

L'activitat en l'ordenació del territori de la Direcció General de Política/Planificació i Acció Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya en el període 1978-1997

Elisabet Sau i Raventós

1. Presentació i objectiu de l'article

L'any 1978 es definien per decret les competències de la Direcció General de Política Territorial i se la facultava, entre altres, per

«a l'elaboració i coordinació d'estudis relatius a la definició de la política d'ordenació del territori a Catalunya, la promoció de la planificació comarcal i l'assessorament en la gestió que en derivi en els termes que preveu la Llei del sòl, la distribució geogràfica de les activitats i equipaments, la coordinació de línies generals de la planificació de les obres i d'infraestructura bàsica, la política de defensa i conservació del patrimoni natural i de gestió ambiental i control del medi ambient» (Extret del Decret de 29 de setembre de 1978. DPTOP: *Memòria*, 1978)

A partir d'aquella data, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques es dotava d'una direcció general facultada per elaborar els documents, definir els objectius i el marc legislatiu necessaris per desenvolupar la política territorial del govern autònom. L'any 1997, com a resultat d'una reestructuració global d'aquest Departament, les competències d'ordenació del territori han estat assumides per la Direcció General d'Urbanisme, que ha pas-

sat a denominar-se Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme. Aquesta reestructuració ha suposat el tancament d'una primera etapa en la qual l'ordenació del territori i l'urbanisme s'han mantingut separats en dues direccions generals diferents.

Aquest article té com a objectiu fonamental la presentació de forma cronològica de les tasques més rellevants realitzades en aquest període per la desapareguda Direcció General en el camp de la planificació territorial. Aquest resum no estarà fet en cap to crític¹ sinó que més aviat es voldria que servís de referència per a qui vulgui aprofundir en els documents citats.²

Prèviament es farà una breu reflexió sobre l'ordenació del territori i l'articulació d'aquesta activitat amb l'administració pública, que servirà de marc per encaixar l'actuació de la Generalitat en aquest camp. En el text també se citen alguns plans en fase de redacció i d'altres ja elaborats per diferents òrgans de la Generalitat, en els quals no s'aprofundeix però que reflecteixen l'activitat tècnica que complementa l'actuació dels diferents departaments.

2. Consideracions prèvies

L'ordenació del territori és una tasca complexa darrera la qual s'amaguen moltes interpretacions, aproximacions i definicions. Aquesta ambigüitat en la definició pot ser motivada perquè és una disciplina científica i una tècnica administrativa relativament recent. Alguns autors assenyalen que la *Tennessee Valley Authority*, creada pel govern americà després de la crisi de l'any 1929 per relleçar l'economia d'una àrea del sud-est dels Estats Units, pot ser considerada com la primera temptativa moderna de planificació regional o, en el cas d'Europa, es posen com a exemples tradicionals les primeres mesures «regionals» per àrees amb problemes de desenvolupament adoptades per la Gran Bretanya i Itàlia als anys trenta: les àrees dedicades a la producció de carbó, en el primer cas, i el subdesenvolupament del Mezzogiorno en el segon cas.

De fet, però, no és fins després de la Segona Guerra Mundial que els diferents països i els seus governs comencen a prendre consciència de les desigualtats que existeixen entre les regions, dels problemes que es generen pel creixement de les grans ciutats i de l'estancament que experimenten les àrees rurals i, en conseqüència, de les tensions que s'acumulen en el territori. Aquestes raons, entre altres, van propiciar que les administracions incorporessin en els seus estudis indicadors per mesurar les diferències territorials, que apliquessin noves formules per analitzar els contrastos espacials i comencessin a dissenyar polítiques correctores dels desequilibris territorials detectats. I de tot això no fa més de cinquanta anys...

¹ L'autora de l'article ha treballat des de l'any 1990 al Servei de Planificació de la Direcció General de Planificació i Acció Territorial.

² Aquest resum ha estat completat amb les suggerències del senyor Genís Carbó, cap del Servei de Planificació Territorial l'any 1997.

Una de les conseqüències d'aquesta evolució tan ràpida i diversa és que el desplegament del procés de planificació que ha de contribuir a l'ordenació del territori i de les polítiques per assolir-ne els objectius teòrics implícits s'han articulats de forma molt diversa a les administracions dels diferents països que afirmen que apliquen polítiques territorials.

3. Principis de l'ordenació del territori

La Carta europea d'ordenació del territori, aprovada pel Consell d'Europa l'any 1984 com a text de referència que defineix els objectius que haurien d'assolir les polítiques d'ordenació territorial en l'àmbit europeu, proposa un enfocament d'aquesta activitat des d'una triple perspectiva: com una disciplina científica, una tècnica administrativa i una política l'assoliment de la qual s'aconsegueix bàsicament amb la confrontació dels punts de vista de les diferents disciplines científiques i dels diferents agents implicats. Segons aquest document, l'ordenació del territori té com a objectiu general bàsic el desenvolupament equilibrat de les regions i l'organització física de l'espai a partir d'una concepció directriu escollida.

Segons es desprèn d'aquesta Carta, els objectius fonamentals de l'ordenació del territori es poden dividir en dos grans grups:

- a) generals
 - millorar la qualitat de vida dels ciutadans, entesa com facilitar l'accessibilitat al territori ja sigui amb la millora de la xarxa de les infraestructures i dels serveis o amb l'augment i correcció de les dotacions d'equipaments o d'habitatge,
 - optimitzar l'organització i el repartiment de les activitats en l'espai, en especial de les econòmiques, de residència i de lleure,
 - aconseguir un desenvolupament regional equilibrat, és a dir, la uniformització màxima dels indicadors econòmics i de benestar en tots els territoris i per a tota la població,
 - desenvolupar una gestió responsable dels recursos naturals i de la protecció del medi ambient,
 - en definitiva, disminuir les disparitats regionals per tal de millorar el funcionament de l'economia i esmorteir les tensions socials.

b) els objectius particulars s'acostumen a definir segons l'espai objecte d'ordenació i poden ser força variats, segons la situació en què s'hagi d'intervenir. Així, els objectius particulars seran diferents per una àrea de muntanya que per una zona urbana congestionada o per una zona industrial en declivi.

