

# EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN CATALUÑA

ORIOI NEL·LO I COLOM\*

Recibido: 21-02-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 131-167].

**PALABRAS CLAVE:** Planeamiento urbanístico, Ordenación del territorio, Política territorial, Cataluña.

**KEYWORDS:** City-planning, Territorial planning, Territorial policy, Catalonia.

**MOTS-CLES:** Plan d'amenagement urbain, Aménagement du territoire, Politique territoriale, Catalogne.

## RESUMEN

Este artículo comienza con una reflexión introductoria general sobre los factores estructurales y coyunturales que explican la insistencia actual de diversos autores en cuestiones tales como la insuficiencia del planeamiento urbanístico para encauzar la política territorial en España, de donde derivaría en parte el descrédito actual del urbanismo y la ordenación del territorio. Pero, además los factores económicos y sociales conviven con otros de naturaleza jurídico-administrativa y política. Se insiste en el problema que supone el obsoleto papel central que mantiene el planeamiento municipal en un periodo en que se imponen las dinámicas supralocales y la integración territorial. Tras este encuadre preliminar este trabajo expone, con sus luces y sus sombras, la experiencia reciente de Cataluña en materia de ordenación del territorio, desde los antecedentes legislativos y la evolución del planeamiento territorial hasta la creación del Programa de Planeamiento Territorial en enero de 2004. Se examinan también los contenidos y las bases metodológicas de los planes desarrollados. Se examinan también los contenidos y las bases metodológicas de los planes desarrollados. Cierran el trabajo unas reflexiones críticas acerca del proceso y los retos que plantea su evolución futura.

## ABSTRACT

This article begins with general an introductory reflection on the structural and conjunctural factors that explain the present insistence of diverse authors in questions such as the insufficiency of the city-planning planning to channel the territorial policy in Spain, where it would partly derive the present disrepute of urbanism and the territorial planning. But, in addition the economic and social factors coexist with others of legal-administrative and political nature. It is insisted on the problem that supposes the obsolete central paper that it maintains the municipal planning in a period in which the supralocal ones dynamic and territorial integration prevail. After this preliminary frame this paper exposes, with its lights and their shades, the recent experience of Catalonia in the matter of the territorial planning, from the legislative antecedents and the evolution of the territorial planning to the creation of the Program of Territorial Planning in January of 2004. The contents and methodologic bases of the approved plans are also examined. Reflections close the work critics about the process and the challenges that its future evolution raises.

\*. Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Barcelona.

## RESUMÉ

Cet article commence avec une réflexion introductive générale sur les facteurs structurels et conjoncturels qui expliquent l'insistance actuelle de divers auteurs dans des questions comme l'insuffisance du plan d'aménagement urbain pour acheminer la politique territoriale en Espagne, d'où il dériverait en partie le discrédit actuel de l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Mais, en outre les facteurs économiques et sociaux coexistent avec d'autres de nature juridique-administrative et politique. On insiste le problème qui suppose le rôle central désuet qui maintient le plan d'aménagement municipal dans une période où on impose les dynamiques supralocales et l'intégration territoriale. Après ce cadrage préliminaire, ce travail expose, avec ses lumières et ses ombres, l'expérience récente de Catalogne en matière d'aménagement du territoire, depuis les antécédents législatifs et l'évolution du plan d'aménagement territorial jusqu'à la création du Programme d'aménagement Territorial en janvier 2004. On examine aussi les contenus et les bases méthodologiques des plans approuvés. Ferment le travail des réflexions critiques sur le processus et les défis que pose son évolution future.

## 1. LA CRISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANÍSTICA Y LA NECESIDAD DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL

En los últimos años, en España, se ha extendido la noción de que los instrumentos urbanísticos existentes son insuficientes para encauzar la evolución del territorio. Este estado de opinión, hoy moneda corriente, ha sido ratificado por diversos estudios, que han venido a confirmar las dificultades de los poderes públicos a la hora de orientar las transformaciones y los usos del espacio (ROMERO, 2010). La crisis se deriva, en buena medida, de una serie de cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos que han evidenciado las limitaciones y, en no pocos casos, la obsolescencia, de las bases en la que se habían asentado —mal que bien— la práctica urbanística y la ordenación del territorio en España. Ello ha provocado un cierto malestar ciudadano en relación a estas materias, que se ha traducido en reiterados cambios legislativos tanto en el ámbito estatal como autonómico, en una muy baja consideración social de la práctica urbanística y en algunos (escasos) llamamientos a un replanteamiento disciplinar y político en el ámbito de la gestión del territorio<sup>1</sup>.

En realidad, la problemática a la que hacemos referencia tiene raíces de carácter estructural, cuyos efectos se han visto agravados en el caso español por diversos factores coyunturales. Para decirlo de forma muy concisa, se puede afirmar que las dificultades de la práctica urbanística se derivan de la creciente dependencia de cada lugar, área urbana o región de procesos económicos, tecnológicos y sociales de escala global muy difícilmente comprensibles, y no digamos controlables, desde los ámbitos locales. En toda Europa, estos procesos han comportado además una profundización

1. Véase, por ejemplo, el manifiesto *Por una nueva cultura del territorio*, impulsado en mayo de 2006 por el Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles al que se adherieron más de 400 profesionales. El texto completo puede consultarse en [www.nuevaculturadelterritorio.worldpress.com](http://www.nuevaculturadelterritorio.worldpress.com)

muy notable de las dinámicas de metropolitanización e interdependencia territorial. Para hacer el cuadro todavía más complejo, las transformaciones en curso han coincidido, y no por casualidad, con una crisis de identificación y confianza de buena parte de la ciudadanía con los cauces establecidos de representación política e institucional. Así, desde el punto de vista territorial, se puede afirmar que los orígenes de la crisis de los instrumentos de gestión del territorio se encuentran tanto en aspectos relativos al sistema urbano, como a la morfología urbana y a la gobernanza territorial. En el caso español, la percepción de la crisis se ha visto agudizada por un ciclo alcista del mercado inmobiliario de una duración e intensidad sin precedentes (1996-2007), que ha acelerado de forma muy destacada las transformaciones del espacio (BURRIEL, 2008).

Uno de los rasgos que más claramente definen la obsolescencia de la armadura jurídica e institucional para la gestión del territorio es el papel central que en él desempeña el planeamiento de base municipal. En efecto, desde el retorno de la democracia, el planeamiento municipal ha conocido en Cataluña y en el conjunto de España un notable desarrollo, cuyos efectos —pese a todas las limitaciones, los errores, las servidumbres y, en no pocas ocasiones, los abusos— debe considerarse globalmente positivo (FERRER & SABATÉ, 1999 y 2005; NEL-LO 2010). Así, en términos generales el planeamiento municipal se ha revelado clave a la hora de dotar de seguridad jurídica los procesos de desarrollo urbano y ha acumulado éxitos notables en materias como la extensión de los servicios urbanísticos básicos (pavimentación, conexión a la red eléctrica, iluminación pública, suministro de agua, saneamiento), la dotación de espacios públicos y la provisión de equipamientos colectivos.

Ahora bien, como decíamos, en el último cuarto de siglo la transformación del territorio en España ha tenido como una de sus características principales el predominio de las dinámicas supralocales. Así, los condicionantes externos se han hecho determinantes a la hora de definir el uso y la vocación de cada lugar. Y, al mismo tiempo, cada lugar se ha visto integrado —económica, funcional y socialmente— en realidades urbanas y regionales de las que ha pasado a ser estrechamente dependiente (NEL-LO, 2004; FERIA, 2010). Pues bien, esta tendencia a la integración territorial, perceptible a todos los niveles de escala, de la global, a la regional y a la metropolitana, contrasta de manera muy llamativa con el mantenimiento del plan de ordenación urbanística municipal como instrumento de ordenación básico —y muy a menudo único— de las dinámicas territoriales. Mientras la transformación del territorio se encuentra condicionada ante todo por dinámicas supralocales, los instrumentos con los que la administración y la colectividad cuentan para ordenarla y encauzarla siguen siendo, sobretodo, de carácter local. En este contexto, no es pues de extrañar el planeamiento urbanístico municipal se haya visto, en muchos casos, incapaz de dar respuesta efectiva a retos perentorios como la protección de los espacios abiertos, la provisión de vivienda asequible, la dotación de suelo adecuado para las actividades económicas o las necesidades de movilidad de los ciudadanos. Y, por descontado, a través del planeamiento municipal ha resultado imposible orientar con una visión de conjunto las dinámicas de espacios particularmente complejos como las áreas metropolitanas o los espacios turísticos del litoral. Ciertamente es que para encauzar, domeñar y corregir estas dinámicas y de dar respuesta a aquellos retos se requiere, ante todo, voluntad política: la voluntad de hacer

prevalecer el interés colectivo sobre el particular. Ésta no siempre ha existido, pero aun en los casos en que el propósito existiera, la administración pública no ha contado, por regla general, con los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio a una escala adecuada para llevarlos a cabo.

En esta coyuntura, se ha planteado de manera reiterada la necesidad de disponer de instrumentos de ámbito supramunicipal, que comprendiendo áreas significativas, permitieran orientar el planeamiento municipal, tratar las variables territoriales (vivienda, movilidad, suelo para actividad económica) a escala de las áreas funcionales reales y dar un respuesta concertada a las demandas de los mercados (BENABENT, 2006; GALIANA & VINUESA, 2010). Evidentemente, este salto de escala en los instrumentos de ordenación del territorio —del ámbito municipal al de área urbana, funcional o regional— no sería en modo alguno una panacea, puesto que son muchas las variables que requieren de tratamiento a otros niveles de escala y, de hecho, la falta de correspondencia entre los niveles de decisión económica, por una parte, y política, por otra, es hoy uno de los problemas de fondo al que deben hacer frente nuestras sociedades (BAUMAN, 1998). Sin embargo, la disposición de instrumentos supramunicipales de planeamiento permitiría tratar a una escala más adecuada algunos procesos y hacer frente de forma más efectiva a algunos riesgos.

Ahora bien, pese a la existencia de un consenso general en el plano teórico e incluso legislativo acerca de la necesidad de dotarse de este tipo de instrumentos de planeamiento supramunicipal, en la mayoría de los casos los avances en este campo han sido relativamente tímidos, tentativos y poco efectivos. En este contexto, la experiencia catalana de los últimos años puede considerarse hasta cierto punto singular, ya que en un plazo de tiempo breve (2004-2010) ha permitido dotar el conjunto del territorio de la comunidad autónoma de instrumentos de planeamiento territorial aprobados, vigentes y en ejecución.

El presente artículo tiene precisamente por finalidad exponer, con sus luces y sus sombras, los rasgos principales de la experiencia catalana reciente en materia de ordenación del territorio. Como se verá, el trabajo consta, además de la presente introducción, de seis apartados. Así, se inicia con una explicación de los antecedentes legislativos y de la evolución del planeamiento territorial en Catalunya hasta la creación del Programa de Planeamiento Territorial en enero del año 2004. Pasa a continuación a describir cuales han sido las bases conceptuales y metodológicas en las que se ha basado el desarrollo del programa y, en el siguiente apartado, a narrar el proceso de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales. A renglón seguido se entra a exponer los rasgos principales del contenido de los planes y del procedimiento adoptado para su aplicación. Cierran el trabajo unas reflexiones críticas acerca del proceso y los retos que plantea su evolución futura.

Antes de empezar conviene advertir al lector que quien firma estas líneas ha tenido una intervención personal directa en los procesos políticos y administrativos aquí estudiados, puesto que ha ocupado el cargo de Secretario para la Planificación Territorial del Gobierno de la Generalitat de Catalunya entre los años 2003 y 2011. Desde la perspectiva académica, el texto está sujeto, pues, de forma inevitable, a las ventajas y a los inconvenientes que se derivan de esta circunstancia.

