

Memòria

1. Objectius i caràcter del Pla

1.1. Els objectius del Pla territorial general (PTG)

La Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, és la que crea la figura del PTG i dels altres plans territorials (els parcials i els sectorials) i ho fa per tal d'assolir els objectius que fixa:

- a) Fomentar una distribució equilibrada del creixement per tal d'assolir nivells de renda adequats en tot el territori.
- b) Promoure un creixement ordenat de les implantacions sobre el territori per tal d'afavorir una eficàcia més gran de les activitats econòmiques i una millor qualitat de vida.
- c) Afavorir el creixement econòmic de Catalunya i lluitar contra l'atur.

Bàsicament, doncs, els objectius són **potenciar el desenvolupament, equilibrar el territori i ordenar el creixement**.

La Llei assigna al PTG dues funcions:

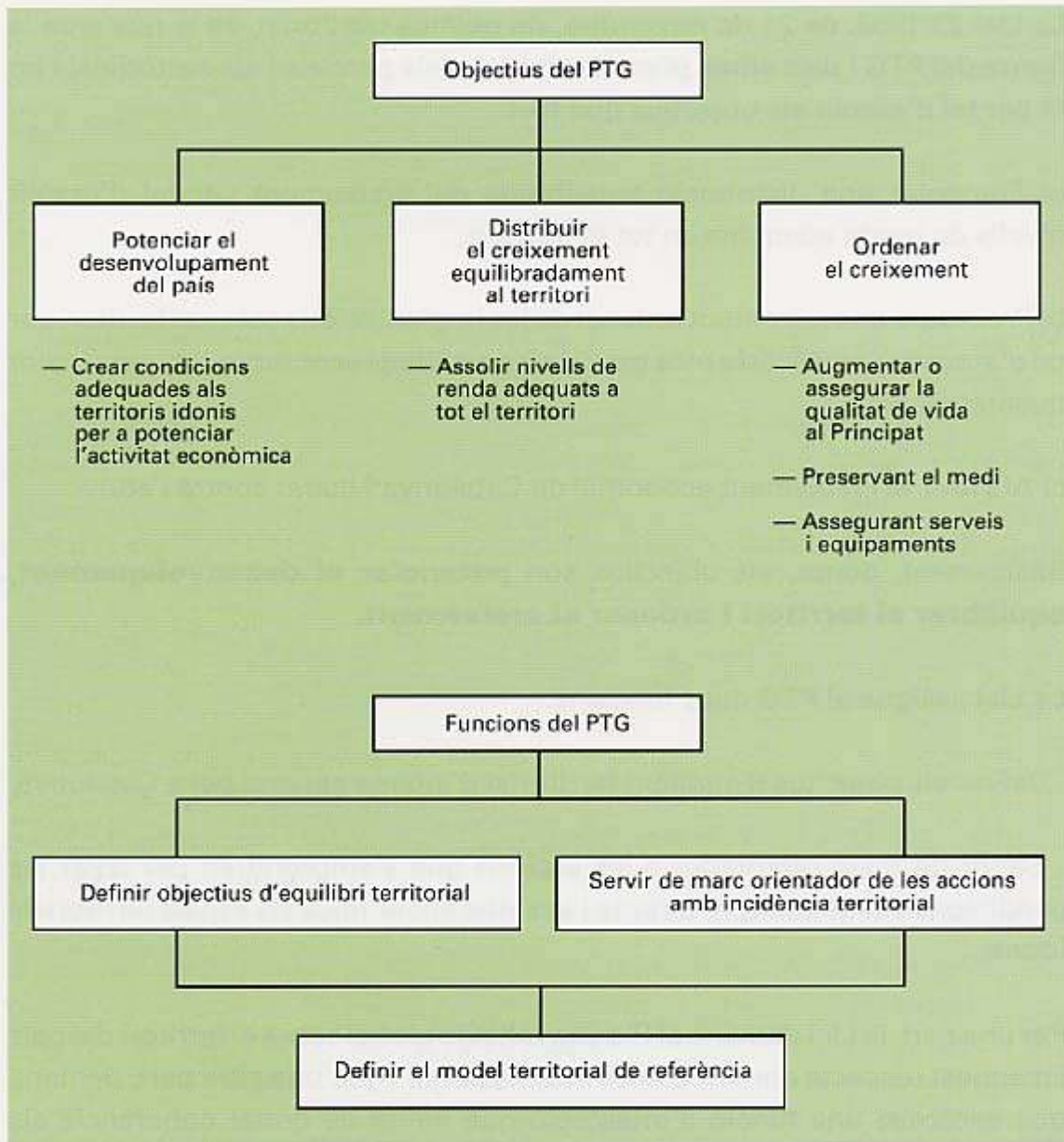
- Definir els objectius d'equilibri territorial d'interès general per a Catalunya.
- Servir de marc orientador a les accions que s'emprendran per crear les condicions adequades per atreure l'activitat econòmica als espais territorials idonis.