A l'hora d'elaborar les polítiques territorials que han de permetre assolir els diferents objectius no es pot oblidar que el territori o l'espai objecte d'ordenació està sotmès a les pressions que provenen dels agents individuals (per exemple, propietaris del sòl, constructors, agents econòmics, etc...) i dels agents ins-

titucionals (de l'administració local, regional, estatal o supra-estatal). Aquests dos grans grups d'agents moltes vegades defensen interessos que no són coincidents i que sovint es confronten a l'hora de decidir els usos més apropiats per a cada indret. En principi, els agents institucionals són els encarregats de canalitzar els usos en el territori i d'harmonitzar les pressions per tal d'assignar l'activitat més idònia d'acord amb els objectius de política territorial aprovats per les institucions. Aquest procés suposa que s'haurien de tenir en compte les directrius assumides a l'hora de prendre les decisions de localització de noves activitats i la resolució de conflictes hauria d'anar a càrrec del planificador, encarregat de coordinar a través dels plans els interessos públics i privats sobre el sòl.

4. El paper de l'administració en l'ordenació territorial

El procés d'anàlisi del territori i de l'articulació de polítiques ordenadores comença quan es detecten situacions en el desenvolupament territorial que, en principi, es volen modificar. Es en aquest moment que la societat, generalment a través de l'administració, decideix que el desenvolupament no controlat comporta una sèrie de costos socials no acceptables i que prefereix que els canvis segueixin unes decisions i uns objectius.

Per articular la política territorial des de l'administració s'ha de tenir en compte:

* Els òrgans administratius: qualsevol administració que hagi de fer propostes d'ordenació territorial és necessari que designi un ens o un òrgan responsable per gestionar el complex procés que es requereix per executar i assolir el desenvolupament de la política territorial. Quan aquest òrgan està creat se li han d'assignar les competències, la dotació pressupostària, l'estructura orgànica i el personal adient per iniciar el procés.

* El tipus de política a aplicar: en principi, l'administració disposa de dues classes bàsiques de polítiques correctores que no són excloents i que l'ajuden en l'assoliment dels objectius fixats. Aquestes polítiques responen a dues situacions tipus:

– quan hi ha situacions d'estancament generalitzat en tots els àmbits de la societat es produeix una atonia dels processos de creixement i en la competència pels usos del sòl i sobre el territori. Aquest fet va acompanyat d'una inversió pública escassa o concentrada en alguns territoris relativament més dinàmics. Tradicionalment, en aquests casos es procura dissenyar unes polítiques d'estímul orientades a la dinamització de l'activitat econòmica i dels processos de creixement.

– quan hi ha èpoques d'eufòria o de desenvolupament, tots els processos que actuen sobre el sòl estan en cicles expansius i llavors el que s'ha de procurar és articular mecanismes que tendeixin a esmorteir efectes que a la llarga

poden ser indesitjables per a la societat. En aquest cas, les tensions que es generen en el territori necessiten d'unes directrius més restrictives o de mecanismes dissuasoris que tendeixin a traslladar aquests efectes dinàmics cap a zones exteriors i així expandir l'onada de creixement.

* La definició d'objectius esdevé el nucli fonamental per articular les propostes que han de canviar les situacions que són poc beneficioses per al conjunt de la societat. Aquests objectius es plasmen tant en la política dissenyada com en els instruments que es despleguen per assolir-los i varien segons el territori on s'han d'aplicar o segons el sector d'activitat que vulguin regular. En general, fluctuen en funció de les conjuntures econòmiques, de les oscil·lacions del mercat, de les expectatives de desenvolupament d'una zona o de la pressió que hi hagi sobre el sòl.

* Els instruments: per corregir aquestes situacions desfavorables i assolir els objectius que persegueix l'ordenació territorial, les administracions poden articular diferents mecanismes correctors. Els mitjans més clàssics per aconseguir millorar el desenvolupament de la societat en el territori s'han basat en la combinació de:

– Els plans d'ordenació regional, tant per territoris amplis com per operacions molt limitades. Aquests instruments bàsics han anat prenent formes força diferents amb l'evolució de la planificació. L'enfoc dels plans varia en funció de l'àmbit territorial d'aplicació (nacional, regional, local); de la metodologia d'elaboració o dels continguts que hagin de regular. La planificació física, entesa com la regulació dels usos del sòl per mitjà d'un pla, ha estat una de les formes d'actuació més estesa dins de l'administració tot i que la seva plasmació en un document formal ha estat força variada quant a continguts i nivell de concreció de les propostes. Així es poden trobar plans directors, esquemes d'ordenació, plans estructurals i, ja en la dècada dels noranta, propostes de planificació urbana i regional de tipus estratègic.

A banda de la planificació física també s'ha desenvolupat l'econòmica, orientada a millorar la situació dels sectors productius amb problemes derivats de les transformacions econòmiques recents. Aquest tipus de planificació s'ha vist reforçada per les polítiques regionals europees, que centren la seva actuació en el trasvassament de fons de la Unió per programes amb objectius econòmics i territorials concrets.

– Els mètodes indirectes tendeixen a incidir en la implantació de les empreses a partir del reforçament regional dels equipaments socials o de les infraestructures de base o d'acollida susceptibles de permetre el naixement d'economies externes. En aquest grup de mètodes també es poden incloure altres mesures que impliquen una acció més directa en el repartiment geogràfic de les activitats econòmiques ja sigui en forma de crèdits, de subvencions o d'avantatges fiscals, entre altres.

Tal com es veurà a continuació, aquests factors essencials que concorren en el desplegament de la política territorial des de l'administració es troben en

l'activitat desenvolupada pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques que, des del restabliment de la Generalitat, ha maldat per dotar-se dels elements necessaris per definir una política territorial amb uns objectius que pogués assumir el Govern, uns instruments de planificació i un òrgans administratius encarregats de desenvolupar-ho.