## 2. ANTECEDENTES: EL MARCO LEGISLATIVO Y LA LENTA EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN CATALUÑA

Cataluña cuenta con antecedentes históricos notables en materia de ordenación territorial. Así, ya en los años treinta del siglo pasado, durante el período de la Generalitat republicana, se produjeron algunos intentos de planificación de ámbito regional, entre los que destacan el llamado *Regional Planning* de los hermanos Nicolau Maria i Santiago Rubió i Tudurí, directamente inspirado en la experiencia anglosajona, (RUBIÓ I TUDURÍ, 1932) y el Plan de Obras Públicas impulsado por el consejero Josep Vallès i Pujals y dirigido por Victoriano Muñoz Oms (COSTA & ROVIRA, 1936; BERNAT, CARRERAS & RIERA, 2009). El desenlace de la guerra civil y la abolición de la autonomía política cercenarían de raíz estos intentos pioneros a escala peninsular. Sin embargo, durante los años de la dictadura franquista se sucederían diversos intentos, en buena parte fallidos, de ordenación del territorio en el entorno de la ciudad de Barcelona: el llamado Plan Comarcal de 1953, el Plan Provincial de 1959, el intento de Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona de 1966 y el Plan General Metropolitano de 1976, el único de todos ellos que llegaría a tener utilidad y vigencia administrativa (MARTORELL PORTAS, FLORENSA & MARTORELLOTZET, 1970; FERRER & NEL-LO, 1991; TERÁN, 1996; BUSQUETS, 2004; ESTEBAN, 2007).

Así, al producirse el retorno de la democracia y la restauración de la Generalitat, pese al acervo de reflexión disciplinar acumulado, el planeamiento territorial podía considerarse, en muy buena medida, una asignatura pendiente. En este contexto, durante la primera legislatura del Parlamento de Cataluña restablecido se aprobó la Ley 23/1983, de política territorial<sup>2</sup>. La norma, que gozó de un amplio consenso entre las fuerzas políticas representadas en la cámara, preveía la elaboración de un Plan Territorial General de Cataluña, que, a su vez, sería desarrollado a través de una serie de Planes Territoriales Parciales y de Planes Territoriales Sectoriales (en materias tales como carreteras, comercio, aeropuertos, etc.). Como resulta obvio, el Plan Territorial General debía tener como cometido la ordenación del territorio para el conjunto de Catalunya, mientras que sus prescripciones serían concretadas en ámbitos más reducidos a través de los planes territoriales parciales y en relación a materias específicas, por los planes territoriales sectoriales (ESTEBAN, 2006; BENAVENT, 2006).

Sin embargo estas previsiones legislativas tuvieron un desarrollo extremadamente lento y tímido. El Plan Territorial General no fue aprobado hasta 1995, doce años más tarde de la promulgación de la ley<sup>3</sup>, con un contenido normativo muy reducido y en un contexto de notable escepticismo del gobierno y la administración acerca de su utilidad práctica. La elaboración y aprobación de los planes territoriales parciales conoció un proceso todavía más lento y de resultados más someros. Así, en 2003,

2. Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 385, 30 de noviembre 1983).

3. Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Catalunya (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 2032, 31 de marzo 1995).

Figura 1. Planes territoriales parciales en Cataluña. Ámbitos y fecha de entrada en vigor



<i>Plan Territorial</i>	<i>Estado</i>	<i>Publicación</i>
Alt Pirineu i Aran	Aprobación Definitiva	07.09.2006
Ponent (Terres de Lleida)	Aprobación Definitiva	05.10.2007
Comarques Centrals	Aprobación Definitiva	22.10.2008
Camp de Tarragona	Aprobación Definitiva	03.02.2010
Metropolità de Barcelona	Aprobación Definitiva	12.05.2010
Terres de l'Ebre	Aprobación Definitiva	19.08.2010
Comarques Gironines	Aprobación Definitiva	15.10.2010

Fuente: Secretaria para la planificación territorial. DPTOP (2010).

veinte años más tarde de la entrada en vigor de la Ley de política territorial, sólo se encontraba vigente uno de los siete planes territoriales que, según la ley de aprobación del Plan Territorial General debían elaborarse<sup>4</sup>. Se trataba del Plan Territorial Parcial de las Terres de l'Ebre, aprobado el año 2001<sup>5</sup>, en muy buena medida como respuesta a la presión política ejercida desde aquellas comarcas por el movimiento ciudadano de oposición al trasvase del agua del río hacia la región metropolitana de Barcelona y el levante peninsular (SAURÍ, 2003). Por otra parte, por lo que se refiere al planeamiento supramunicipal de carácter no ya territorial sino urbanístico, a inicios de la legislatura 2003-2006, después de más de un cuarto de siglo de autogobierno, se disponía sólo de algunos pocos instrumentos, como el Plan General Metropolitano de Barcelona (de 1976, ya mencionado) o las Normas Subsidiarias de la Cerdanya gerundense (1982), así como de dos normativas más recientes y específicas —el Plan Director de Coordinación del Delta del Ebre (1999) y el Pla Director de las Actividades Industriales y Turísticas del Camp de Tarragona (2003) (NEL-LO, 2007).

Fue precisamente en diciembre de año 2003 cuando se produjo la alternancia en el gobierno de la Generalitat, de forma que la coalición que había gobernado de forma ininterrumpida la institución desde 1980, *Convergència i Unió*, fue sucedida por otra integrada por *Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi*, *Iniciativa per Catalunya-Verds* y *Esquerra Republicana de Catalunya*. En los programas electorales de estas fuerzas políticas figuraba el compromiso de impulsar un cambio de rumbo en la política territorial y, en concreto, de elaborar y aprobar el planeamiento territorial, tantas veces postergado. Este compromiso pasó a formar parte del pacto del gobierno que presidiría Pasqual Maragall<sup>6</sup> y dio lugar, apenas un mes más tarde de la constitución del nuevo ejecutivo a la creación del Programa de Planeamiento Territorial, adscrito a la Secretaria para la Planificación Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, con el objetivo de «formular, revisar y modificar, si fuera el caso, los planes territoriales que se elaboren» para dar cumplimiento a la ley de política territorial<sup>7</sup>. Veamos a continuación cuales fueron los planteamientos y estrategia de partida del programa.

4. La ley 1/1995 preveía inicialmente la elaboración de seis planes territoriales, pero fue modificada en 2001 para añadir el Pla Territorial Parcial del Alt Pirineu i l'Aran.

5. Resolución de 11 de julio de 2001, por la que se hace público el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 15 de mayo de 2001, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial parcial de las Terres de l'Ebre (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 3440, 27 de julio 2001).

6. Véase el *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, diciembre 2003 (79 págs., multicopiado), denominado «Pacte del Tinell» por la sala donde fue firmado. De hecho el pacto preveía la aprobación del conjunto de planes territoriales pendientes en el plazo de un año a partir de la formación del gobierno. Con la distancia del tiempo, puede afirmarse que esta previsión voluntarista denotaba, por una parte, las ansias de dar respuesta efectiva al reto del planeamiento territorial y, por otra, el profundo desconocimiento que buena parte de las cúpulas partidarias tenían acerca de la complejidad del mismo.

7. Véase el acuerdo de la comisión Técnica de la Función Pública de la Generalitat, de 28 de enero 2004, por el que se crea el programa de planeamiento territorial. El director del programa sería el arquitecto Juli Esteban, que desempeñaría este cargo hasta diciembre de 2010 y sería una figura clave para el diseño, la elaboración y la aprobación de los planes.

### 3. PLANTEAMIENTOS Y ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL

El *objetivo* adoptado por la administración catalana, pues, a inicios del año 2004 era formular el planeamiento territorial pendiente en el plazo de tiempo más breve posible, con la voluntad de orientar el desarrollo del territorio a corto y a medio plazo. Ante este empeño hubiera podido argüirse que, si pese a la inexistencia de planificación territorial, Catalunya había conocido desde el año 1983, cuando la Ley de Política Territorial fue promulgada, un notabilísimo proceso de modernización económica y de avance social, quizás los instrumentos previstos por aquella norma no eran, después de todo, tan necesarios<sup>8</sup>. El Programa de Planeamiento Territorial partía, sin embargo, de la percepción opuesta: los avances, ciertamente, habían sido importantes, pero estos habían tenido unos costes territoriales, ambientales y sociales muy elevados en el pasado e inasumibles para el futuro. Así, falto de guía, el proceso de integración territorial habría generado, junto a sus innegables beneficios, efectos perversos, como el incremento extraordinario del consumo de suelo, la exacerbación de la movilidad y un creciente riesgo de segregación social. Los costes de estas dinámicas, por otra parte bien estudiadas por diversos autores (RUEDA, 2002; MUÑOZ, 2007; MUÑIZ, CALATAYUD & GARCÍA, 2007), se consideraban muy elevados y su persistencia podría acabar hipotecando las posibilidades de desarrollo del territorio y la sociedad catalanas desde el punto de vista ambiental, económico y social<sup>9</sup>.

Así pues, para aprovechar las potencialidades y hacer frente a los problemas derivados de las dinámicas territoriales en curso, el Programa de Planeamiento territorial se proponía como objetivo proveer instrumentos para corregir las tendencias a la dispersión, la especialización y la segregación de la urbanización a escala supramunicipal, es decir, aquella más adecuada para su tratamiento. Y lo hacía en pos de un modelo de ocupación del territorio que, según rezaba el programa de Gobierno, debía estar caracterizado por «la compacidad, la complejidad y el carácter integrado de los asentamientos, principal garantía de la preservación del suelo no urbanizado y del paisaje»<sup>10</sup>. Obviamente, impulsar un objetivo de este tipo en pleno ciclo inmobiliario alcista podía parecer un reto político en absoluto desdeñable. Más adelante se detallará la forma como se le trató de hacer frente a través del proceso de concertación y tramitación de los planes. Pero los *desafíos metodológicos* del proyecto no eran tampoco menores. Veamos a continuación como éstos fueron abordados en la elaboración de los planes, la confección de un marco de referencia y la determinación de su contenido<sup>11</sup>.

Por lo que se refiere a la *estrategia en la elaboración de los planes*, se optó por emprender directamente la elaboración de los planes territoriales parciales sin proceder a la revisión, por otra parte necesaria, del viejo Plan Territorial General de 1995. Esta

8. Para esta discusión véase NEL-LO, 2007, que en éste epígrafe seguiremos en parte.

9. Para este diagnóstico de partida véase Nadal, 2004 y Nel-lo 2007.

10. Véase el *Acord per a un Govern Catalanista i d'Esquerres* (pág. 64).

11. Sobre los objetivos y método del Programa de Planificación Territorial, véanse Esteban, 2006 y 2009, Nel-lo, 2007 y Baulies, 2010.

decisión contradecía claramente la aproximación canónica al planeamiento, que hubiera requerido elaborar primero el marco general para pasar después de éste a las previsiones particulares. Sin embargo, la aproximación jerárquica fue descartada por entender que el proceso de revisión obligaría a emplear un tiempo excesivo en la discusión de cuestiones de carácter general sin concreción física, mientras era perentorio contar de forma inmediata con normativas y proyectos concretos y tangibles (ESTEBAN, 2006; NEL-LO, 2007). Por ello, se optó por avanzar directamente con los planes territoriales parciales y, como se explicará más adelante, con los planes directores urbanísticos. La estrategia hubiera podido comportar el riesgo de engendrar contradicciones entre los planes o, aún más grave, de tomar decisiones en cada territorio que resultaran incongruentes con el interés general y, de hecho, recibió críticas por ello (TODARO, 2006). Para conjurar estos riesgos era pues necesario dotarse de un marco de referencia común por lo que se refiere a los criterios generales de desarrollo de los planes, los escenarios socio-económicos que habían de informarlos, así como su conjunción con la planificación sectorial.

En primer lugar, se convino en elaborar unos *Criterios de planeamiento territorial* que deberían orientar los planes, dando forma concreta a los principios de compacidad física, complejidad funcional y cohesión social. Estos criterios, se refieren a los tres sistemas que, como se verá, vertebran el contenido de los planes: los espacios abiertos, los asentamientos y las infraestructuras de la movilidad. Sus enunciados, agrupados en estos tres bloques, son los siguientes<sup>12</sup>:

- a) Sobre el sistema de espacios abiertos
  - 1. Favorecer la diversidad territorial, manteniendo como referencia su matriz biofísica
  - 2. Proteger los espacios naturales, agrarios y no urbanizables como una componente esencial de la ordenación del territorio.
  - 3. Preservar el paisaje como valor social y patrimonial, así como activo económico del territorio.
  - 4. Moderar el consumo de suelo.
- b) Sobre el sistema de asentamientos
  - 5. Favorecer la cohesión social y evitar la segregación espacial en las áreas urbanas.
  - 6. Proteger y potenciar el patrimonio urbanístico que vertebra el territorio
  - 7. Facilitar una política de vivienda eficaz y urbanísticamente integrada
  - 8. Propiciar la convivencia de actividades y vivienda en las áreas urbanas, racionalizar la implantación de polígonos industriales y terciarios.
  - 9. Introducir medidas de regulación y orientación espacial de la segunda residencia.
  - 10. Propiciar el carácter compacto y en continuidad de los nuevos crecimientos.
  - 11. Reforzar la estructura nodal del territorio a través del crecimiento urbano.