Per una part, la Llei demana al Pla una reflexió global sobre el territori del país i d'aquest respecte del seu entorn internacional i, per una altra part, demana que exerceixi una funció d'orientació que haurà de donar coherència als plans, programes o actuacions que tenen una incidència en el territori, per tal que resultin el màxim d'eficaços. En definitiva, que fixi el **model territorial** per al país.

És el **Decret 397/1984**, sobre el procés d'elaboració del projecte de PTG, el que defineix d'una manera més detallada els objectius propis del Pla, distingint els que són objectius generals dels que són objectius territorials.

Entre els objectius generals, que bàsicament són coincidents amb la Llei de política territorial, destaca el que es planteja en primer lloc:

Objectius i funcions del PTG



El PTG ha de servir **de marc de discussió i de referència** de caire horitzontal i vertical respecte als nivells de l'Administració, per a la resolució dels desequilibris territorials per mitjà de la **previsió i coordinació** de les diverses actuacions públiques.

Aquest objectiu incideix en un dels temes prioritaris i alhora més complexos amb què s'enfronta l'ordenació territorial, que és el de coordinació de les actuacions portades a terme per distintes administracions o distintos organismes d'una mateixa administració en un àmbit territorial comú.

1.2. Evolució de l'ordenació territorial

L'evolució de la planificació territorial es realitza per cicles que es lliguen a la conjuntura econòmica. Així, conjuntures econòmiques expansives porten a un augment de l'activitat planificadora; conjuntures econòmiques recessives porten a la seva congelació.