5. El cas de Catalunya: l'actuació de la Direcció General de Política/Planificació i Acció Territorial en el període 1978-1997

L'Estatut d'autonomia de 1979 detalla la relació de competències de la Generalitat (Títol primer) entre les quals hi ha l'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge (art. 9). L'atribució d'aquesta competència faculta al Govern a articular els mecanismes necessaris per a definir la seva pròpia política d'ordenació territorial.

5.1. L'estructura administrativa

L'òrgan que per definició té una incidència més directa en aspectes que afecten l'ordenació del territori en diferents camps és el Departament de Política Territorial i Obres Públiques que, a la vegada, s'organitza en les direccions generals necessàries per coordinar les actuacions en àrees tan diverses com les infraestructures, la dotació d'habitatges, l'elaboració de plans territorials o de muntanya, el control del creixement municipal a través de la supervisió dels plans urbanístics, etc... Els altres departaments de la Generalitat també contribueixen a assolir els objectius generals de la política territorial i així hi ha departaments com Ensenyament, Sanitat o Medi Ambient que amb la seva actuació milloren la qualitat de vida o dels serveis per a la població, sigui quina sigui la seva ubicació en el territori.

Tal com s'ha dit al principi de l'article, l'any 1978 es van definir les competències de la Direcció General de Política Territorial, adscrita al Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Aquesta Direcció General es va articular en cinc serveis (1980): el de Planificació Territorial, el d'Acció Comarcal, el de Medi Ambient, el Cartogràfic i el de Secretaria. L'any 1982, el Servei Cartogràfic va ser adscrit al recent creat Institut Cartogràfic de Catalunya i l'any 1988 el Servei de Medi Ambient va esdevenir una direcció general nova dins del mateix Departament de Política Territorial, embrió del futur Departament de Medi Ambient.

Aquell any 1988, la Direcció General de Política Territorial va canviar de nom i es va constituir la Direcció General de Planificació i Acció Territorial, en la que hi van romandre dos dels serveis creats en el seu origen: el de Planificació Territorial i el d'Acció Comarcal. El Servei de Planificació ha tingut assignat el desenvolupament de les tasques relacionades amb l'ordenació territorial de Catalunya i la redacció del Pla territorial general mentre que el

d'Acció Comarcal s'ha concentrat en la redacció dels plans comarcals de muntanya i programes zonals i en la coordinació de les actuacions que se'n deriven.

Al llarg d'aquest període, la direcció general responsable de desenvolupar la política territorial de la Generalitat només ha tingut un director general (Sr. Agustí d'Arana) que va ser nomenat l'any 1980 i ha continuat en el càrrec fins la reestructuració del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de l'any 1997. En canvi, els responsables del Servei de Planificació han estat tres: el primer va ocupar el càrrec entre el 1979 i el 1984 (Sr. Josep Ma. Carreras, economista); fins el primer trimestre de 1986 no es va fer efectiu el nomenament del següent cap del servei que va ser-ne responsable fins l'any 1991 (Sr. Xavier Subías, arquitecte); la tercera etapa va començar amb l'immediat nomenament d'un nou cap de servei que ha romàs en el càrrec fins el moment de la reestructuració l'any 1997 (Sr. Genís Carbó, arquitecte).

Amb la reforma del Departament, el Servei de Planificació ha quedat adscrit a la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme i el d'Acció Comarcal s'ha integrat a la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge (Decret 62/1997, del 4 de març, de reestructuració del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, publicat al DOGC del 20 de març del mateix any).

Les competències atribuïdes a la nova Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme que, a més a més, assumeix el Servei de Costes de l'antiga Direcció General de Ports i Costes, són:

«(...) la planificació, la coordinació i el seguiment de la política d'ordenació territorial i sectorial; la programació de la política del sòl; la planificació urbanística de les obres d'infraestructura bàsica; la definició i programació de la política d'ordenació urbana i la supervisió, el foment i la tutela de l'activitat urbanística, l'ús i la defensa de l'ordenació del territori i del litoral i l'execució dels programes d'urbanització prioritària (...)» (art. 2 del Decret 62/1997)

5.2. Els objectius i els instruments de política territorial

La política territorial executada en aquest període de més de quinze anys està emmarcada per quatre documents concrets que assenyalen les diferents fites que assoleix l'actuació del Departament en aquesta matèria, tant en la definició dels objectius com dels instruments.

5.2.1. *Les directrius i esquema del Pla territorial de Catalunya*

L'any 1981 es va presentar i aprovar per unanimitat al Parlament de Catalunya les *Directrius i esquema del Pla territorial de Catalunya* (BOPC núm. 22, de 2 de març de 1981). En aquest document es van fixar:

- els objectius de política territorial que havia de seguir l'actuació de la Generalitat
- unes directrius territorials per les diferents zones de Catalunya en funció del seu desenvolupament econòmic i demogràfic
- uns continguts mínims pel futur Pla territorial

En aquella data es va considerar primordial ressaltar com a un dels principals problemes territorials de Catalunya l'existència d'una zona amb una forta concentració de població i d'activitats de tot tipus a la Regió I de 1936 (és a dir, les comarques del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme i els Vallès Occidental i Oriental), en oposició amb la resta del territori, amb menys població i amb dinàmiques econòmiques més recessives.