12. El texto íntegro de los criterios puede consultarse en el documento *Planejament territorial. Criteris*, publicado por del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat el año 2005.

- c) Sobre el sistema de infraestructuras de movilidad
12. Organizar la movilidad como un derecho más que como una obligación.
  13. Facilitar la implantación del transporte público mediante la polarización y la compacidad del sistema de asentamientos.
  14. Atender especialmente la vialidad que estructura territorialmente los desarrollos urbanos.
  15. Integrar Cataluña en el sistema de redes urbanas y de transporte europeas.

Para asegurar la coherencia de los planes, el Programa requería de forma inexcusable de un segundo elemento de referencia: unos *escenarios socio-económicos comunes* para el conjunto del territorio catalán. Estos escenarios deberían contener las previsiones de crecimiento demográfico y de evolución de la ocupación con un horizonte temporal común, que quedó fijado en 2026, de forma tal que de ellas pudiera derivarse una cuantificación de las necesidades de suelo y vivienda para cada uno de los ámbitos territoriales de planificación. La metodología adoptada para establecer estas proyecciones presenta algunas singularidades, ya que, en vez de basarse exclusivamente en la evolución de los parámetros poblacionales como en tantas proyecciones al uso, parte de la evolución del PIB y la creación de ocupación como variables independientes<sup>13</sup>. La previsiones de crecimiento del PIB para el conjunto del período se basaban en la presunción de una progresiva convergencia entre las tasas medias de crecimiento de las economías catalana y europea, previsión que resultaban claramente conservadora para los primeros años del siglo y, en cambio, puede juzgarse optimista a la vista de la evolución seguida a partir del inicio de la crisis económica en el año 2008 (BAULIES, 2010). Con estas estimaciones, se preveía que la población total Catalana alcanzaría los 7,8 millones de habitantes en 2026, con un incremento de población de 1,3 millones entre 2001 y 2026, lo cual requeriría de la llegada en este período de 1,5 millones de inmigrantes extranjeros. Este aumento de la población sería sustentado por un incremento de 940.000 lugares de trabajo entre 2001 y 2026,

13. Véase *Estimacions socio-econòmiques per alplanejament territorial*, Barcelona, Secretaria de Planificació Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2005 (multicopiado, 2 vol.). El método de proyección utilizado fue el establecido en su día por el arquitecto Josep M. Carrera y la economista Maria Antònia Monés. El modelo, cuyos detalles resultaría prolijo enunciar aquí, parte de considerar la demanda de lugares de trabajo que puede derivarse de una determinada evolución del PIB como variable independiente. La demanda agregada resultante es después cruzada con la evolución previsible de la pirámide demográfica y las tasas de ocupación. De aquí se sigue una cuantificación de la población ocupada residente, respecto a la cual se asume que si no es satisfecha con efectivos autóctonos será cubierta por contingentes migratorios. De este ejercicio se extraen sendas cuantificaciones de los lugares de trabajo localizados y de la población ocupada residente que, previsiblemente, será necesario albergar a lo largo de todo el período en el conjunto del territorio de Cataluña. El último paso consiste en asignar los contingentes previstos a cada uno de los siete ámbitos de planificación, atendiendo no sólo a su realidad actual, sino también al hecho de que de que algunas áreas se encuentran ya saturadas o cercanas a la saturación. Con ello se estima el crecimiento previsible de cada uno de los siete ámbitos en cada uno de los ámbitos y se cuantifican las eventuales necesidades de unidades de vivienda para residencia principal y de suelo para actividades económicas en cada uno de ellos (NEL-LO, 2007).

(con un aumento del 31% respecto a los existentes en 2001) y requeriría de 730.000 nuevas unidades de vivienda principal (con un aumento del 32% de las existentes en 2001, parte del cual podría obtenerse por reconversión de viviendas secundarias)<sup>14</sup> (ESTEBAN, 2006).

Un tercer elemento necesario para asegurar la coherencia de conjunto al planeamiento territorial, era su *diálogo con la planificación sectorial*, especialmente la referida a las infraestructuras de la movilidad. En este sentido resulta particularmente relevante que en el mismo período en el que se han elaborado los planes se hayan tramitado y aprobado, por parte del mismo Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, los planes de infraestructuras de movilidad siguientes: Plan de Infraestructuras del Transporte de movilidad terrestre: red viaria, ferroviaria y logística, 2006-2026; Plan de Puertos, 2007-2015; y Plan de aeródromos y helipuertos de Cataluña, 2009-2015<sup>15</sup>. La elaboración concurrente de estos instrumentos de planificación ha resultado en un ejercicio, para el que sería difícil encontrar precedentes en Cataluña, de interacción entre la planificación territorial y sectorial<sup>16</sup>.

Junto a la estrategia para la elaboración de los planes y de un marco de referencia que asegurara su coherencia, el Programa de Planeamiento Territorial requería de un último elemento de partida: la *definición del contenido básico de los planes*. Hay que tener en cuenta, en este aspecto, que el proceso de reflexión disciplinar acerca de la planificación territorial y su tan postergada tramitación administrativa, habían contribuido a crear unas grandes expectativas acerca de la virtualidad y el alcance de su contenido. Ante esto, el programa optó por una definición aparentemente modesta, y circunscribió el contenido de los planes a tres aspectos básicos:

14. Estas previsiones no se apartan excesivamente de las proyecciones de Instituto de Estadística de Cataluña, que, en su escenario medio, prevé una población de 8 millones de habitantes para el año 2021 ([www.idescat.cat/anuari](http://www.idescat.cat/anuari)). También son coincidentes con las de otras estimaciones de demanda de población ocupada para este mismo período: véase, por ejemplo, OLIVER, 2006.

15. Los tres planes fueron aprobados respectivamente en julio 2006, febrero 2007 y enero 2009. Posteriormente fueron refundidos en un único documento publicado en junio 2010: *Pla General d'Infraestructures i serveis de la mobilitat de Catalunya*, Barcelona, Departament de Política territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, 2010 (183 págs.). Joaquim Nadal, historiador de profesión, que fue consejero de Política Territorial de la Generalitat entre 2003 y 2010, y por lo tanto, máximo responsable político de la elaboración de los planes durante todo este período, ha subrayado aquella que, a su entender, era la significación de este diálogo entre la planificación territorial y de infraestructuras desde una perspectiva histórica: «Pocas veces se encontrará un caso tan claro de interacción coordinada y transversal de las diversas áreas gubernamentales en el Departamento y la más que evidente multidisciplinariedad de las acciones emprendidas (...). Durante esta etapa hemos tratado de saldar el abismo que separaba los arquitectos y los ingenieros, el urbanismo y la obra civil, el «*regional planning*» i los «planes de obras públicas», para decirlo en términos de un diálogo necesario e inexistente antes de la guerra civil» (NADAL, 2010).

16. Sobre los retos y la potencialidades de la planificación concurrente —entendida como «un proceso simultáneo y de retroalimentación permanente» entre diversos ejercicios de planeamiento, véase Ramon FOLCH, (2004). Bien es verdad que el nivel de concurrencia alcanzada en el caso catalán durante este período se encuentra todavía lejos del modelo teórico propugnado por el autor, que propone integrar los procesos de planificación ambiental, territorial, urbanística y estratégica.

- a) El sistema de espacios abiertos (suelo para actividades agrícolas, ganaderas y forestales, espacios de interés natural, conectores biológicos, otros espacios protegidos).
- b) El sistema de asentamientos (red urbana, suelo para usos residenciales, industriales y terciarios, rehabilitación y remodelación urbana).
- c) El sistema de infraestructuras (traza y prestaciones de las infraestructuras de la movilidad, en particular, red viaria y ferroviaria).

Como es obvio esta delimitación temática dejaba fuera del contenido de los planes aspectos de gran relevancia territorial como son el ciclo del agua, los temas energéticos, la gestión de los residuos, la localización de los grandes servicios públicos (educación, sanidad, ...) y de los equipamientos privados (comerciales y otros). La opción, discutible, fue justificada por criterios de prudencia disciplinar y administrativa: por un lado, parecía quimérico tratar de ordenar en un solo ejercicio de planeamiento, con una experiencia previa muy escasa, todos los aspectos que inciden en la evolución del territorio; y, por otro, se consideró arriesgado incluir —sin la necesaria cobertura legislativa— materias cuyas competencias corresponden a un gran número de administraciones dentro y fuera de la propia Generalitat (NEL-LO, 2007).

Así pues, desde el punto de vista temático, los planes se proponían ofrecer la urdimbre territorial básica para coordinar, orientar y vincular el planeamiento urbanístico. Se consideraba, asimismo, que los planes territoriales vendrían a proveer el necesario elemento de referencia al planeamiento sectorial, que en su evolución posterior podría completar sus previsiones y, si fuera el caso, sugerir las necesarias enmiendas y rectificaciones (ESTEBAN, 2006). En su concepción inicial, los planes territoriales desarrollados por el gobierno de la Generalitat en el período 2004-2010 son pues instrumentos de planificación física, destinados a proveer recomendaciones, directrices y normativa —según los casos— al planeamiento urbanístico y municipal. No se trata pues de ejercicios de planificación estratégica, aun cuando tienen en cuenta las iniciativas que en este campo se han desarrollado en Cataluña en las últimas décadas. Tampoco se trata de ejercicios de programación económica, puesto que, aunque incluyen los oportunos estudios económicos sobre su viabilidad de acuerdo con los escenarios previstos, no tienen, obviamente, capacidad para vincular la evolución presupuestaria de las administraciones.

Planes territoriales parciales de carácter eminentemente físico, con un horizonte temporal de 15-20 años, vinculantes para el planeamiento urbanístico y orientadores del planeamiento sectorial, elaborados con un marco de referencia común por lo que se refiere a sus criterios, escenarios socio-económicos e interacción con la planificación sectorial: estas son las principales características de los planes catalanes de la primera década del siglo XXI.

#### 4. LAS PROPUESTAS DE LOS PLANES

Los planes aprobados se han concretado en unos *documentos* de un cierto grosor y complejidad, integrados, esencialmente por los elementos siguientes:

- Memoria
- Normas de ordenación territorial y directrices de paisaje
- Planos
- Memoria ambiental
- Informe de sostenibilidad ambiental
- Estudio económico financiero
- Informe de participación ciudadana

Cada uno de los planes territoriales parciales se refiere a un territorio cuya superficies oscila entre los 3.000 y 6.000 km<sup>2</sup> y se concreta en su resolución gráfica en un conjunto de planos a escala 1/50.000<sup>17</sup>. Desde el punto de vista formal, como puede verse, los planes responden a un contenido harto clásico, que se aparta de cualquier veleidad experimental y que quiere traducir una voluntad de rigor, del que se derive ante todo claridad y seguridad jurídica para las administraciones y los ciudadanos. Sin embargo, se ha puesto de relieve que, a diferencia del planeamiento urbanístico tradicional, más fácilmente reducible a los documentos clave de las normas y los planos, los planes territoriales deben ser considerados en su conjunto, puesto que de su memoria, documentos ambientales, estudios económico-financieros e informes de participación se pueden derivar argumentos y recomendaciones tanto para la planificación como para la actuación de las administraciones (ESTEBAN, 2006).

Las *propuestas de los planes territoriales* se concretan en tres tipos de preceptos: normas, directrices y recomendaciones. Las normas son aquellas disposiciones de cumplimiento directo e inmediato, como por ejemplo las prescripciones relativas a los usos del suelo no urbanizable según sus niveles de protección. Las directrices consisten en indicaciones para otros instrumentos de planeamiento que las concretarán y traducirán a su vez en normas: verbigracia, el porcentaje de crecimiento admisible de la superficie de cada núcleo, cuya ubicación deberá ser concretado a través del correspondiente planeamiento urbanístico. Finalmente, los planes contienen también recomendaciones, indicaciones y argumentos que pueden ser de utilidad a la hora de elaborar la planificación sectorial y, si fuera el caso, de dirimir eventuales conflictos que pudieran derivarse de la aplicación vinculante de las normas y directrices.