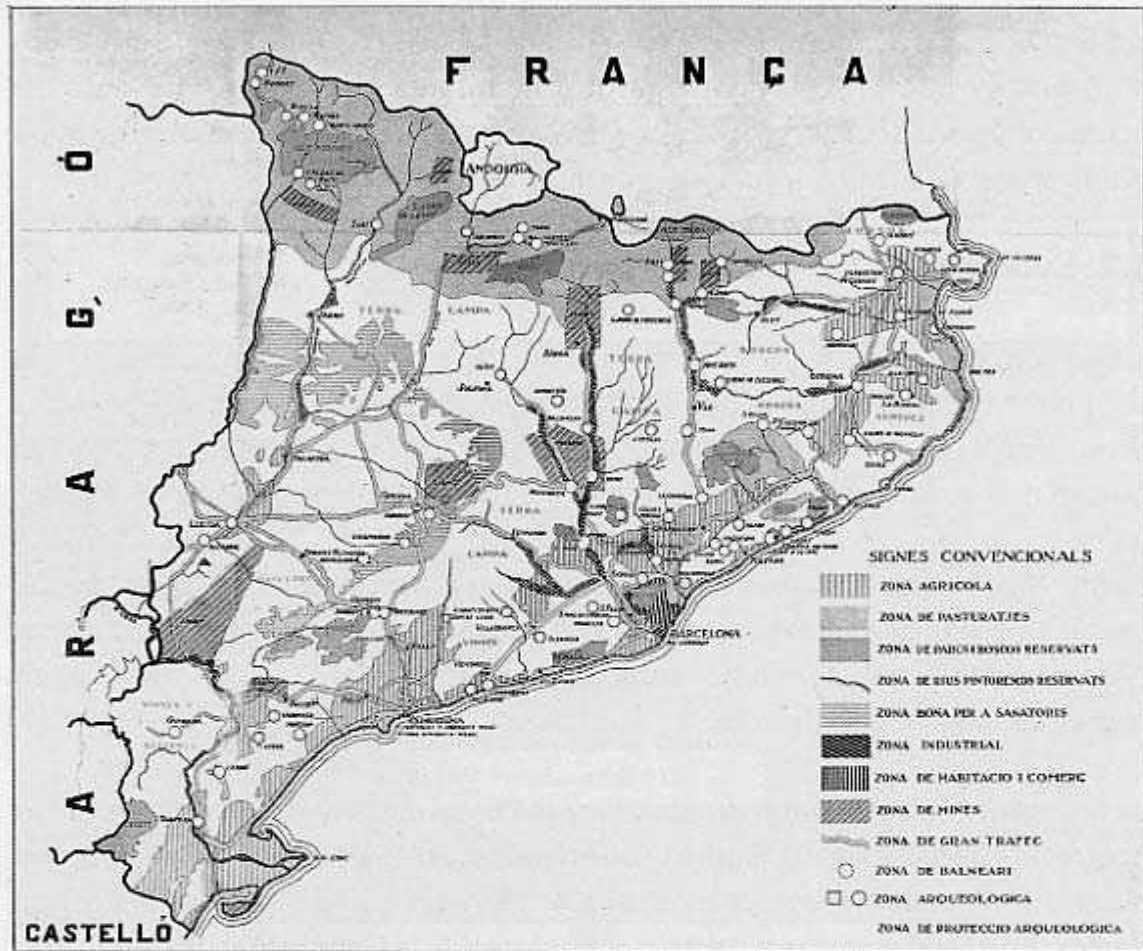
La gènesi de l'ordenació territorial s'esdevé en el primer quart d'aquest segle, amb l'aparició de les experiències que anomenem genèricament *regional planning*, que tenen com a tret característic determinant l'escala regional en què es realitza la planificació.

La primera mostra de *regional planning* de l'Estat espanyol es produeix a casa nostra: el 1932 Nicolau M. Rubió i Tudurí redacta el Pla de distribució en zones del territori català. Tres anys més tard, el 1935, un equip tècnic reduït, dirigit per Victorià Muñoz i Oms redacta, per encàrrec de la Generalitat de Catalunya, el Pla general d'obres públiques.

És en el període de temps immediatament posterior a l'acabament de la 2ª guerra mundial que la planificació territorial rep un gran impuls que s'estén fins a la dècada dels 60; són moments de represa econòmica després de la terrible experiència de la guerra, en què es pren consciència de les disparitats regionals que hi ha i es formulen els criteris i principis de l'ordenació territorial.

Durant la dècada dels 60 fins a la 1ª crisi del petroli (1973) i una mica més enllà, s'esdevé la regionalització del Pla i es formulen estudis i plans que tindran una influència significativa en el desenvolupament físic i econòmic futur. L'enfocament d'aquests plans es feia sota l'òptica de polítiques dirigides cap al reequilibri territorial, tendents a potenciar les regions i territoris més febles i deprimits i a canalitzar l'expansió de les grans metròpolis: és el temps de les *villes nouvelles* i de les *new towns*.