El document apunta la necessitat de millorar el transport i les comunicacions per facilitar la permeabilitat del territori i desenvolupar-ne els diferents potencials i apunta un seguit de mesures territorials per trencar el model de creixement assolit i que, de fet, són formulacions o recomanacions de caràcter molt genèric del tipus:

- trencar l'estructura dual i potenciar el conjunt del territori;
- procurar el repartiment espacial racional i equilibrat de les activitats econòmiques;
- protegir i condicionar el patrimoni ambiental i cultural
- i, finalment, potenciar les oportunitats de tots els territoris

Un aspecte força curiós per la data en què es va elaborar el document és la secció II, de polítiques per territoris. En aquesta secció es va fer una anàlisi de les tendències demogràfiques i del procés d'urbanització experimentades a Catalunya i es van definir unes agrupacions de comarques amb trets específics comuns que es configuren com a grans àrees d'especialització econòmica i de dinàmica similar. Per cada una d'aquestes zones es van detectar els problemes específics de desenvolupament i proposar unes primeres «directrius per zones» que havien de permetre l'elaboració posterior de polítiques diferenciades i que s'haurien d'ajustar als objectius del Pla territorial.

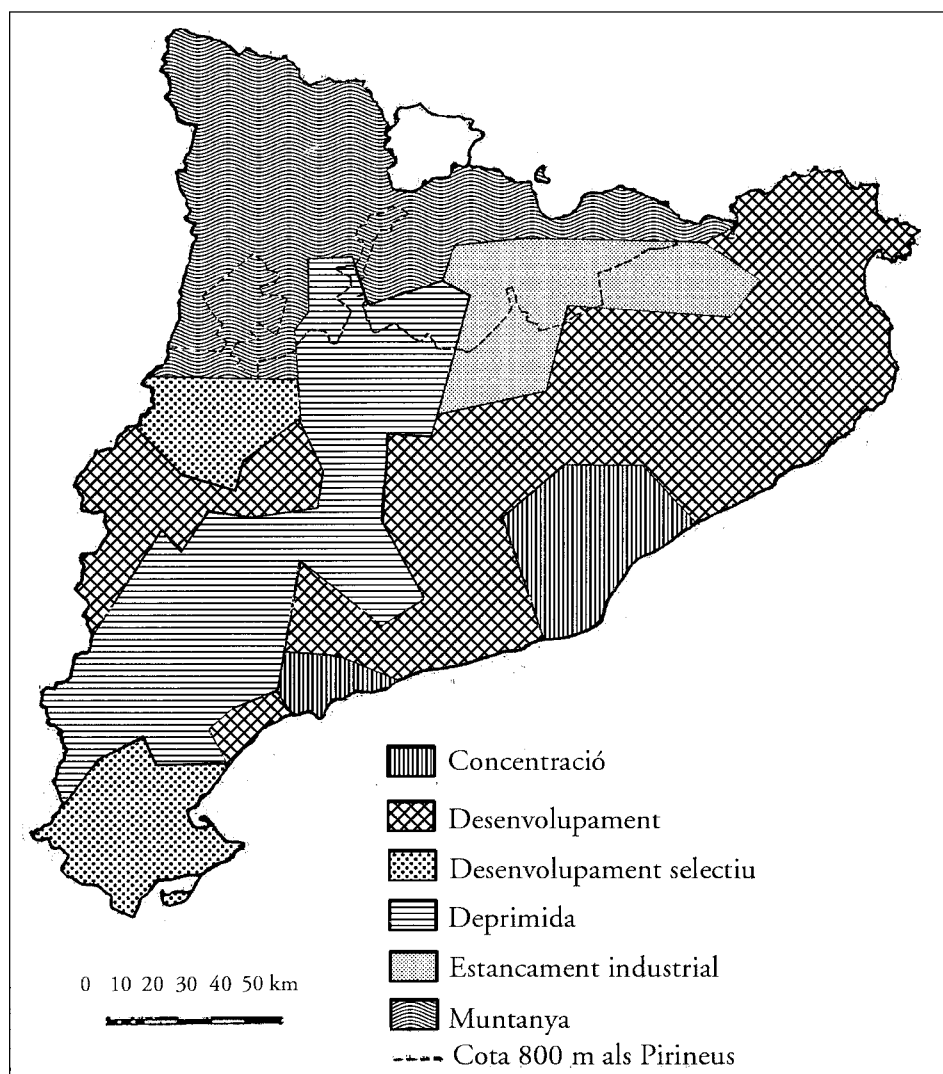
Quant al Pla territorial, aquestes Directrius... contenen els primers criteris, proposta d'índex i de continguts per a la seva formulació. Aquesta proposta de redactar un pla de conjunt per a tot el país té caràcter singular ja que des del 1932, amb el *Regional Planning*, no s'havia fet cap altre intent de disposar d'una eina ordenació que contemplés tot el territori.

Les *Directrius*... demanen al Pla territorial la concreció mínima de:

- l'elecció i la fixació d'una alternativa per trencar el model territorial assolit, amb la definició específica de les zones de creixement
- les previsions demogràfiques i d'activitat a escala global i particularitzades segons les zones
- una relació dels plans o dels programes sectorials (els plans sectorials són aquells plans que afecten una activitat concreta de l'administració, per exemple, ensenyament) necessaris per assolir el nou model de creixement
- els programes d'inversió de l'Administració central en matèria d'infraestructures i d'equipaments d'importància territorial

Les funcions que ha de complir bàsicament el Pla territorial són les següents:

Definició de zones



Notes: Els límits de les zones són aproximats.

No s'han contemplat les illes de naturalesa diferent dins de cada zona.

Font: *Directrius i Esquema del Pla Territorial general de Catalunya*, BOPC núm. 22, 1981.

- emmarcar les actuacions de planejament de caràcter urbanístic
- emmarcar i coordinar, quan s'escaurà, les actuacions territorials dels diferents departaments de la Generalitat» (pàg. 566 del BOPC núm. 22)

Amb aquesta consideració es posa de manifest que un dels objectius del Pla era que fos un document que pogués harmonitzar la zonificació prevista en el planejament urbanístic, generalment d'escala municipal, amb l'activitat que

en aquells moments empenia la Generalitat, tot i que la concreció de les actuacions ja es reservava a uns plans intermitjos que s'aplicarien a sectors diferents del territori de Catalunya en un màxim de 15 zones de planificació.

