següent: quins són els terrenys més bons per a l'agricultura, aquells que tenen les millors condicions edafològiques? Els que tenen una major productivitat –i aquí entrariem en el tema del regadiu i de l'aigua–? O aquells que tenen pagesos que els conreen? Les tres coses hi juguen, i per tant no és una anàlisi fàcil. Algú ho hauria d'estudiar en profunditat.

Nosaltres no ens hi hem pogut aturar, però el que sí que s'ha fet ha estat definir, a més del sòl de protecció especial de què hem parlat abans, un altre tipus de sòl, que s'ha denominat *de protecció territorial*, on hi distingim tres subtipus: *l'agrari-paisatgístic*, que correspon a peces conreades amb activitat agrària i sovint també amb valor paisatgístic, i que hem identificat sense la limitació que no pugui ser mai tocat perquè, entre altres coses, no tenim arguments prou sòlids com per fer-ho, tot i que li reconeixem un valor paisatgístic addicional que justifica mantenir-lo. Un altre subtipus el formen un conjunt de peces territorials que anomenem *de valor estratègic*, que normalment són agràries i que tenen unes condicions topogràfiques i d'accessibilitat molt bones que fan que objectivament sigui lògic no malmetre-les. Aquest sòl té vocació de transformar-se, però fem-ho quan tinguem una alternativa que realment valgui la pena, i no per fer-hi qualsevol cosa. I hi ha un tercer subtipus de sòl que està destinat a preservar els *canals de les infraestructures*: són les reserves de sòl necessàries per a l'evolució i millora de les xarxes.

XB: *Es pot posar algun exemple del segon subtipus?*

JE: N'hi ha per exemple algunes peces maques al Pla de Santa Maria, i una peça magnífica al pla de la Selva, entre l'autopista, Sils i Caldes. Són peces actualment conreades, susceptibles, en un futur, de transformar-se, per exemple per albergar un parc tecnològic, una universitat o un centre d'oci d'alt nivell. La seva localització i la seva dimensió en el territori són tan interessants que els confereixen un valor estratègic de cara al futur. Es dona el fet que d'aquestes peces alguns territoris se'n malfien, perquè es pensen que els pot arribar una activitat no desitjada, com una presó, o contaminant: això ha passat, per exemple, al Pla de l'Estany, on, per tant, hem retornat les peces a la categoria agrària-paisatgística, amb el benentès que si

algun dia hi ha una opció de transformació molt interessant ho tornariem a considerar. En termes de vocació, diríem que aquest sòl té vocació de ser alguna cosa important en el futur, per la seva localització, topografia, visibilitat, accessibilitat, etc. Tanmateix, cal que el que s'hi acabi posant no ho decideixi només l'ajuntament des d'una perspectiva local i possiblement conjuntural, sinó que hagi passat pels filtres dels criteris propis d'una escala més àmplia. En les decisions de transformació d'aquestes peces hi ha un pas previ, i és que l'avantprojecte en qüestió, de construir una universitat, una indústria important o el que sigui, passi d'entrada per la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, on hi ha representats els departaments de la Generalitat, els ajuntaments, institucions diverses i col·legis professionals, i que constitueix el fòrum que hauria de validar una iniciativa de transformació com aquesta.

Per acabar el tema dels espais oberts, i fent-ne resum, hem parlat de l'espai de *protecció especial*, que és aquell que no es pot tocar mai; del de *protecció territorial*, que es pot tocar per a certes coses o en determinades condicions, i que pot ser de tres subtipus (agrari-paisatgístic, de valor estratègic i de reserva per a corredors d'infraestructures); i quedaria un tercer tipus d'espai, que anomenem *de protecció preventiva*, que és el sòl que ara és no urbanitzable però on tampoc no s'hi han identificat, de moment, valors del grau reconegut en els sòls de les categories anteriors, i que d'acord amb el principi que si dones valor a tot ,finalment res no en té, queden situats en un tercer nivell.

El Pla territorial metropolitana

'Cal dir, però, que en aquest territori hi ha una tradició de cooperació intermunicipal que segurament no és present en els altres.'

XB: *Com s'ha elaborat el Pla territorial metropolitana, on la pressió i les dinàmiques sobre el sòl són d'ordre superior?*

JE: El Pla territorial metropolitana s'ha fet aplicant un mètode diferent, quant a la participació, respecte dels altres plans. No s'ha d'excloure que en el futur aquest mètode pugui ser aplicat també a la revisió de la resta. Cal dir, però, que en aquest territori hi ha una tradició de cooperació intermunicipal que segurament no és present en els altres.