El Pla de distribució en zones del territori català



El Pla de distribució en zones del territori català, realitzat per Nicolau M. Rubió i Tudurí l'any 1932 amb la col.laboració del seu germà Santiago, és la primera experiència en què es té en compte l'ordenació global del territori de Catalunya.

El Pla general d'obres públiques de 1935

Secció de camins



Un reduït equip tècnic dirigit per Victorià Muñoz i Oms redactà per encàrrec de la Generalitat el Pla general d'obres públiques de 1935. Aquest Pla es dividia en 11 seccions o plans sectorials: camins, telèfons, ferrocarrils, ports i serveis marítims, aeroports i rutes aèries, regatges i grans obres hidràuliques, abastaments d'aigua potable, claveguerams i depuració d'aigües residuals, endegaments, sanejaments i electrificacions rurals.

A partir de 1975 la profunda crisi econòmica mundial marca l'evolució negativa de les polítiques d'ordenació territorial; es dona prioritat a la lluita contra l'atur en vista a donar solució als desequilibris territorials o de tendir a reequilibrar el territori. En afectar la crisi sobretot el sector industrial, l'atur es produeix bàsicament a l'entorn de les grans ciutats, que seran, doncs, on es concentrarà més inversió. Es produeix, per tant, una aturada dels processos de descentralització.

Una novetat molt important en aquest període és la presa de consciència de la necessitat de protecció del medi natural, valorat com un bé escàs que cal mantenir i salvaguardar de les pressions externes, urbanístiques i d'uns altres tipus, i de la necessitat d'assolir un desenvolupament sostenible.

Finalment, a partir de 1986, amb la sortida de la crisi econòmica i la nova dimensió europea, assistim a una recuperació dels temes d'ordenació del territori i del reequilibri regional, tot procurant mantenir la competitivitat. Recuperació que és potenciada per l'aparició de noves tecnologies, de canvis en els sistemes productius, amb terciarització i mutacions en la localització de les activitats, fets que determinen la necessitat de replantejar els esquemes d'ordenació territorial per adaptar el país a noves formes de competència.

A partir del 1992 s'entra en una nova fase de davallada econòmica; no obstant això, el procés planificador sembla no aturar-se davant la necessitat de mantenir la inversió, especialment en el capítol de les infraestructures, per tal de dotar els territoris d'avantatges comparatius. És un procés en què la participació i la coordinació entre administracions esdevenen aspectes prioritaris.

També en els darrers temps ha aparegut amb força la planificació estratègica, que és aquell tipus de planificació que, a partir de la fixació d'uns objectius concrets, encamina, dissenya i posa els mitjans per a l'execució de les actuacions que en permetran l'assoliment. No és, per tant, ni planificació integral ni planificació estructural, entesa com aquella que s'inclou dintre de la seqüència de plans de l'ordenament legislatiu. És una planificació que pot ajudar, però, a la planificació territorial, orientant-la perquè aquesta estableixi directrius i determinacions lligades especialment a la localització espacial de determinades reserves de sòl.

1.3. La integració europea: una nova dimensió territorial

Posteriorment a la promulgació de la Llei de política territorial l'any 1983, s'han produït diversos esdeveniments rellevants que afecten l'ordenació

territorial, però especialment ho són aquells lligats a la integració europea del nostre país: l'any 1986 es produeix l'ingrés a la Comunitat Europea i el 1r. de juliol de 1987 entrà en vigor l'Acta Única Europea, que constituí un relleu del procés d'integració europea amb la consagració de l'objectiu de realització del Mercat Únic. Posteriorment, el Tractat de la Unió Europea, signat a Maastricht el 7 de febrer de 1992, complementa la realització d'aquest Mercat Únic amb la creació d'una Unió Econòmica i Monetària.

Darrerament, un seguit de països de l'Associació Europea de Lliure Canvi (EFTA): Àustria, Finlàndia, Noruega i Suècia, que ja formen part de l'Espai Econòmic Europeu, han demanat el seu ingrés a la Unió Europea (UE).