Finalment, les Directrius es completen amb un seguit d'annexos amb criteris pels assentaments de la població, la relació d'aquests en aspectes com el transport i les comunicacions, les infraestructures energètiques i l'aprofitament i la conservació dels recursos naturals. En cada un d'aquests apartats es fa una anàlisi de la situació i s'apunten les polítiques que podrien ser idònies per tal d'assolir el trencament del model dual territorial.

5.2.2. *El Reconeixement territorial de Catalunya*

L'any 1980, el Consell de Ministres va autoritzar el traspàs de competències del *Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente* (CEOT-MA) a la Generalitat. Aquest traspàs, que es va formalitzar l'any 1981, incloïa l'assumpció de la direcció i coordinació de l'estudi del *Reconeixement territorial de Catalunya*. Aquest estudi s'havia adjudicat un any abans al Centre d'Estudis de Planificació i estava tutelat per les dues administracions que en aquell moment eren responsables en temes d'ordenació del territori, la central i l'autonòmica. Amb el traspàs de competències, el cap del Servei de Planificació Territorial de la Direcció General de Política Territorial esdevenia el director únic del projecte.

En aquelles dates s'havia realitzat una extensa recollida d'informació estadística i s'havien començat a desenvolupar algunes bases de dades dels diferents sectors i mancava redactar la diagnosi territorial que, de fet, era l'objecte fonamental del treball. L'any 1983 es va acabar definitivament aquesta obra, redactada en 4 anys i amb un elevat nombre de col·laboradors, més de 100.

La publicació definitiva consta de vint-i-tres volums; el primer conté l'estructura territorial-diagnosi del país a partir de quatre indicadors: la demografia, els equipaments, les infraestructures i l'evolució econòmica recent. La resta de volums són monografies dels diferents sectors econòmics, socials, demogràfics, infraestructurals, d'habitatge, etc... L'extensa recollida d'informació que es va fer, fins i tot de treballs sectorials que es trobaven dispersos i no publicats fins a la data, és un dels mèrits més notoris d'aquesta obra de conjunt. D'entre les mancances més remarcables –segons el darrer director/coordinador de l'equip– destaquen la dificultat de territorialitzar les dades, el poc tractament dels aspectes físics i del paper de l'administració.

Al final del pròleg del primer volum es pot llegir la següent reflexió:

«Aviat tindrem nous instruments per portar a terme una acció territorial eficaç amb l'aprovació de la Llei de política territorial; s'haurà de concloure aquesta etapa de reflexió i pensar en temes de proposta i models de futur i d'acció per assolir-ho (...) Com a resum podem dir que en aquest moment una de les bases principals que tenim per anar endavant en temes territorials és aquest treball de Reconeixement Territorial» (*Reconeixement territorial de Catalunya* (1982-83), vol. 1, del Pròleg de J.Ma. Carerras)

5.2.3. *La Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial*

L'any 1983 s'aprova la Llei 23, de 21 de novembre, de política territorial. Les tres aportacions bàsiques al procés de planificació territorial que es desprenen de la seva aprovació són: fixar els objectius de la política territorial del govern, acotar el contingut i l'estructura del futur pla territorial general i establir els continguts mínims dels altres documents de planificació territorial.

Els objectius es troben en el preàmbul de la Llei i són l'expressió de la voluntat del Govern de la Generalitat per reconduir els processos de creixement per tal d'aconseguir el reequilibri territorial a partir de:

- fomentar una distribució equilibrada del creixement per tal d'assolir uns nivells de renda adequats a tot el territori
- promoure el creixement ordenat des del punt de vista de les implantacions sobre el territori per tal d'afavorir una eficàcia més gran de les activitats econòmiques i una millor qualitat de vida
- afavorir el creixement econòmic de Catalunya
- lluitar contra l'atur

En certa manera, aquests objectius barregen l'assignació dels usos del sòl pròpia de la planificació física amb el foment de l'activitat econòmica. Aquesta barreja és motivada per la situació de la societat catalana al principi de la dècada dels vuitanta: una forta crisi econòmica combinada amb el desori urbanístic acumulat de les dècades anteriors convidaven al planificador a pensar en la resolució d'ambdós conflictes.