Mención aparte merecen las *directrices del paisaje*. El Parlamento de Cataluña aprobó el año 2005 una ley hasta cierto punto pionera en esta materia<sup>18</sup>. La norma tiene por objeto la protección, gestión y ordenación del paisaje, siguiendo las pautas establecidas por el Convenio Europeo del Paisaje impulsado por el Consejo de Europa a partir del año 2000. En este marco, se prevé la elaboración de una serie de catálogos del paisaje que tienen por finalidad inventariar las unidades de paisaje, establecer los

17. La documentación completa que integra cada uno de los siete planes aprobados y vigentes puede verse en [www.20gencat.cat/portal/site/ptop](http://www.20gencat.cat/portal/site/ptop).

18. Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4.407, de 16 de junio 2005). Sobre los objetivos, los instrumentos para la ordenación y la gestión, y los medios para el conocimiento y la sensibilización desplegados por la política catalana en materia de paisaje pueden verse los trabajos reunidos en NEL·LO, dir. 2010a.

valores actuales y potenciales de su paisaje, así como unos objetivos de calidad paisajística para cada una de ellas<sup>19</sup>. Estos objetivos de calidad deben después integrarse en la planificación territorial a través de las llamadas Directrices del Paisaje, que forman parte, como se ha visto, de los capítulos dispositivos de los planes. Entre la promulgación de la Ley del paisaje y finales del año 2010 se han aprobado 4 de los 7 catálogos previstos, sobre ámbitos coincidentes con los de los planes territoriales parciales: los de les Terres de Lleida, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre y Comarques Gironines. Esto ha permitido, en un nuevo ejercicio de planificación concurrente, un diálogo entre la reflexión paisajística y los planes territoriales que se ha traducido en la introducción de las Directrices del Paisaje en buena parte de los planes<sup>20</sup>.

Veamos, a continuación cuales son las *propuestas básicas para cada uno de los tres sistemas* o capas sobre los que, como se ha explicado, los planes territoriales catalanes trabajan: el sistema de asentamientos, el sistema de espacios abiertos y el sistema de infraestructuras de la movilidad terrestres.

En primer lugar, por lo que al *sistema de asentamientos humanos* se refiere, los planes tienen por objetivo principal fortalecer la red urbana con una doble finalidad: por una parte, asegurar la más alta igualdad posible en el acceso a la renta y a los servicios de todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia; y, por otra, contrarrestar las tendencias a la dispersión de la urbanización sobre el territorio. Los planes asumen pues el carácter ineluctable e irreversible del proceso de integración del territorio y se proponen aprovechar sus potencialidades, así como hacer frente a los problemas que de éste se derivan. Para ello propugnan un reforzamiento de lo que denominan el sistema urbano nodal: una red policéntrica de ciudades y pueblos, bien conectada capaz de irradiar servicios y asegurar la calidad de las condiciones de vida urbana sobre el conjunto del territorio.

Para hacerlo, los planes distinguen entre dos tipos básicos de asentamientos: de un lado, los pueblos y ciudades fruto de un largo proceso de maduración histórica; y, del otro, los asentamientos especializados (polígonos, urbanizaciones, centros comerciales) sin conexión con las tramas urbanas preexistentes y nacidos, en la gran mayoría de los casos, durante las últimas décadas. Los planes contienen una serie de normas y directrices destinadas a robustecer los primeros y mantienen una actitud claramente

19. La elaboración de los catálogos fue confiada al Observatorio del Paisaje, un consorcio integrado por una treintena de entidades del que, junto a la administración de la Generalitat, forman parte las universidades catalanas, diputaciones provinciales, colegios profesionales y entidades de custodia del territorio, que ha sido dirigido desde su fundación por el geógrafo Joan NOGUÉ. Sobre el método de elaboración de los catálogos puede verse, entre otros NOGUÉ & SALA, 2008 y SALA, 2010. Un *Prototipo de catálogo del paisaje* que contiene las bases conceptuales, metodológicas y procedimentales para la elaboración de estos instrumentos puede consultarse en [www.catpaisatge.net](http://www.catpaisatge.net).

20. Los planes que, por el estado de elaboración y tramitación de los respectivos catálogos, ya pudieron incorporar formalmente Directrices del Paisaje en su normativa fueron los de las Comarcas Gironines, Terres de l'Ebre y Regió Metropolitana de Barcelona. En el resto de los casos las prescripciones sobre el paisaje se recogen en un apartado de las normas de ordenación territorial y deberían ser elevadas al rango de directrices en el momento en que se produzca la revisión de los planes territoriales parciales. Sobre la inserción de las Directrices del paisaje en los planes territoriales, véase ESTEBAN, 2010.

restrictiva hacia la expansión de los segundos. Esto se traduce en la determinación de una *estrategia* para cada uno de los núcleos existentes, que deberá ser aplicada a través del planeamiento urbanístico (véase Figura 2). Así, respecto a los núcleos históricos los planes establecen las siguientes estrategias básicas:

- a) *Crecimiento potenciado*: previsto para aquellos núcleos cuyo crecimiento es necesario fomentar para consolidar la red urbana. Se trata normalmente de cabeceras de áreas urbanas o capitales de comarca.
- b) *Crecimiento medio o crecimiento moderado*: se asigna esta estrategia a los núcleos que, teniendo una cierta capacidad de crecimiento, por su accesibilidad, papel en el sistema urbano, dotación de servicios y tamaño no resultan adecuados para albergar grandes crecimientos cuantitativos. De esta forma, la estrategia prevé desarrollos proporcionales a la trama urbana existente, que en caso del crecimiento medio se fijan en el 60% de los suelos urbanos consolidados existentes, y en el caso del crecimiento moderado en el 30% de los mismos.
- c) *Reforma y cambio de usos*: corresponde esta estrategia a aquellos núcleos que, independientemente de su papel en la red urbana, han agotado —por razones orográficas, de inundabilidad, colmatación del término municipal, etc.— sus posibilidades de expansión, de modo que deben orientar su desarrollo a la reutilización y, si es necesario, el cambio de uso del área construida.
- d) *Compleción y mejora y Mantenimiento del carácter rural disperso*: son, finalmente, las estrategias que corresponden a núcleos de muy pequeño tamaño, normalmente de carácter rural, en los que las posibilidades de crecimiento endógeno no sugieren la necesidad de nuevos sectores de suelo urbanizable, ni de grandes extensiones en superficie.

Por lo que se refiere a las áreas especializadas, los planes mantienen, como se decía, una actitud restrictiva, tendente a favorecer la localización de las actividades que éstas albergan en continuidad con la trama urbana, de acuerdo con los principios de compacidad, complejidad y cohesión de los asentamientos que inspiran el conjunto del programa. Así, se propone para cada una de ellas estrategias específicas de *extinción*, *reducción*, *dotación de equipamientos* y, en algunos casos, *extensión*.

Las estrategias para los asentamientos contenidas en los planes constituyen directrices para el planeamiento urbanístico deberán ser implementadas de manera obligatoria en el momento de la revisión del planeamiento general. En el caso que el planeamiento urbanístico vigente contenga aspectos contradictorios con la estrategia adoptada, éste podrá ser un argumento que favorezca su revisión anticipada. Desde este punto de vista, los planes se configuran como normas claramente vinculantes para el planeamiento urbanístico. Ahora bien, como se ha hecho notar, «la técnica de establecer estrategias sin prefigurar los ámbitos de extensión concretos del núcleo o área urbana tiene la ventaja de mantener un grado saludable de incertidumbre sobre las expectativas del suelo y de dejar el margen de maniobra que le es propio al planeamiento de ordenación municipal» (ESTEBAN, 2006, pág. 23).

Figura 2. Estrategias para el desarrollo de los asentamientos



La imagen muestra el ejemplo de las estrategias para los asentamientos adoptadas en el ámbito de la comarca del Alt Camp y la correspondiente leyenda

Los *espacios abiertos* constituyen, como se ha dicho, el segundo de los grandes sistemas tratados en los planes territoriales catalanes. Aquí, se parte de la noción de que, lejos de ser ámbitos residuales, estos espacios constituyen la matriz paisajística y ambiental básica del territorio. Matriz de la que —por su capacidad de mantener la biodiversidad, garantizar la calidad del aire, absorber CO<sub>2</sub>, sostener el ciclo del agua— depende el bienestar de los ciudadanos y la viabilidad de la actividad económica. El objetivo principal de los planes en este campo no es pues sólo preservar los espacios de interés natural, sino integrarlos en una red, conectándolos entre ellos para asegurar su funcionalidad y la pervivencia de sus valores.

Así, los espacios abiertos se integran en tres categorías:

- a) *Suelos de protección especial*, en los que se incluye los suelos que ya gozan de algún tipo de protección ambiental (es decir, integrados en el Plan de Espacios de Interés Natural, la Red Natura 2000, u otros) y los espacios que los interconectan. Estos suelos no son susceptibles, en ningún caso, de devenir suelo urbanizado y el régimen de usos y actuaciones que admiten ha de ser compatible con la preservación de sus valores ambientales y paisajísticos.
- b) *Suelos de protección territorial*, que abarcan suelos que, por sus características, requieren la adopción de importantes cautelas antes de proceder a su transformación, de modo que en la mayoría de los casos difícilmente resultarán urbanizables. Estas cautelas pueden derivarse de la presencia de riesgos (innundabilidad, erosión, subsidencia), de la existencia de valores paisajísticos, de la consideración de su interés agrario o, finalmente, de su carácter excepcional (una llanura en un ámbito montañoso, la proximidad a un nudo de comunicaciones) que requiere de una reflexión pormenorizada para no desperdiciar, a través de una urbanización apresurada o corta de miras, las oportunidades que el espacio puede ofrecer.
- c) *Suelos de protección preventiva*, integrados por suelos no urbanizables ordinarios que, siempre de acuerdo con las estrategias previstas en los planes para la extensión de los asentamientos, pueden ser clasificados, si se considera oportuno, por el planeamiento urbanístico municipal como suelo urbanizable.

Como puede verse en la Tabla 1, los suelos de protección especial representan, en todos los casos entre el 48,1% y el 75,1% de la superficie total de cada uno de los ámbitos de planeamiento, y alcanzan, en su conjunto, un total de 2.061.008 ha, es decir, el 64,2% del territorio catalán. Particularmente relevante resulta que la región metropolitana de Barcelona, donde residen más de cinco millones de personas y existe una notabilísima presión sobre la ocupación del suelo, no se aparte de este patrón general y que se haya considerado aquí como suelos de protección especial el 63,1% de la superficie total del ámbito. Por su parte, la protección relativamente baja de suelos de protección especial en las Terres de Lleida puede explicarse por la presencia de suelos de regadío de alto valor agrícola, que constituyen, por si mismos una salvaguarda efectiva frente a los usos urbanos.

Si a los suelos que gozan de protección especial se añaden los de protección territorial, que, como se ha dicho, sólo en casos excepcionales serán urbanizados,

Tabla 1. Superficies de suelo de acuerdo con su nivel de protección en los planes territoriales

	<i>Prot. Especial</i>	%	<i>Prot. Territor.</i>	%	<i>Prot. Prevent.</i>	%	<i>Urbano+Urbaniz.</i>	%	<i>ha Total</i>
AltPirineu i Aran	416.516	72,1	28.885	5,0	128.247	22,2	4.044	0,7	577.692
Comarques centrals	346.006	61,6	31.247	5,6	164.854	29,4	19.378	3,5	561.485
Comarques gironines	419.462	75,1	58.758	10,5	47.029	8,4	33.569	6,0	558.818
Camp de Tarragona	189.318	63,1	54.005	18,0	27.182	9,1	29.524	9,8	300.029
Metropolità de Barcelona	204.739	63,1	23.407	7,2	14.357	4,4	81.410	25,1	324.423
Ponent	268.625	48,1	9.826	1,8	274.402	49,1	5.749	1,0	558.602
Terres de l'Ebre	216.342	65,4	18.826	5,7	86.070	26,0	9.514	2,9	330.752
<b>Total</b>	<b>2.061.008</b>	<b>64,2</b>	<b>224.954</b>	<b>7,0</b>	<b>742.141</b>	<b>26,0</b>	<b>183.188</b>	<b>5,7</b>	<b>3.211.801</b>
Total Protegido	3.028.103	94,3							
Total Urbano+Urbanizable	183187,5	5,7							

Fuente: Secretaría para la Planificación Territorial, DPTOP (2010).

los espacios abiertos que disponen de un nivel de protección superior al del suelo no urbanizable ordinario alcanzan las 2.285.962 ha, es decir, el 71,2% de la superficie total de Cataluña que es, como se recordará, de 3.211.801 ha. Teniendo en cuenta que el territorio incluido en figuras como el PEIN o la Red Natura 2000 abarca un total 1.005.802 ha, puede colegirse que la aprobación de los planes territoriales ha supuesto un incremento muy notable de la protección del suelo no urbanizable en Cataluña.