L'Espai Econòmic Europeu (EEE) està ja en vigor des del 1r. de gener de 1993. Representa, almenys sobre el paper, la desaparició de les fronteres entre els dotze estats membres de la UE i els països de l'EFTA excepte Suïssa i Liechtenstein. Aquest EEE concentra el 42% del comerç i el 30% del PIB mundials i el componen 380 milions d'habitants.

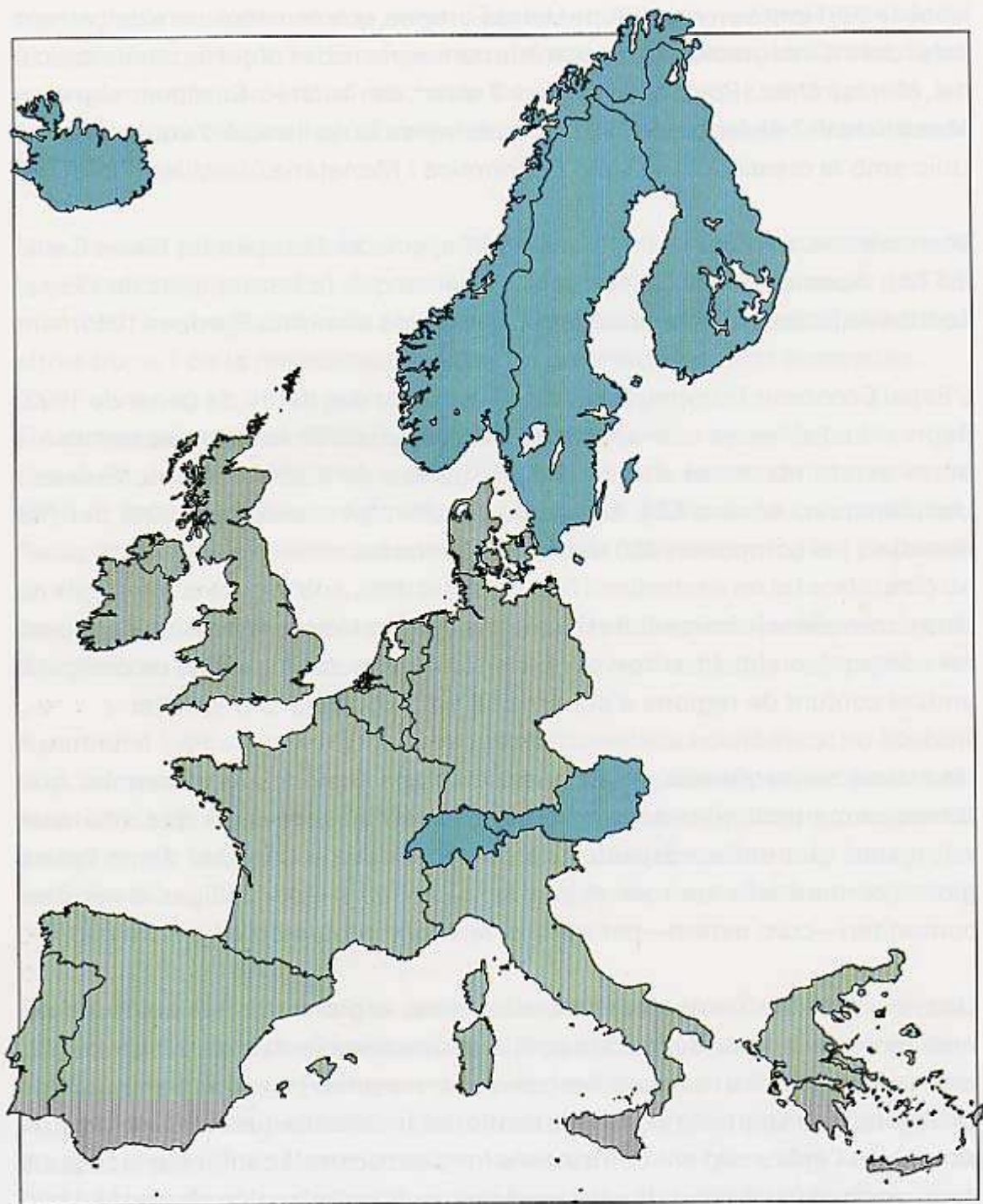
Una conseqüència immediata d'aquesta integració és la necessitat de preparar adequadament el territori per permetre l'economia catalana de competir amb el conjunt de regions d'aquest EEE amb condicions d'igualtat.