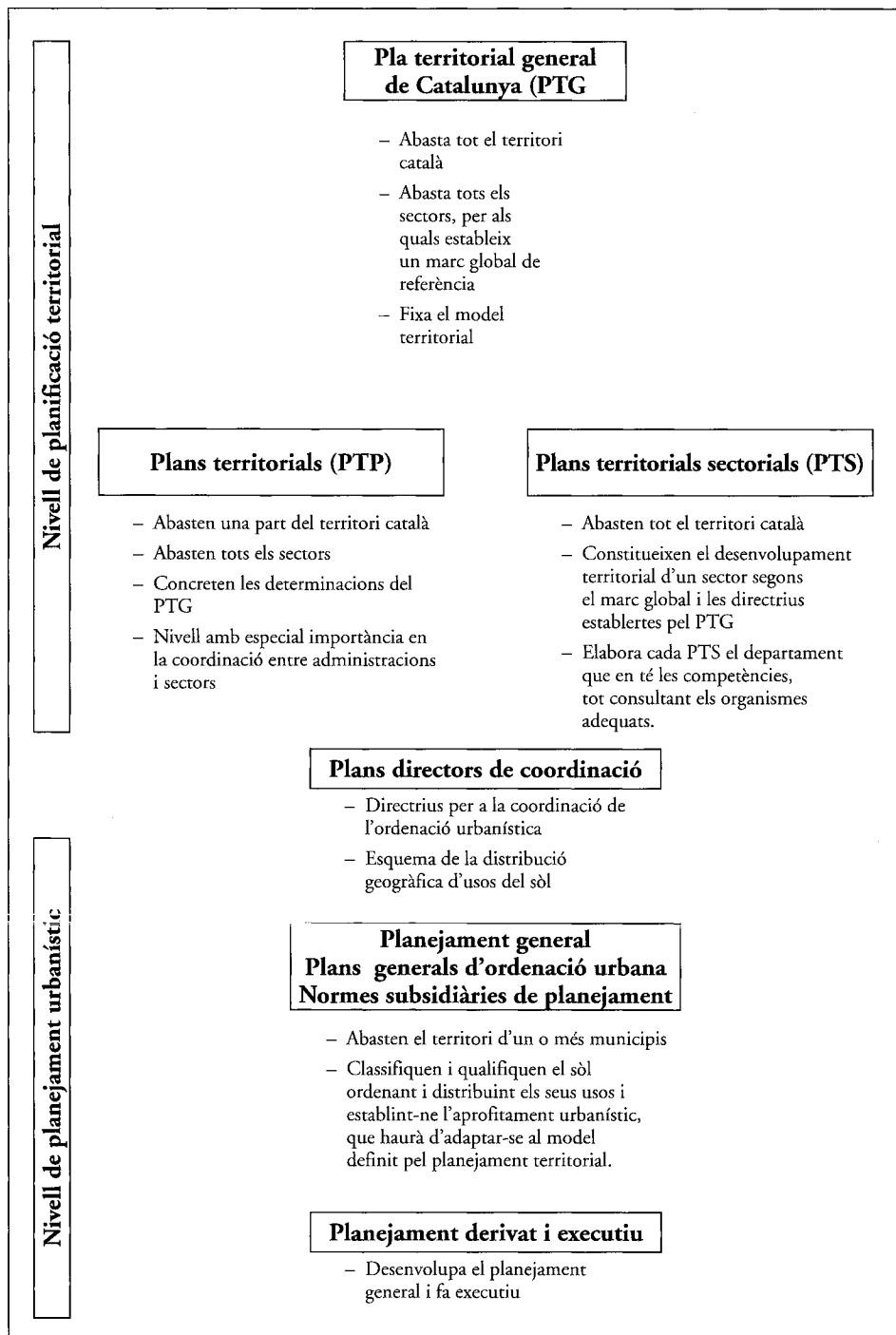
Quant al Pla territorial, el capítol II de la Llei en detalla algunes recomanacions que es poden considerar els continguts mínims del document. Aquestes determinacions (art. 5.1) incideixen en la necessària definició d'aquelles zones o nuclis que han de participar activament en l'assoliment dels objectius de reequilibri territorial en oposició d'aquelles altres que han de quedar-ne clarament escluses, especialment per raó del seu interès com espais naturals o agrícoles. També demana al Pla la previsió d'emplaçament d'infraestructures i equipaments de caràcter general i la definició de les àrees de planificació inferior on s'hauran d'aplicar els futurs plans territorials parcials.

En aquest mateix capítol de la Llei es fixen els documents que han de constituir el Pla: els estudis d'informació, la memòria explicativa, l'expressió gràfica i l'estudi econòmic i financer i, finalment, encarrega la seva elaboració al Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

La tercera aportació de la Llei 23/1983 (capítols III i IV) és que fixa el paper dels plans territorials, la redacció dels quals ha de permetre la concreció dels objectius d'ordenació del territori. De fet, els plans que introdueix la Llei de política territorial, inclòs el Pla territorial, són uns tipus de plans específics que actuen de marc pel planejament urbanístic, que ha de ser coherent amb les determinacions del planejament territorial.

El planejament territorial reconeix el Pla territorial general com «el marc de coherència de tots els plans, programes o accions amb incidència territorial, els quals

Nivells i figures de planejament



Font: «Memòria» del *Pla Territorial general de Catalunya*, 1995.

n'han de tenir en compte les orientacions» (Art. 11.1 de la Llei 23/1983, de política territorial) i fixa el model de desenvolupament territorial per a tot Catalunya.

Els plans territorials parcials no tan sols han de desplegar les determinacions del Pla territorial general per un àmbit d'aplicació més concret sinó que han de permetre la definició dels objectius d'equilibri territorial per aquest àmbit i conèixer les actuacions que s'hi emprendran. La Llei fixa el contingut mínim dels futurs documents i remarca molt especialment la necessitat de definir les infraestructures i els equipaments per a col·laborar en la dinamització socioeconòmica necessària per assolir el reequilibri territorial. En l'actualitat s'estan redactant dos plans territorials parcials:

– Resolució del 30 de maig de 1995 per la qual es fa públic l'acord del Govern de la Generalitat de 16 de maig de 1995 de formulació del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre.

– El Decret 177/1987, de 19 de maig, sobre el desplegament de la planificació i la coordinació d'àmbit regional previst a la Llei de la conurbació metropolitana (LLOT) que determina el procés d'elaboració del Pla territorial parcial de la Regió I.

Els plans territorials sectorials han d'adaptar les seves orientacions al Pla territorial general i, segons l'article 18, han de fer una estimació dels recursos disponibles, necessitats i dèficits, determinacions de prioritats d'actuació i definició d'estàndards per cada sector; abasten tot el territori català i els ha d'elaborar el departament que en té les competències en col·laboració amb el Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Fins la data s'han aprovat:

- Pla de sanejament de Catalunya de 1982
- El Pla de carreteres de 1985
- El Pla especial d'espais d'interès natural de 1992
- El Pla territorial sectorial d'equipaments comercials, 1996

Tot i amb això hi ha departaments de la Generalitat que executen una planificació rigorosa de caire sectorial com el Departament d'Ensenyament amb el Mapa Escolar; el Departament de Sanitat, amb la planificació de l'assistència sanitària a tots nivells; el Departament de Benestar Social, amb l'elaboració del Mapa de serveis socials o la Direcció General de l'Esport amb el Pla director d'instal·lacions i equipaments esportius i que, de forma general, es poden considerar com a exemples de planificació sectorial.

Finalment, en el capítol VI de la Llei, es contempla la possibilitat d'articular mesures «indirectes» de tipus subvenció o estímuls fiscals a aquelles activitats que, amb la seva reubicació, afavoreixin el reequilibri territorial.