Finalmente, las propuestas relativas al *sistema de las infraestructuras de movilidad* integran la tercera capa temática de los planes territoriales. Las previsiones de los planes atañen, en particular, las infraestructuras de movilidad terrestre —es decir, las conexiones viarias y ferroviarias— atendiendo al potencial vertebrador del territorio de las redes que las integran. Como se ha dicho, aquí la planificación territorial se ha desarrollado en estricto diálogo con la sectorial, a partir de la ambición común de consolidar la red nodal del territorio. Asimismo, se ha partido de una voluntad de modificar paulatinamente el reparto modal de los desplazamientos en favor del transporte colectivo y, aun, del transporte colectivo sobre infraestructura fija, es decir del ferroviario, en especial para los desplazamientos cotidianos en el interior de las áreas urbanas<sup>21</sup>.

Los planes contienen las propuestas de trazado de la red viaria, así como una propuesta de jerarquización que clasifica las vías según su capacidad estructurante en las

21. Este planteamiento sería recogido en el Pacto Nacional por las Infraestructuras de Cataluña, rubricado por el Gobierno de la Generalitat y los principales agentes sociales el día 16 de octubre de 2009, que, para garantizar el derecho a la movilidad de las personas y la accesibilidad al lugar de trabajo, incluiría entre sus objetivos principales: «fomentar el transporte colectivo como pilar básico para las políticas de bienestar y como factor determinante de la economía de las empresas, incrementar la cuota de las personas usuarias del transporte colectivo en la región metropolitana de Barcelona y en los principales sistemas urbanos de Cataluña, contribuyendo a reducir la intensidad energética del PIB». Generalitat de Catalunya, *Pacte Nacional per a les Infraestructures*, Barcelona, noviembre 2009 (pág. 41).





siguientes categorías: *autopista o autovía, vía estructurante primaria, vía estructurante secundaria, vía integrada y corredor en estudio*. Asimismo, por lo que se refiere a la red ferroviaria, los planes distinguen entre las líneas de *altas prestaciones, línea convencional acondicionada y línea convencional ordinaria*. Ahora bien, por su escala de resolución (1/50.000) y por la complejidad técnica de la materia, los planes territoriales no pueden constituir ciertamente un estudio de trazado detallado definitivo de cada una de las vías, de modo que éste deberá ser concretado y tramitado en cada caso a través de los instrumentos administrativos adecuados. Estos estudios futuros deberán concretar, también, la sección de las vías y sus accesos, los cuales no quedan decididos de manera definitiva en el planeamiento territorial. Sin embargo, las previsiones de los planes territoriales en materia viaria y ferroviaria generan la consiguiente reserva urbanística que deberá ser respetada por el planeamiento municipal y constituye un antecedente que los estudios de alternativas de la planificación sectorial deberán tener necesariamente en cuenta.

## 5. EL PROCESO DE TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES

Por la escasa experiencia existente en el campo de la planificación territorial efectiva, la aplicación de la metodología detallada en los apartados anteriores había de constituir, como se ha visto, un reto disciplinar de cierto calado (BAULIES, 2010). Ahora bien, como decíamos al inicio, la adopción de nuevos instrumentos para la ordenación del territorio constituye, antes que nada, un desafío político. Los planes afectan necesariamente intereses muy diversos —generales y particulares, territoriales y sociales, inmediatos y futuros— que muchas veces no son sólo contrastados, sino también contrapuestos. La articulación de estos intereses de modo beneficioso para la colectividad supone un reto político de primer orden, una cuestión de «buen gobierno» (ROMERO, 2010). Por ello, el procedimiento adoptado para su concertación, tramitación y aprobación de los planes territoriales, lejos de ser un aspecto formal deviene un elemento de importancia caudal.

Partiendo de esta premisa, los responsables de la elaboración de los planes plantearon desde un primer momento la necesidad de avanzar a través de un proceso concertado y deliberativo, que permitiera alcanzar acuerdos estables entre los distintos Departamentos del Gobierno, entre el Gobierno y las administraciones locales de cada uno de los territorios y, finalmente, entre la administración pública, en su conjunto, y las entidades, agentes sociales y organizaciones ciudadanas<sup>22</sup>. Siete años después de

22. Así lo manifestó de manera enfática el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas en su primera comparecencia programática: «La elaboración del planeamiento territorial no puede ser el cometido de un laboratorio cerrado (...) Y esta voluntad de integración de todos los esfuerzos internos se complementará con una franca voluntad de obertura hacia el exterior. No podemos hacer estos planes territoriales como en una caja negra y, una vez acabados, hacerlos aparecer, como en un juego manos, sobre la mesa de los territorios concernidos. Esta es la receta para el fracaso, esta es la receta para el conflicto, esta es la receta para hacer unos planes inviables e inútiles. No, nuestro objetivo es hacer los

aquellas disposiciones iniciales, el análisis del recorrido realizado muestra que, aun cuando su tramitación no escapó de un buen número de tensiones administrativas y políticas, los resultados del proceso de concertación de los planes pueden considerarse razonablemente satisfactorios y la litigiosidad que se ha derivado de ellos es en todo caso muy baja.

En la concertación, el proceso de tramitación y consulta pública de los planes reviste, como es sabido, una importancia caudal. En el caso de los planes territoriales catalanes el diseño de estos procesos ha incluido aspectos hasta cierto punto novedosos. El procedimiento habitual hubiera llevado a la aprobación inicial de un proyecto previamente elaborado que daría paso a una información pública a partir de la cual se procedería a la aprobación provisional del plan por parte del Departamento de Política Territorial y a la aprobación definitiva por parte del gobierno. Este procedimiento se descartó, por considerar que el número y la complejidad de las cuestiones a abordar en cada uno de los planes harían inviable alcanzar acuerdos en un proceso tan breve y rígido. Como alternativa, se decidió elaborar una nueva normativa que preveía la tramitación siguiente<sup>23</sup>:

- a) El programa de planeamiento territorial elabora un *anteproyecto* de cada plan que contiene ya prácticamente la totalidad de los elementos y las propuestas que habrán de integrarlo.
- b) Este anteproyecto es sometido a una *consulta pública* por un periodo dilatado —de entre 2 y 4 meses según los casos— durante el cual todos los ayuntamientos, entidades y ciudadanos pueden hacer llegar sus críticas, sugerencias y aportaciones al contenido del plan. Durante este período se realizan en todos los casos un buen número de presentaciones públicas, debates y reuniones sobre las propuestas del anteproyecto.
- c) A partir de estas aportaciones, el documento del plan se reelabora hasta disponer de un *proyecto* que ya no es propiamente aquel que había elaborado el gobierno, sino un documento fruto de un primer proceso de concertación.
- d) El proyecto así elaborado es entonces *aprobado inicialmente* y sometido a una nueva consulta pública, una *información pública* formal, por un nuevo periodo de entre 2 y 4 meses. Durante el período de información pública se realiza

---

planes conjuntamente con las administraciones y las entidades representativas de cada territorio. Fíjense que no digo «con la participación», no digo que llamaremos a otros a participar en algo que les resulta ajeno; digo que los queremos hacer conjuntamente con ellos, sin renunciar ni un ápice a nuestro compromiso ni a nuestra responsabilidad de Gobierno. Los queremos hacer conjuntamente con los ciudadanos, los alcaldes, las alcaldesas, las corporaciones locales, las entidades y los estudiosos de cada uno de los territorios concernidos» (Nadal, 2004, págs. 27-28).

23. Véase el Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el cual se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales (en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4432, 22 de julio 2005). Para una interesante discusión sobre las dificultades y las ventajas de la aplicación de esta normativa, véase BAULIES, 2010.

también, como después se expondrá, la evaluación del informe de sostenibilidad ambiental del plan.

- e) Reunidas e integradas, en la medida de lo posible, las alegaciones y recibida la evaluación ambiental positiva, el Plan es *aprobado provisionalmente* por el Consejero de Política Territorial.
- f) Por último, el Gobierno *aprueba definitivamente* el plan.

Como puede verse, se trata de un procedimiento muy garantista, a lo largo del cual cada Departamento de la Generalitat y cada ayuntamiento son consultados directamente diversas veces sobre el contenido del proyecto y se crean diversas instancias de participación para las entidades y el conjunto de la ciudadanía. Esto comporta unas tramitaciones muy prolongadas en el tiempo, que han requerido un período mínimo de dos años por cada plan.

En el caso del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, por la especial complejidad territorial, económica y política del ámbito, se adoptó una variante al procedimiento reseñado con el objeto de incrementar aún más el carácter concertado de su elaboración. Así, al amparo de la vieja ley de organización administrativa del ámbito metropolitano<sup>24</sup>, se constituyó una Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana, integrada de forma paritaria por representantes de los diversos departamentos de la Generalitat y los entes locales del territorio metropolitano, con la presencia de la administración general del Estado. Fue esta Comisión la encargada de formular el plan, a través de una ponencia técnica de carácter también paritario. La comisión tuvo también el cometido de informar favorablemente las diversas versiones del proyecto hasta darle un consentimiento unánime previo a la aprobación provisional del documento<sup>25</sup>.

La concertación del contenido de los planes con los entes locales y las entidades radicadas en cada territorio se vio acompañada de la necesidad de alcanzar acuerdos en el interior mismo del Gobierno de la Generalitat. Como es sabido, la cooperación intra-administrativa es hoy, en muchos casos, un reto en modo alguno menor a las dificultades que supone la cooperación interadministrativa. Además, se da la circunstancia que los ejecutivos que han gobernado la Generalitat de Cataluña durante el período en el que se han aprobado los planes han sido en todos los casos gobiernos de coalición, de modo que los consejeros de departamentos directamente concernidos en el contenido y la tramitación del planeamiento territorial pertenecían en muchos

24. Ley 7/1987, de 4 de abril, por la cual se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 826, 8 de abril 1987).

25. Para el procedimiento de elaboración del Plan Territorial Metropolitano, véase Nel-lo, dir. (2010b, págs. 4-5). Se ha sugerido que en el futuro, a la hora de emprender las sucesivas revisiones del conjunto de los planes, este procedimiento que ha dado un resultado positivo en el ámbito metropolitano, podría extenderse a otros territorios (véase Juli Esteban en Baulies, 2010). Por su significación, la aprobación del Plan Territorial Metropolitano ha suscitado particular interés dentro y fuera de España: véase al respecto Indovina (2011) y Nel-lo (2011, en prensa).

casos a fuerzas políticas diversas. Desde el punto de vista formal, la concertación tuvo lugar en el seno de un organismo denominado Comisión de Coordinación de Política Territorial, creado por la Ley 23/1983, con la finalidad que todos los Departamentos concernidos en el contenido de los planes pudieran seguir su elaboración y sancionar su contenido en cada uno de los pasos clave de su proceso de tramitación. Como ocurre, sin embargo, en tantas comisiones gubernamentales con objetivos específicos, la CCPT tuvo una implicación modesta en la discusión del contenido de los planes en sede ejecutiva. Ésta tuvo lugar, en cambio, en las últimas fases de la tramitación, es decir, en el paso del proyecto por el consejo técnico y por el mismo consejo ejecutivo, momento en que se cerraron de manera definitiva los acuerdos entre Departamentos (y fuerzas políticas) para la aprobación definitiva. Ciertamente es que las modificaciones introducidas en el contenido de los planes en esta fase final fueron, en todos los casos, de matiz. Pero resulta también indiscutible que la propensión de nuestras administraciones —incluso en los casos en que, como en el que estamos refiriendo, existen comisiones de seguimiento específicas— de no entrar en el mérito de las materias hasta el momento previo a su sanción definitiva, supone en muchos casos una cierta patología procedimental.