Una altra conseqüència n'és l'aparició d'una instància supraestatal que desenvolupa polítiques amb incidència territorial, tendència que s'ha anat reforçant i que enfoca aspectes de l'ordenació territorial des d'una òptica global comunitària, tant en el seu vessant intern—per relligar el territori comunitari—com extern—per obrir el territori comunitari a l'entorn.

Una multitud de comunicacions, directrius, reglaments i resolucions en matèries com la gestió de residus, polítiques mediambientals, xarxes d'energia, telecomunicacions o transport, amb els seus respectius programes comunitaris endegats, tenen aquesta incidència territorial, incidència que es veu reforçada, a més, per l'aplicació i coherència dels fons estructurals comunitaris amb els programes que desenvolupen aquestes polítiques regionals de la Unió Europea.

Són també exemples clars d'aquesta incidència: el document *Europa 2000. Perspectives de desenvolupament del territori comunitari*, que és una comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament europeus, en què s'aborda el tema de l'ordenació territorial des d'una òptica comunitària, i l'aprovació, el desembre de 1992, del Pla rector de la xarxa transeuropea de

L'Espai Econòmic Europeu



- CEE
- EFTA

A partir del 1r. de gener de 1993 va entrar en vigor l'Espai Econòmic Europeu (EEE), producte de l'acord entre la Comunitat Econòmica Europea (CEE), ara Unió Europea (UE), i els estats membres de l'Associació Europea de Lliure Canvi (EFTA), excepte Suïssa i Liechtenstein. Aquest EEE concentra el 42% del comerç, el 30% del PIB mundial i té una població de 380 milions d'habitants. El 1995 també s'incorporaran a la UE: Àustria, Finlàndia, Noruega i Suècia.

transport combinat, carreteres i vies navegables, que fixa els itineraris d'interès general comunitari a fi de garantir la coherència i interoperativitat de les inversions dels estats membres i de la unió Europea.

Així hi haurà la necessitat, per part dels estats membres, d'estudiar com s'inse-reixen les propostes particulars en el marc global europeu i com polítiques comunitàries afecten els esquemes propis d'ordenació territorial.

1.4. El caràcter de les propostes del Pla

La funció que assigna la Llei de política territorial al PTG és, tal com hem dit anteriorment, la de ser el marc orientador de les accions que s'emprenguin amb incidència territorial. Aquest marc orientador ha de produir-se en una esfera de reflexió pròpia d'un pla que abasta tot el país, des d'una perspectiva nacional que emmarqui el territori català en el context mundial i molt especialment en el context europeu. Les propostes i formulacions que ha d'adoptar el Pla en aquest àmbit han de ser formulades explícitament i de tal manera que puguin ésser assumides i desenvolupades pels plans jeràrquicament inferiors al PTG.

La necessitat que les propostes marquin grans línies estratègiques, creïn marcs orientadors i facin delimitacions indicatives que caldrà precisar posteriorment, obeeix a uns aspectes concrets:

a) A la legislació territorial i urbanística.

El seguit de plans existents definits bàsicament a les lleis del sòl i a la Llei de política territorial, tenen nivells de concreció diferents, perquè són nivells de planejament diferents que abasten àmbits territorials heterogenis i són tractats a escales distintes.