5.2.4. La Llei 1/1995, de 16 de març, d'aprovació del Pla territorial general de Catalunya

Aquest procés iniciat l'any 1983 es va completar amb el Decret 397/1984, sobre el procés d'elaboració del projecte del Pla territorial general i l'aprovació

al Parlament de Catalunya de la Llei 1/1995, de 16 de març, un breu text normatiu que acompanya el document del Pla. El Pla territorial ha estat un document redactat en un període de temps llarg de més de deu anys. En aquest temps hi ha hagut dues pròrrogues que han perllongat el termini de redacció a més de dos anys de tramitació. Aquesta tramitació va començar amb el vist-i-plau de la Comissió de Coordinació de Política Territorial³ el desembre de 1992 i va permetre iniciar la presentació pública del Pla i la consulta institucional per acabar amb la presentació del document al Parlament de Catalunya, on es va debatre i aprovar el mes de març de 1995.

El Pla territorial està format per quatre apartats: els Estudis d'informació; la Diagnosi; la Memòria i l'Estudi econòmic-financer. D'aquests quatre apartats, l'únic que no estava previst en la Llei 23/1983 és la Diagnosi.

Els Estudis d'informació i interpretació territorial estan estructurats en 9 grans capítols: factors geopolítics, estructura física del territori, demografia, distribució territorial de la població, la ciutat, les infraestructures, els equipaments, els àmbits funcionals i els àmbits territorials. L'objectiu d'aquests capítols és fer una valoració de l'estat de cada un dels aspectes considerats a partir d'una síntesi descriptiva i de la informació recollida en nombrosos treballs de base, és a dir de treballs específics que el Servei de Planificació va encarregar a diferents consultors externs. El que s'ha intentat és posar de manifest la situació de cada tema en la dècada dels noranta però no s'ha homogeneïtzat la perspectiva d'aquesta i així alternen explicacions històriques sobre demografia o de l'evolució urbana amb descripcions de situacions molt actuals, com el cas de les infraestructures o els equipaments. En canvi, un aspecte que va quedar conscientment exclòs va ser l'estat dels diferents sectors econòmics.

D'aquesta part del Pla són especialment rellevants el capítol de les infraestructures (capítol 6) i dels equipaments (capítol 7) i el capítol 8, dedicat a l'anàlisi funcional del territori, ja que posteriorment esdevenen el gruix de les determinacions de la Memòria i es poden considerar fonamentals a l'hora d'estructurar-ne els objectius. En el capítol 8 es donen a conèixer els resultats d'uns estudis molt ben sistematitzats metodològicament sobre els mercats de treball i les àrees de cohesió i centralitat a Catalunya a partir de les relacions de mobilitat laboral diària que s'estableixen entre els municipis. La delimitació d'aquestes àrees ha enriquit el coneixement sobre el sistema urbà català des d'una perspectiva funcional i ha posat de manifest la superació del municipi com espai unitari de residència-treball en moltes de les comarques catalanes.

La Diagnosi és una valoració crítica de la situació dels diferents aspectes que configuren la societat catalana. En aquest cas, el contingut del text si que introdueix elements d'anàlisi de la situació econòmica per veure els reptes que s'han d'afrontar: transformacions en el sector de l'agricultura, del secundari i terciari, del turisme; competitivitat de Catalunya en la Unió europea i la problemàtica

³ La Comissió de Coordinació de Política Territorial depen del President de la Generalitat de Catalunya i està formada per un representant de cada un dels departaments de la Generalitat. Està prevista a l'article 8 de la Llei 23/1983, de política territorial.

de les infraestructures, la qualitat de vida i la protecció del medi ambient. De la Diagnosi cal remarcar el capítol 6, sobre el reequilibri territorial de Catalunya, que dona compliment a un dels requisits demanats al Pla en les lleis aprovades anteriorment. En aquest capítol es fa una diferenciació tipològica de les comarques i dels nuclis urbans segons la seva capacitat de creixement econòmic i espacial.

La Memòria és la part propositiva del Pla. L'estratègia proposada està orientada a superar el desequilibri que existeix a Catalunya entre una zona fortament congestionada, concentrada al voltant de Barcelona i bona part del territori, amb nivells més baixos població. Per això es defineix una distribució teòrica de la població futura de Catalunya per l'any 2026 (imatge-objectiu). Aquesta distribució té per objecte rebaixar el pes relatiu de la població de l'àmbit funcional metropolitana al voltant del 60% i confia en el repartiment de la població restant pels altres àmbits funcionals. A partir d'aquesta idea inicial, el Pla proposa dues línies de reequilibri: una per l'àmbit funcional metropolitana i l'altra per la resta del territori i selecciona els «sistemes de proposta» (conjunt de municipis cohesionats a partir dels sistemes urbans definits en els estudis d'informació) com a unitats funcionals preferents per a fer pivotar les propostes de descongestió. En especial destaca aquells sistemes que, en cada àmbit funcional, tenen capacitat per a reequilibrar amb l'assignació d'unes funcions i unes polítiques específiques que han de col·laborar en assolir el model territorial general.

Per altra banda, a la Memòria es formulen una sèrie d'estratègies orientades a reduir els desequilibris territorials, a millorar la qualitat de vida i a fomentar el desenvolupament econòmic. Aquestes estratègies de caràcter general es reforcen de forma explícita en els capítols d'objectius i propostes per les actuacions en infraestructures i qualitat de vida. El caràcter de totes elles és força genèric i són orientacions que el planificador suggereix per millorar o optimitzar l'actuació pública sense que en cap moment es materialitzin en el territori o es prevegi la seva concreció de realització.

La concreció de les propostes previstes en el Pla territorial general s'hauria de materialitzar en els futurs plans territorials i en el planejament urbanístic, tal com es desprèn de la Llei de política territorial. En el darrer capítol de la Memòria hi ha les indicacions per aquestes figures de planificació.