Para conjurar este riesgo en los temas de la evaluación ambiental, se acordó con el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda que la evaluación ambiental de los planes se realizaría a lo largo de todo su proceso de elaboración. Cabe recordar que la evaluación ambiental de los planes constituye no sólo un imprescindible requisito administrativo sino también un elemento de coherencia de conjunto, puesto que uno de sus principales objetivos debe ser establecer en qué forma las propuestas del planeamiento territorial se compadecen con las previsiones de disponibilidades energéticas, de ciclo hidráulico y de tratamiento de residuos. De esta manera, se acordó proceder según lo establecido en la normativa europea de evaluación estratégica ambiental antes incluso de la transposición de la misma en la legislación española y catalana<sup>26</sup>. La adopción de este procedimiento no evitó, ciertamente, la existencia de dificultades y tensiones, pero garantizó que la evaluación se realizara a partir de las fases iniciales de elaboración de cada plan, de forma que sus prescripciones constituyeran parte integrante del proceso y no una, siempre conflictiva y muy a menudo estéril, sanción final.

Con estas premisas administrativas, la tramitación y aprobación del primer plan territorial tuvo lugar el mes de julio de 2006, dos años y medio después del inicio del programa. Seguirían de les Terres de Lleida, julio de 2007 y el de las Comarcas Centrales, septiembre 2008. Los cuatro planes restantes se aprobaron a lo largo del año 2010: Camp de Tarragona, enero; Región Metropolitana de Barcelona, abril; la revisión del plan de les Terres de l'Ebre, julio; y el de las Comarcas Gerundenses, septiembre. Las fechas

26. Véase la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (*DOCE*, 197/30, de 21 de julio 2001), así como su transposición en las legislaciones española (Ley 9/2006, de 28 de abril, *Boletín Oficial del Estado*, 29 de 1996) y catalana (Ley 6/2009, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 28 de abril 2009).

de publicación de todos ellos figuran en la Figura 1<sup>27</sup>. Hay que mencionar, asimismo, que en paralelo con la elaboración y tramitación de los planes territoriales parciales, se elaboraron tres planes directores territoriales: el del Empordà (que comprende las dos comarcas del Alt i Baix Empordà) en 2006, el de l'Alt Penedès y la Garrotxa, en 2008. Estos planes directores territoriales, elaborados por compromisos adquiridos con los entes locales y las entidades de los respectivos territorios, constituyen de hecho un avance de los planes territoriales parciales, responden al mismo contenido y han sido subsumidos por estos en el momento de su aprobación.

Al final del proceso, es interesante analizar la litigiosidad derivada de la aprobación de los planes. Así, tal como puede verse en la Tabla 2, hasta la fecha los planes territoriales han dado lugar a un total de 70 procesos contenciosos administrativos, en una diversidad de situaciones que oscilan entre el plan territorial de la región metropolitana de Barcelona, contra el cual se han interpuesto 29 recursos contenciosos, hasta el del AltPirineu, frente al cual no se interpuso ninguno. Por la magnitud del planeamiento aprobado, la litigiosidad derivada puede considerarse extraordinariamente reducida, ya que viene a equivaler, por media, a apenas 10 recursos por plan. Particularmente significativo resulta que, a final de 2010, sólo 16 de los 947 municipios de Cataluña hubieran interpuesto un recurso contencioso frente al plan territorial que les afectaba.

Tabla 2. *Recursos contenciosos administrativos presentados ante la aprobación definitiva de los planes territoriales*

	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Particulares</i>	<i>Total</i>
Alt Pirineu i Aran	0	0	0
Ponent (Terres de Lleida)	1	2	3
Comarques Centrals	1	4	5
Camp de Tarragona	6	16	22
Àmbit metrop. Barcelona	5	24	29
Terres de l'Ebre	2	5	7
Comarques Gironines	1	3	4
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>54</b>	<b>70</b>

Los datos de final de 2010, cuando todavía no se habían cerrado los plazos para la presentación de recursos ante la aprobación de los planes de les Terres de l'Ebre y de les Comarques Gironines.

Fuente: Secretaria para la Planificación Territorial. DPTOP (2010).

27. Bajo la dirección de Juli ESTEBAN, responsable del Programa, los coordinadores de planes han sido los arquitectos Gabriel PALACIO (Terres de Lleida y Terres de l'Ebre), Joan FORTUNY (Catalunya Central y Comarques Gironines), Josep Maria CARRERA (Regió Metropolitana de Barcelona) y el biólogo Ferran MIRALLES (Alt Pirineu i Aran y Camp de Tarragona). El equipo del programa de planeamiento territorial estuvo integrado en el período 2004-2010 por un colectivo interdisciplinar de cerca de cincuenta profesionales (arquitectos, ambientalistas, geógrafos, ingenieros, informáticos, delineantes, administrativos), del propio Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y del Instituto de Estudios Territoriales. Los planes han sido publicados, asimismo en forma de volumen, cuya referencia figura en la bibliografía.

Cabe reseñar, por último, que en otoño de 2009, cuando se encontraba ya muy avanzado el proceso de elaboración y aprobación de los planes territoriales parciales, el Gobierno de la Generalitat acordó iniciar el proceso de revisión del Plan Territorial General de Catalunya<sup>28</sup>. Así, a lo largo del año 2010 se ha creado una ponencia técnica en la que participan todos los Departamentos que integran la Comisión de Coordinación de Política Territorial y en diciembre de este año se disponía ya de un avance de los trabajos que incluía el refundido de los planes territoriales parciales, nuevas proyecciones estadísticas y las líneas metodológicas del nuevo Plan Territorial General. La revisión, que debería ser aprobada mediante ley del Parlamento de Cataluña probablemente dentro de la legislatura 2010-2013, vendría a completar la estructura de la nueva planificación territorial en Cataluña.

## 6. INSTRUMENTOS PARA LA APLICACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS PLANES

La entrada en vigor de un conjunto de planes territoriales que abarcan la totalidad del territorio puede ser considerado un avance muy significativo en materia de planificación supramunicipal, no sólo en Cataluña, sino en el conjunto de España. Ahora bien, la experiencia muestra que, por sí misma, la aprobación de los planes no constituye, en modo alguno, una garantía de su efectividad. Por ello, resultase gran importancia analizar los instrumentos de los que se ha dotado la administración para fomentar la aplicación y el desarrollo de los planes territoriales desde que estos alcanzaron vigencia. Ciertamente es que, el período transcurrido es todavía demasiado breve para ensayar ningún tipo de balance (a final de 2010 el plan más antiguo tenía poco menos de cuatro años y medio de vigencia y el más reciente poco más de dos meses). Sin embargo, algunos elementos permiten constatar ya algunas de las potencialidades (y también de las limitaciones) de los instrumentos creados para fomentar la aplicación de las prescripciones de los planes por parte del planeamiento urbanístico. Nos referimos al avance de los *planes directores urbanísticos*, a la *revisión del planeamiento municipal* y a los *informes urbanísticos y territoriales sobre el contenido del planeamiento en trámite*.

La concreción de buena parte de las propuestas del planeamiento territorial está prevista, como se ha dicho, a través del planeamiento urbanístico y de la planificación sectorial. Ahora bien, debido a la fragmentación del mapa municipal (Cataluña cuenta, para una extensión de 32.118 km<sup>2</sup>, con 947 municipios) el planeamiento urbanístico municipal resulta, a menudo, de una escala demasiado reducida para desarrollar estrategias efectivas de ordenación de los usos del suelo. Por ello, en la concreción de las propuestas del planeamiento territorial, el Departamento de Política Territorial ha considerado de gran importancia la elaboración de un conjunto de *Planes Directores*

28. Decreto 174/2009, de 10 de noviembre de 2009, por el que se acuerda el inicio de la revisión del Plan Territorial General de Cataluña, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5.504, 12 de noviembre de 2009.

*Urbanísticos*, los cuales han acompañado y, en ocasiones, antecedido, la aprobación de los planes territoriales. Así, en el mismo período de la elaboración y la aprobación de los planes territoriales, el Gobierno de la Generalitat ha impulsado un total de 37 planes directores urbanísticos, de los cuales, a finales del año 2010, 28 se encontraban aprobados definitivamente, 3 contaban con aprobación inicial, 3 se hallaban en elaboración y otros 3 pendientes de concurso de adjudicación.

Los planes directores pueden ser agrupados, tal como se indica en la Figura 5, en seis grandes grupos: protección del litoral, comarcas de montaña, preservación y ordenación del patrimonio y el paisaje, áreas urbanas, infraestructuras y áreas residenciales estratégicas. Su elaboración paralela a los planes territoriales, en el marco de la misma Secretaria para la Planificación Territorial, ha permitido un diálogo del planeamiento a diversos niveles de escala, de modo que ambos niveles de planificación supramunicipal se han enriquecido e influenciado mutuamente en un nuevo ejercicio de planificación concurrente, en pos de una estrategia común<sup>29</sup>. Desde este punto de vista, puede considerarse que los planes directores urbanísticos han sido una pieza básica tanto para la definición como para la aplicación de las estrategias del planeamiento territorial.

Otro elemento que ha marcado la aplicación de los planes territoriales ha sido el proceso de *renovación del planeamiento municipal*. Los planes territoriales, como se ha visto, incluyen directrices para el planeamiento municipal, que en la actualidad contiene, en ocasiones, previsiones que pueden resultar contradictorias respecto a las estrategias de asentamientos establecidas en los planes. Para la efectividad de los planes territoriales resulta, pues, de gran importancia que el planeamiento urbanístico conozca un rápido proceso de renovación y adaptación. Para facilitar, entre otros, este objetivo, desde el año 2004 el Departamento de Política Territorial ha creado, en paralelo a la elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales, un programa de ayudas anuales a los municipios para la redacción del planeamiento urbanístico<sup>30</sup>. En las siete convocatorias realizadas, se han concedido ayudas por valor de cerca de 18 M€, a la que se han acogido un total de 697 municipios, es decir la mayoría de ayuntamientos de Cataluña (NEL-LO, 2010).

Mención aparte merece el caso de los municipios que no contaban con ningún instrumento de planeamiento general. Como se ha dicho, en Cataluña, al igual que en

29. El contenido y alcance de los planes directores urbanísticos es definido por el artículo 56 de la Ley de Urbanismo de Catalunya. Hay una extensa bibliografía al respecto. Para una visión de conjunto sobre sus objetivos puede verse NEL-LO, 2006a. Sobre los planes directores urbanísticos del sistema costero: AGUIRRE, 2007; LLORT, 2006; LONGO, 2007; NEL-LO 2006B y 2009; RIERA & HAAS, 2006; y ROMERO, 2009. Sobre los planes directores de comarcas de montaña: DOMINGO, FERNÁNDEZ & SORIA, 2006; DOMINGO, 2009; LLOP & JORNET, 2006a y 2006b. Sobre los planes directores de protección del patrimonio y el paisaje: CIVIT, 2006; CUADRADO, 2008; VALL, 2006 y 2007. Sobre los planes directores de las áreas urbanas: FONT, 2006; SABATÉ, 2006 y 2008; EIZAGUIRRE, 2006; y CANTALLOPS & SEGARRA, 2006. Sobre los planes directores de las áreas residenciales estratégicas: Llort, dir., 2010.

30. La Generalitat ha querido incluso dar rango de ley a la obligación de convocar estas ayudas. Disposición adicional quinceava, *Texto refundido de la Ley de Urbanismo. Aprobado por el Decreto legislativo 1/2010*.