Per tant, s'han de respectar i potenciar les funcions i les determinacions pròpies de cada nivell de planejament. Caldrà, doncs, que les propostes del PTG tinguin la possibilitat de ser precisades progressivament per la planificació restant.

b) Al repartiment de les competències amb incidència sobre el territori.

- Entre administracions.

Sobre el territori—i no sobre l'ordenació del territori—tenen competències tots els nivells de l'Administració (central, autonòmic, local). Pel que fa a

l'Administració local, actuen sobre el territori els municipis, les comarques i les diputacions. Cal tenir en compte que també algunes actuacions de la CEE tenen incidència territorial.

Tal com passava en cada nivell de planejament, en aquest cas també cada administració ha d'exercir les seves competències; per tant es produeixen sovint friccions en la delimitació de les competències que les accions comporten.

Tot això ens condueix a una de les prioritats de la planificació territorial actual, que és la necessitat d'establir una coordinació de la planificació entre els diferents nivells d'administració, de manera que cada nivell s'asseguri que el planejament que resulta de l'exercici de les seves competències, o bé és fruit d'un consens o bé permet desenvolupar les determinacions pròpies del planejament d'un altre nivell d'administració o, encara millor, resulta de l'encaix de totes dues coses alhora.

- Entre sectors.

Moltes polítiques sectorials tenen una influència clara sobre el territori. De la suma de totes les polítiques sectorials amb incidència sobre el territori, no en resulta tanmateix una política territorial global.

Un marc comú de reflexió i unes línies generals d'actuació que unifiquin criteris i posin d'acord voluntats i punts de vista òbviament diferents (per sectorials) porta que aquests aspectes sectorials es reforcin mútuament. En aquest cas la planificació territorial actua de coordinadora d'òptiques diferents pròpies de cada sector, procurant la seva interrelació i integració en els objectius comuns. D'aquesta manera d'actuar, en surt la **planificació integrada**, producte de la coordinació entre sectors i entre institucions.

Les polítiques sectorials han rebut en els darrers anys un impuls considerable i han desenvolupat planificacions i accions normatives molt complexes, específiques, i concretes, algunes amb forta incidència territorial. En aquest context cal que les propostes i determinacions del PTG respectin i afavoreixin la concreció i l'especialització d'aquestes polítiques sectorials, però que alhora estableixin un marc global de referència i coordinació.

La planificació territorial en els moments actuals tendeix a situar-se en un nivell més lligat a l'espai físic, a l'ordenació del territori, i organitza la distribució de les diferents actuacions sectorials que s'hi produeixen perquè responguin al model global.

1.5. Continguts i articulació de les propostes

Una vegada establert el caràcter que han de tenir les propostes del Pla, cal veure com aquest les articula i concreta sobre el territori. En tots els casos cal que aquestes propostes siguin desenvolupades per un planejament posterior que les faci operatives.

El Pla planteja les propostes de maneres diverses:

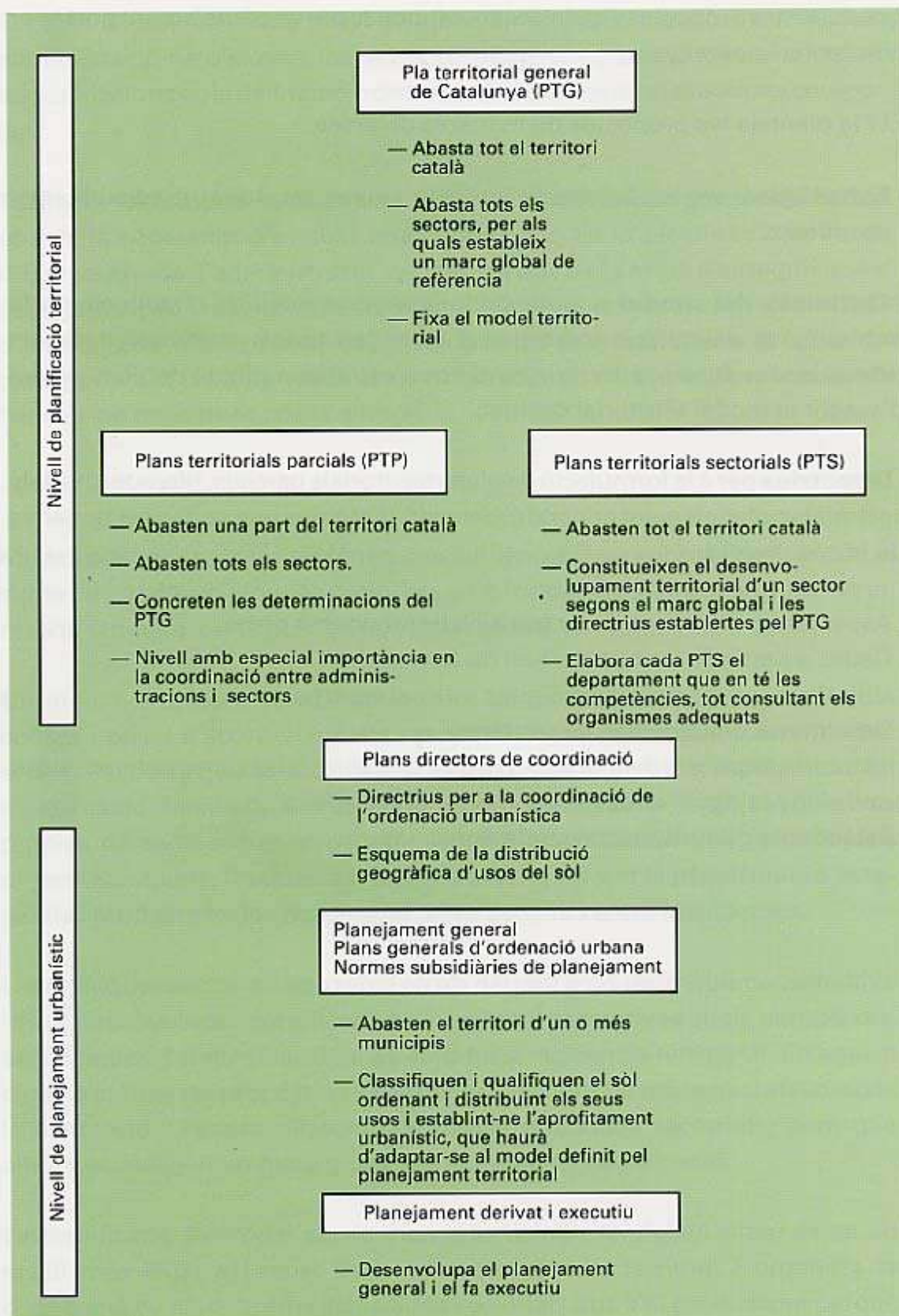
- **Estratègies**, segons la base de tres grans eixos: territorial, mediambiental i econòmic.

- **Definició del model** a partir de la imatge-objectiu de distribució de la població i la delimitació indicativa d'àrees territorials amb assignació de determinades funcions territorials dintre l'estratègia global del Pla, per tal d'assolir el model territorial desitjat.

- **Directrius** per a la formulació de plans territorials parcials, plans territorials sectorials o planejament general urbanístic, directrius que poden ser donades de forma diversa:

- . Aspectes que cal considerar per a elaborar aquest plans.
- . Dades a partir de les quals s'han de formular.
- . Objectius i propostes específiques que cal incorporar-hi.
- . Determinacions que han de contenir.
- . Instruccions per a la delimitació d'espais que compleixin unes determinades condicions i tinguin unes determinades característiques.
- . Estàndards mínims indicatius de dotacions.

Nivells i figures de planejament



Com es formulen les propostes del PTG