En aquest Pla hi conflueixen dues legalitats: la del Pla territorial general, que diu que aquest és un dels set àmbits de planejament que s'han de desenvolupar mitjançant un pla territorial parcial, i la llei que va dissoldre la Corporació Metropolitana de Barcelona, que va dir que la revisió del Pla general metropolitana, que és el dels vint-i-set municipis, es faria a partir d'un pla territorial parcial que comprendria –en aquell moment va dir– cinc comarques, que després van ser set. En aquella llei es va establir una comissió paritària, presidida pel conseller, per portar endavant aquesta tasca. La Comissió ha existit, el conseller l'ha presidida, se n'ha nomenat vicepresident el representant de l'Ajuntament de Barcelona, i hi han participat onze persones del Departament i onze més de l'Administració local, dels quals un de cada consell comarcal, un de l'Ajuntament de Barcelona, un de l'Associació de Municipis i dos de la Federació de Municipis. Ha estat una comissió que ha anat veient les diferents fases del Pla, però el més interessant ha estat la seva decisió de crear una ponència tècnica reduïda, formada per quatre persones de la Generalitat i quatre de

l'Administració local. En èpoques anteriors la Ponència Tècnica era més extensa (la formaven vint-i-quatre persones), treballava de manera paral·lela a la Comissió i no va acabar de funcionar. Jo mateix he estat el coordinador de la Comissió, a la qual també hi hem convidat la Diputació de Barcelona, i hem de dir que ha funcionat molt activament fins al punt d'assolir el nombre de cinquanta-sis reunions fins a la data d'avui. La Ponència Tècnica ha analitzat tot el material que hi ha anat arribant, i ha fet de pont d'informació amb els diferents representants polítics, així que s'ha pogut avançar de manera efectiva, incorporant simultàniament en el procés el mateix context polític que després decidiria a la Comissió.

Això no ha exclòs que se seguissin els mateixos passos i procediments aplicats en els altres plans: redacció d'avantprojecte, informació pública, etc. Tanmateix, però, el paper de la Ponència Tècnica ha permès afinar molt i modular el grau d'incidència del contingut del Pla. La Comissió, creada per llei, ha donat legitimitat a la Ponència Tècnica, cosa que fa pensar que a la resta de territoris, on no es podia disposar d'aquesta estructura, no hauria estat possible treballar de la mateixa manera. Això és quelcom que caldrà tenir en compte en futures revisions.

La revisió dels plans

'En un futur caldrà també pensar com afectaran determinats canvis en els condicionants del model: producció i consum energètics, ús de l'aigua i tractament dels residus.'

XB: Com es revisen els plans? Com farem el Pla general?

JE: Ara cal fer la revisió del Pla territorial general. Tanmateix, una vegada feta, aquesta no implica que s'hagi de procedir a revisar els plans territorials parcials que hem aprovat. Aquests necessiten, ara, un cert temps de rodatge i una estabilització abans no els comencem a modificar. Alhora, la normativa mateixa ens obliga a fer un seguiment dels set plans: infraestructures que es van executant, planejament urbanístic que s'aprova, canvis rellevants en la cobertura vegetal, empreses importants que s'implanten o tanquen, evolució dels padrons de població, etc. La idea és configurar una mena d'observatori que permeti per a cada territori l'elaboració d'informes trimestrals del que està passant, i que anualment puguem dibuixar un plànol amb l'evolució dels factors més rellevants. Tot aquest gruix d'informació ens ha de permetre avaluar si les dinàmiques es produeixen d'acord amb tendències previstes o si, al contrari, apareixen noves direccions de canvi i cal considerar mesures complementàries, o replantejar el model si pertoca.

La Llei d'avaluació mediambiental, que obliga a fer informes dels avanços de plans urbanístics que promouen els ajuntaments, com també els projectes de carreteres i que ens arriben sistemàticament, ens ajuden a fer seguiment dels plans.

En un futur caldrà també pensar com afectaran determinats canvis en els condicionants del model (producció i consum energètics, ús de l'aigua i tractament dels residus), que, segons com evolucionin, poden provocar grans variacions dels plantejaments sobre l'evolució del territori. Pel que fa a la revisió del Pla territorial general, es pot partir de la refosa dels set plans territorials parcials aprovats, però cal tenir present des del començament que ha de ser, sens dubte, un document de naturalesa força diferent, més comprensiu de la problemàtica territorial però amb un

caràcter més estratègic, amb una expressió gràfica pròpia i amb voluntat de vigència duradora. Per tal d'integrar en el procés d'elaboració, des del primer moment, els departaments més implicats en l'evolució del territori, s'ha creat una ponència tècnica on hi estan representats, seguint el model assajat en el Pla metropolità. Aquesta ponència, que ja s'ha reunit diverses vegades, ha de seguir el desenvolupament dels treballs del Pla, participar-hi directament i vehicular les aportacions que hi vulguin fer els diversos departaments.