Figura 5. Planes directores urbanísticos. Ámbitos territoriales y estado de tramitación



Figura 5. *Planes directores urbanísticos. Ámbitos territoriales y estado de tramitación (Cont)*

<i>Planes directores urbanísticos</i>	<i>Estado</i>	<i>Publicación</i>
<b>Litoral</b>		
PDUSC-1	Aprobado Definitivamente	16.06.2005
PDUSC-2	Aprobado Definitivamente	17.02.2006
<b>Comarcas de montaña</b>		
Cerdanya	Aprobado Definitivamente	18.08.2008
PallarsSobirà	Aprobado Definitivamente	18.08.2008
Val d'Aran	Aprobado Definitivamente	20.07.2010
<b>Patrimonio y paisaje</b>		
Gallecs	Aprobado Definitivamente	23.05.2005
Serra de Rodes	Aprobado Definitivamente	12.01.2007
Colonias del Llobregat	Aprobado Definitivamente	03.08.2007
Colonias del Ter	Aprobado Definitivamente	29.09.2010
Resto colonias fluviales	En elaboración	
<b>Áreas urbanas</b>		
Pla de Bages	Aprobado Definitivamente	07.12.2006
Conca d'Òdena	Aprobado Definitivamente	09.02.2009
Pla de l'Estany	Aprobado Definitivamente	22.04.2010
Sistema urbano de Girona	Aprobado Definitivamente	01.09.2010
Sistema Urbano de Figueres	Aprobado Definitivamente	24.11.2010
Camp de Tarragona (Central)	Aprobado Inicialmente	
Pla d'Urgell	Aprobado Inicialmente	
Vall del Tenes	En elaboración	
Martorell/Abrera	En elaboración	
Àrea urbana de Lleida	Pendiente de adjudicación	
Garraf	Pendiente de adjudicación	
<b>Infraestructuras</b>		
Eix Transversal Ferroviari	Aprobado Definitivamente	21.01.2010
Ferrocarril Orbital Metropolità	Aprobado Definitivamente	22.04.2010
Logis Penedès	Aprobado Inicialmente	
Circuit de Catalunya	Pendiente de adjudicación	

Fuente: Secretaria para la Planificación Territorial. DPTOP (2010).

el resto de España, el planeamiento urbanístico municipal ha conocido, desde el retorno de la democracia, una expansión notabilísima. Así, si en 1979 sólo 260 de los 945 municipios catalanes contaban con planeamiento general aprobado (FERRER, 1999), treinta años más tarde, en 2009, la situación se había invertido y ya eran 803 de los 946 municipios los que contaban con un instrumento de planeamiento específico. Los 143 municipios que seguían todavía sin planeamiento albergaban apenas un 0,71% de la población catalana, pero representaban una superficie muy considerable, el 18,1%, del territorio. El hecho de que uno de cada siete municipios no dispusiera de planeamiento constituía, pues, una anomalía, un grave elemento de inseguridad jurídica y una hipoteca para el desarrollo de los valores propugnados por la planificación territorial y urbanística. Por ello, amparándose en la aprobación de los planes territoriales y en la urgencia de dotar a todos los municipios de instrumentos para aplicar las estrategias en ellos previstas, el Gobierno de la Generalitat aprobó en el año 2010 normas de planeamiento urbanístico para todos los municipios sin plan. Estas normas, que tendrán vigencia hasta que los ayuntamientos aprueben el respectivo plan de ordenación urbanística municipal, constituyen, pues, la aplicación directa e inmediata desde la vertiente urbanística de las estrategias del planeamiento territorial en una porción muy relevante del territorio catalán (SERRA, dir. 2010).

Un tercer instrumento ha venido a sumarse a los planes directores urbanísticos y a la renovación del planeamiento municipal para impulsar el desarrollo de las previsiones del planeamiento territorial: *el informe urbanístico y territorial*. En efecto, como es sabido, la normativa europea de evaluación de planes y programas comportaba la obligación de que todo nuevo plan urbanístico dispusiera, desde el momento inicial de su tramitación, de un documento de referencia en el que la autoridad ambiental establecía su compatibilidad con la normativa vigente. Se trata de una disposición que ha sido de gran importancia para facilitar la evaluación ambiental estratégica y evitar que la autoridad ambiental pudiera pronunciarse sólo al final de proceso de tramitación del planeamiento. Pues bien, aprovechando la trasposición de la directiva europea a la legislación catalana, se estableció que junto al documento de referencia ambiental, todas las iniciativas de planeamiento urbanístico deberían obtener un informe urbanístico y territorial en el que, el departamento competente, se pronunciaría sobre el encaje de la propuesta con la normativa urbanística y el planeamiento territorial vigente<sup>31</sup>.

De hecho, la misma normativa de los planes territoriales se había anticipado a prescribir la necesidad de que los proyectos de planeamiento urbanístico municipal de-

31. Véase la Disposición Adicional quinta de la *Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas*, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 5374, 7 de mayo 2009. En ella se establece que el avance de los planes sometidos a evaluación será remitido simultáneamente al órgano ambiental y al departamento competente en materia urbanística. Este último, debe emitir en el plazo de un mes «un informe urbanístico y territorial que incluya la valoración de la adecuación del avance del plan a la legislación urbanística vigente, a las directrices del planeamiento territorial y a los criterios de desarrollo urbanístico sostenible». Para la aplicación de la norma se constituyó en el seno de la Secretaría para la Planificación Territorial una ponencia conjunta entre la Dirección General de Urbanismo y el Programa de Planeamiento Territorial que ha sido la encargada de formular los informes.

Tabla 3. *Planes y proyectos urbanísticos informados por el planeamiento territorial (2006-2010)*

	<i>Planes y proyectos informados</i>	<i>Municipios con POUM informado</i>	<i>% municipios amb POUM informado</i>
Alt Pirineu i Aran	46	37	48,1
Ponent (Terres de Lleida)	105	51	34,2
Comarques Centrals	74	44	26,7
Camp de Tarragona	62	32	24,4
Metropolitano de Barcelona	87	26	15,9
Terres de l'Ebre	35	8	15,4
Comarques Gironines	62	37	17,8
CATALUNYA	471	235	24,8

Incluye los planes y proyectos informados en relación a su adecuación al planeamiento territorial. Cuando un mismo plan urbanístico ha sido informado diversas veces (con motivo del avance, de la aprobación inicial, de la aprobación provisional) se contabiliza una sola vez.

Fuente: Secretaria para la Planificación Territorial. DPTOP (2010).

bieran contar con un informe favorable sobre su adaptación a las disposiciones de la normativa territorial. De este modo en el momento de la entrada en vigor de la ley de evaluación de planes y programas ya se disponía de una cierta experiencia en este campo. La aplicación de esta norma se ha revelado un instrumento de importancia caudal para la efectividad de las directrices de los planes territoriales en el planeamiento urbanístico. Por su significación, conviene detenerse a analizar brevemente la andadura y el alcance de este instrumento novedoso (BÁGUENA, 2011).

Así, como puede verse en la Tabla 3, desde que entró en vigor el primer plan territorial, en otoño de 2006, hasta final del año 2010 se ha intervenido con la emisión de uno o más informes sobre la tramitación de 471 figuras de planeamiento, de las cuales 257 lo han sido ya en aplicación de lo dispuesto en la ley de evaluación de planes y programas. Una parte importante de estos instrumentos son planes derivados, pero, como puede verse se ha dictaminado también sobre la adaptación a las estrategias del planeamiento territorial de 235 planes de ordenación urbanística municipal, buena parte de los cuales han culminado ya su proceso de tramitación. A éstos cabría añadir los 143 municipios para los que el gobierno ha elaborado, como se ha indicado más arriba, normas de planeamiento urbanístico, normas que obviamente se corresponden con las estrategias del planeamiento territorial vigente<sup>32</sup>. Así pues, puede concluirse que pese al carácter reciente de su aprobación, el planeamiento territorial ha podido ser ya utilizado para orientar el planeamiento urbanístico general de más de un tercio de los municipios de Cataluña. Debe hacerse hincapié en que este instrumento se ha

32. Hay que recordar, sin embargo, que entre ambas cifras existe un cierto solapamiento, ya que algunos municipios incluidos en las normas han iniciado la tramitación de su plan de ordenación urbanística municipal.

aplicado sin apenas suscitar conflictos entre la administración de la Generalitat y los ayuntamientos concernidos.

## 7. DIEZ REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Hasta aquí la descripción y el análisis de la experiencia catalana en materia de planeamiento territorial iniciada el año 2003. De esta trayectoria, con sus potencialidades y limitaciones, se derivan, a nuestro entender, una serie de enseñanzas que trascienden el caso concreto y pueden resultar de utilidad en un debate de carácter más general sobre los instrumentos de gestión del territorio. Estas enseñanzas pueden compendiarse en las diez reflexiones siguientes, que se indican a modo de conclusión:

- a) *Factibilidad de planeamiento territorial*. En primer lugar, conviene constatar lo que, de entrada, podría parecer una obviedad: pese a la tradición acumulada de fracasos y expectativas frustradas, y pese a las dificultades del marco jurídico, económico y social, resulta hoy posible tanto desde el punto técnico como político dotarse de instrumentos efectivos de planeamiento territorial. Sí, se puede.
- b) *Acotamiento del contenido*. Un aspecto clave de la factibilidad es la determinación del alcance y contenido de los planes. En este sentido, tan importante resulta establecer claramente los temas que serán objeto de atención, como aquellos que quedarán excluidos de su alcance normativo. En el caso catalán, los planes territoriales han quedado definidos como instrumentos de carácter eminentemente físico y su temática se ha limitado a las variables territoriales.
- c) *Planificación concurrente*. El carácter acotado de su contenido y la concreción de su nivel de escala hace necesario concebir la elaboración de los planes territoriales como un ejercicio de planificación concurrente respecto al planeamiento urbanístico y la planificación sectorial, ambiental y estratégica. Debe pues abandonarse la vieja noción de la prelación territorial en la elaboración de los planes —desde la escala más alta a las inferiores— para entender que la planificación territorial y urbanística realizada a diversos niveles de escala debe influenciarse mutuamente y retroalimentarse.
- d) *Cooperación interadministrativa*. El carácter concurrente del planeamiento territorial obliga a concebirlo también como un ejercicio necesario de cooperación interadministrativa. La cooperación debe ser tanto de carácter transversal (en el interior de la propia administración promotora), como entre ésta, la administración general del Estado y los entes locales. Este requerimiento deberá confrontarse con las inercias del funcionamiento sectorial y la falta de cultura de cooperación entre niveles que han sido uno de los rasgos distintivos de nuestra administración pública, y, por, lo tanto, no está exenta de dificultades de todo tipo. Por ello mismo, su aplicación puede aportar una simiente de cambio de largo alcance en las prácticas de la gobernanza territorial.
- e) *Participación ciudadana*. La implicación de los actores sociales —entidades, organizaciones, asociaciones y ciudadanos particulares— resulta necesaria

para concertar el contenido de los planes y dotarlos tanto de legitimidad como de estabilidad. Para facilitarla, es obligado revisar los viejos procedimientos de tramitación, de modo que el proceso de elaboración y tramitación de los planes tome el carácter de una deliberación democrática con la implicación de todos los interesados. Esto debe comportar, de nuevo, cambios profundos en la forma de proceder de las administraciones, pero requiere también de un nivel de organización y articulación de los intereses sociales que muchos territorios distan de disponer.

- f) *Litigiosidad*. Pese a las limitaciones y carencias que se indican, si se dota de un proceso de tramitación adecuado y garantista, la aprobación de los planes no debe traducirse necesariamente en conflictos y litigiosidad jurídica. Antes al contrario, puede ser una ocasión para dar una respuesta adecuada a conflictos existentes o larvados. Ahora bien, esto no obsta que determinadas fuerzas políticas puedan mantener un planteamiento ideológico contrario a la adopción de este tipo de instrumentos y que determinados intereses puedan sentirse perjudicados por su vigencia. La baja litigiosidad es el reflejo del equilibrio de fuerzas —sociales, económicas y políticas— en un determinado momento pero no es garantía perpetua de aceptación y estabilidad.
- g) *Instrumentos de gestión*. Por sí sola, la aprobación del planeamiento territorial no es en modo alguno condición suficiente para su efectividad. Por ello es necesario dotarse de instrumentos para su desarrollo y gestión. Desde la perspectiva urbanística tienen una importancia clave los tres siguientes: la adaptación del planeamiento municipal, la adopción de instrumentos de coordinación del planeamiento local (como los planes directores urbanísticos) y el seguimiento de la aplicación de las estrategias de los planes (a través de informes preceptivos y vinculantes u otros medios).
- h) *Actualización*. Aun cuando inmediatamente después de su aprobación sea conveniente un cierto período de estabilidad para asentar los planes, su actualización permanente es un requisito esencial para mantener su vigencia. Como ha hecho notar Juli Esteban «las posibilidades de obsolescencia de los documentos de planeamiento si no son objeto de una atención y puesta al día permanentes puede decirse que son todas». Esta necesidad choca con la complejidad de los procesos de revisión que confieren a menudo al planeamiento territorial una rigidez excesiva.
- i) *Sujetos territoriales*. Los planes territoriales constituyen, ante todo, proyectos. Todo proyecto requiere de sujetos portadores que, haciéndoselo suyo, pugnen para sacarlos adelante. Por lo tanto, los planes territoriales serán tanto más fuertes cuando los sujetos que los impulsen representen no sólo la colectividad en su conjunto, sino también los actores de cada territorio. La aplicación y vigor de la planificación territorial entronca así, de manera directa, con el tema de la configuración de las voluntades colectivas y la organización administrativa del territorio.
- j) *Voluntad política*. Finalmente, el futuro del planeamiento territorial depende, claro está, de la voluntad política de darle vida y aplicarlo de manera efectiva. Así, su

existencia está vinculada a la relación de fuerzas entre los intereses particulares y el esfuerzo colectivo para ordenar el territorio de forma sostenible, eficiente y equitativa. De forma inmediata, este esfuerzo colectivo deberá confrontarse con dos tipos de presiones: por una parte, la pulsión desreguladora amparada en el argumento de la simplificación de los procedimientos administrativos y la crisis económica; y, por otra, aquel municipalismo que responde, ante todo, a la propensión de ceder a los intereses particulares. Frente a esto habrá que recordar, una vez más, que las raíces de la crisis actual se encuentran, en buena medida, en la desregulación excesiva de los mercados y que el interés particular tiene sus límites en el bienestar colectivo.

Estas son las enseñanzas que, a nuestro entender, pueden derivarse de la experiencia de la planificación territorial en Cataluña durante los últimos años.

## 8. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGUIRRE, J. M. (2007); *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Barcelona, Atelier, (págs. 217).
- BÁGUENA, J. (2011); «El informe urbanístico y territorial: un instrumento clave para la aplicación y adecuación entre las escalas de la planificación», en Joaquim Farinós, *La evaluación del impacto territorial* (en prensa).
- BAULIES, X. (2010); «Entrevista a Juli Esteban: el com-s'ha-fet dels plans territorials de Catalunya», a *Butlletí d'Innovació i Recerca*, 2, noviembre 2010 ([www.20gencat.cat/portal/site/ptop](http://www.20gencat.cat/portal/site/ptop)).
- BAUMAN, Z. (1998); *Globalization. The Human Consequences*, Cambridge, Polity Press (136 págs.).
- BENABENT, M. (2006); *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Sevilla, Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía (455 págs.).
- BURRIEL, E. (2008); «La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006)», en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, 270.
- BUSQUETS, J. (2004); *Barcelona. La construcción urbanística de una ciudad compacta*, Barcelona, Ediciones del Serbal (471 págs.).
- CANTALLOPS, L. & SEGARRA, F. (2006); El Pla director urbanístic del sistema urbà de Figueres», en *Espais*, 52 (págs. 70-82).
- CARRERAS, J. M.ª; BERNAT, J. & RIERA, P. (2009); *El Pla General d'Obres Públiques de 1935: política, infraestructures i territori*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques (275 págs.).
- CIVIT, A. (2006); El Pla director urbanístic del paratge de Gallecs», en *Espais*, 52 (págs. 126-129).
- COSTA, J. & ROVIRA, J. (1936); *Joan Vallès i Pujals a la Conselleria d'Obres Públiques de la Generalitat. Reportatge de l'obra que ha de transformar Catalunya*, Barcelona, Llibreria-Verdaguer (212 págs.).
- CUADRADO, S. (2008); «Les pressions urbanístiques recents a la plana de l'Alt Empordà i l'actuació de la Generalitat», en *Annals de l'Institut d'Estudis Empordanesos*, 39 (págs. 479-496).
- DOMINGO, I. (2009); *Spatial Planning as “Co-evolution”: Linking Expectations, Uncertainties and Conflicts. A Case Study of Supra-Local Plans in the Catalan Pyrenees (Spain)*, Wageningen, Wageningen University (101 págs. Master Thesis).

- DOMINGO, M.; FERNANDEZ, A. & SORIA, J. (2006); «El Pla director urbanístic de la Cerdanya», en *Espais*, 52 (págs. 110-115).
- EIZAGUIRRE, X. (2006); «El Pla director urbanístic de la Plana de Vic», en *Espais*, 52 (págs. 62-69).
- ESTEBAN, J. (2006); «El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode», en *Espais*, 52 (págs. 14-24).
- , (2007); «Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona», en Ricard Pié, ed., *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de la ordenació del territori, des de Cerdà fins els nostres dies*, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori (págs. 241-281).
- , (2009); «La pianificazione territoriale in Catalogna», en *Tria. Rivista internazionale semestrale di cultura urbanistica*, 3 (págs. 153-167).
- , (2010); *Les directrius del paisatge*, en Oriol Nel-lo, dir., *La política del paisatge a Catalunya*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques (págs. 53-67).
- FERIA, J. M.<sup>a</sup> (2010); «La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas: una perspectiva desde la movilidad residencia trabajo», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* [en prensa].
- FERRER, A. (1999); «L'urbanisme municipal», en Oriol Nel-lo, dir., *Deu anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989). Elements per a un balanç*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya (págs. 133-179).
- FERRER, A. & NEL-LO, O. (1991); «Barcelona: la transformació d'una ciutat industrial», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 3 (págs. 9-30).
- FERRER, A. & SABATÉ, J. (1999); «L'urbanisme municipal a Catalunya (1979-1999)», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 32 (págs. 9-136).
- , (2005); «El urbanismo municipal en España», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 43 (págs. 9-110).
- FOLCH, R. (2004); *Planificació metropolitana concurrent*, Barcelona, Pla Estratègic Metropolità (40 págs.).
- FONT, A. (2006); «Pla director urbanístic de la Conca d'Òdena (Anoia)», en *Espais*, 52 (págs. 42-49).
- INDOVINA, F. (2011); «Il piano territoriale metropolitano di Barcellona», en *Archivio di Studi urbani e Regionali* [en prensa]
- LLORT, J. (2006); «El segon Pla director urbanístic del sistema costaner: una intervenció en sòls urbanitzables delimitats sense pla parcial aprovat», en Nel-lo, O. y Llort, J. (dir.), *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, (págs. 13-16).
- LLOP, C. & JORNET, S. (2006); «Pla director urbanístic de la Val d'Aran», en *Espais*, 52 (págs. 84-97).
- , (2006); «Pla director urbanístic del Pallars Sobirà», en *Espais*, 52 (págs. 98-109).
- LONGO, I. (2007); *El planeamiento de la costa: el caso catalán*, Venecia, Istituto Universitario di Architettura di Venezia, (págs. 89) (Tesi di laurea)
- LUDEVID, X. (2008); «La protecció de Gallecs: espais d'interès natural i activitat agrícola», en *Notes. Centre d'Estudis Molletans*, 23 (págs. 161-197).
- MARTORELL PORTAS, V., FLORENSA, A. & MARTORELL OTZET, V. (1970); *Historia del urbanismo en Barcelona. Del Plan Cerdá al Área Metropolitana*, Barcelona, Comisión de Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios (153 págs.).
- MUÑOZ, I.; CALATAYUD, D. & GARCIA, M. Á. (2007); «Sprawl. Causas y consecuencias de la dispersión urbana», en Francesco Indovina, ed (2007); *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputación de Barcelona (págs. 307-347).
- MUÑOZ, F. (2007); «La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona», en Francesco INDOVINA, ed; *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputación de Barcelona (págs. 51-83).

- NADAL, J. (2004); «Sessió informativa del conseller de Política Territorial i Obres Públiques per informar de les línies d'actuació del seu Departament (Parlament de Catalunya, 26 de gener de 2004)», en Joaquim Nadal, *Discursos i conferències, 2003-2006*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2006 (págs. 19-54).
- , (2010); *Inscrit a la pedra i a la memòria: escrits des del Govern, 2008-2010*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques (187 págs.).
- NEL-LO, O. (2004); «Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 42 (págs. 9-62).
- , (2006a); «Els plans directores urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans», en *Espais*, 52, Otoño 2006. Departament de Política Territorial i Obres Públiques (págs. 3-11)
- , (2006b); «El Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner: una aposta de futur», en Nel-lo, O. y Llord, J. (dir.) *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, (págs. 9-12)
- , (2007); «La nueva política territorial en Cataluña (2003-2006)», en Joaquim Farinós y Joan Romero, eds., *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València (págs. 191-236).
- NEL-LO, O. (2010); «La renovación del planeamiento urbanístico suparmunicipal. El Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña» en Galiana, L. y Vinuesa, J. *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Síntesis (págs. 203-233).
- , (2010); «La renovació del planejament urbanístic i els municipis sense pla», en Agustí Serra, dir., *Normes de planejament urbanístic dels municipis sense planejament a Catalunya*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques (págs. 9-19).
- NEL-LO, O., dir. (2010a); *La política del paisatge a Catalunya*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques (318 págs.).
- NEL-LO, O., dir. (2010b); *Plan territorial metropolitano de Barcelona: síntesis*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques (32 págs.).
- NEL-LO, O., (2011); «La ordenación de las dinámicas metropolitanas. El plan territorial metropolitano de Barcelona», en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* [en prensa]
- NOGUÉ, J. & SALA, P. (2008); «Los catálogos del paisaje», en Jaume Busquets & Albert Cortina, *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Barcelona, Ariel (págs. 397-426).
- RIERA, P. y HAAS, C. (2006); «Los planes directores del litoral de Cataluña», en Romero, Joan y Farinós, Joaquim, *Gobernanza territorial en España*, Valencia, Universitat de València, (págs. 47-60).
- ROMERO, J. (2010); *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Valencia, Tirant lo Blanch (273 págs.).
- RUBIÓ I TUDURI, N. M.<sup>a</sup> (1932); «El pla de distribució en zones del territoricatalà (Regional Planning)», en Manuel RIBAS i PIERA, *Nicolau M. Rubió i Tudurí i el planejament regional*, Barcelona, Alta Fulla – IEMB, 1995 (págs. 109-133).
- RUEDA, S. (2002); «Els costos ambientals dels models urbans dispersos», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36 (págs. 73-104).
- SABATÉ, J. (2006); «El Pla director urbanístic del Bages», en *Espais*, 52 (págs. 50-61).
- SALA, P. (2010); «Els catàlegs del paisatge», en Oriol Nel-lo, dir., *La política del paisatge a Catalunya*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques (págs. 43-52).
- SAURI, D. (2003); «El transvasament de l'Ebre. Recursos hídrics, identitat i equilibri territorial», en Oriol Nel-lo, ed., *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona, Empúries (págs. 252-273).

- SERRA, A., dir. (2010), *Normes de planejament urbanístic dels municipis sense planejament a Catalunya*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- TERÁN, F. de (1996); *Historia del urbanismo en España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Cátedra (397 págs.).
- VALL, P. (2006); *Pla director urbanístic de les colònies del Llobregat*, en *Espais*, 52 (págs. 140-150).
- , (2007); «Revisión metodológica sobre el planeamiento de un paisaje cultural. El plan Director urbanístico de las colonias del Llobregat», en *Urban*, 13 (págs. 122-136).

## 9. PLANES TERRITORIALES

- Pla Territorial parcial de l'Alt Pirineu i l'Aran*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2008 (431 págs.)
- Pla Territorial parcial de Ponent (Terres de Lleida)*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2009 (405 págs.)
- Pla Territorial parcial del Camp de Tarragona*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010 (533 págs.)
- Pla Territorial parcial de les Comarques Centrals*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010 (501 págs.)
- Pla Territorial metropolitana de Barcelona*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010 (vol. I, 415 págs.; vol. II, 220 págs.)
- Pla Territorial de les Comarques Gironines*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010 (553 págs.)
- Pla Territorial parcial de les Terres de l'Ebre*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010 (397 págs.)
- La documentación íntegra de los planes puede consultarse en [www.20gencat.cat/portal/site/ptop](http://www.20gencat.cat/portal/site/ptop).