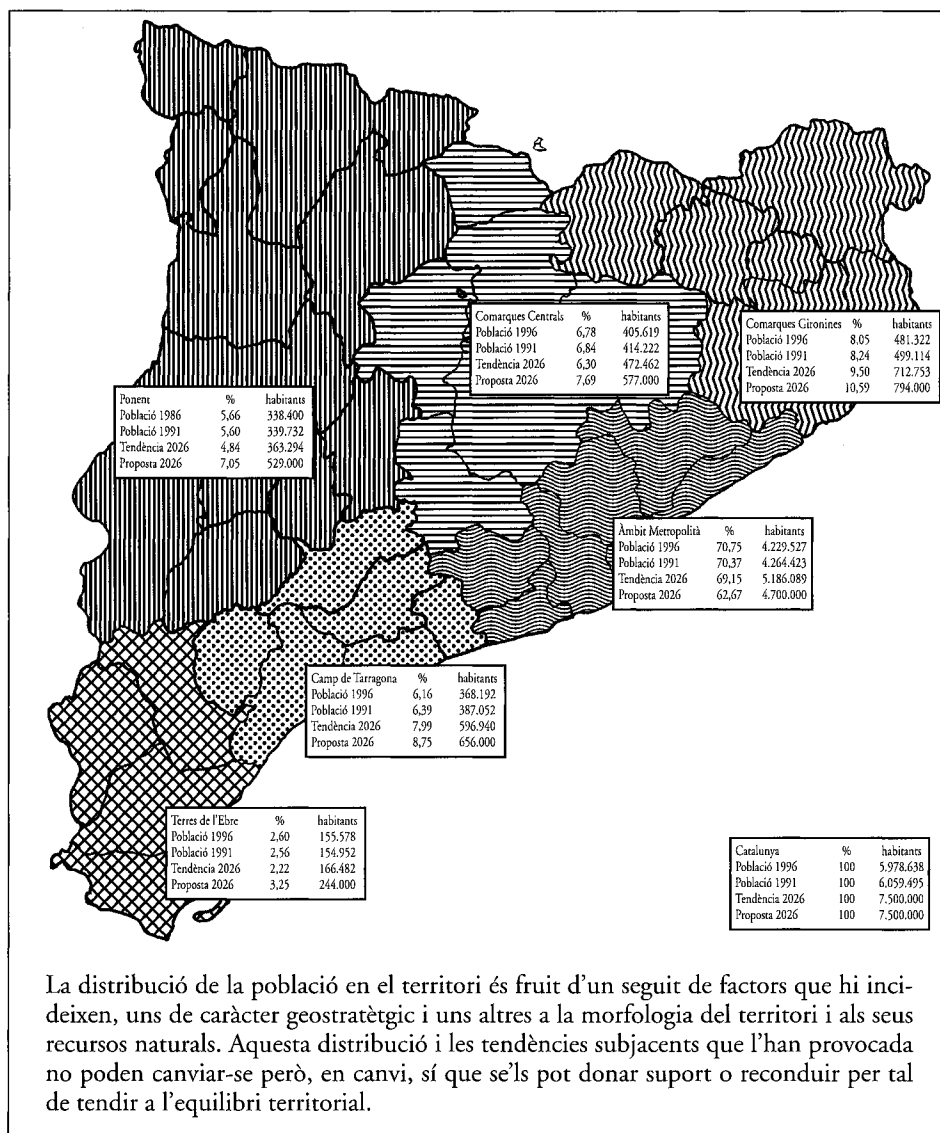
En el cas dels plans territorials parcials hi ha dos tipus d'indicació per als sistemes de proposta: una és sobre els paràmetres urbanístics bàsics lligats a la planificació física dels usos de sòl; l'altra indicació fa referència a la definició del respectiu esquema d'ordenació territorial. En aquest esquema s'hi inclou la localització indicativa de les reserves de sòl, les infraestructures bàsiques, els equipaments comarcals i supra-comarcals i els espais objecte de protecció. En el cas dels plans sectorials hi ha una enumeració dels que seria desitjable redactar amb unes acotacions d'orientació general quant a contingut; és en el planejament urbanístic on s'acabarien de fixar la classificació i la qualificació d'usos i les determinacions preses en els altres plans de nivell superior.

Tipologia del desenvolupament comarcal

Nivell de desenvolupament	Especialització productiva		
	Sector agrari	Indústria	Turisme/terciari
Estancament	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">Terra Alta Priorat Garrigues</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">Pallars Sobirà Pallars Jussà Alta Ribagorça Alt Urgell</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Solsonès Segarra Noguera Urgell Pla d'Urgell Conca de Barberà</div>		
		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">Berguedà Ripollès</div>	
Creixement moderat	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">Montsià Baix Ebre</div>		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Cerdanya Val d'Aran</div>
Creixement destacat		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">Pla de l'Estany Garrotxa Anoia Bages Osona</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Alt Empordà Baix Empordà Baix Penedès</div>
Fort creixement		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">Baix Camp Alt Penedès Alt Camp Selva</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Gironès Tarragonès Segrià</div>	
Fort creixement en congestió		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">Garraf Vallès Occidental Baix Llobregat Maresme</div>	
Congestió		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Barcelonès</div>	

Font: Elaboració pròpia a partir de «Diagnosi» del *Pla Territorial general de Catalunya*, 1995.

Distribució de la població. Imatge-objectiu l'any 2026 proposada pel pla



Font: «Memòria» del Pla territorial general de Catalunya, 1995.

Finalment, l'estudi econòmic i financer no és un apartat on s'avaluï el cost d'implantació i desenvolupament de les actuacions del Pla sinó que és un recull de les inversions de la Generalitat i de l'Estat pel quadrienni 1994-97. Aquestes inversions es van escollir en col·laboració amb els departaments i, en principi, es creien necessàries per assolir els objectius que marca el document, i d'aquesta manera assegurar en la mesura possible la seva execució.

5.2.6. *Els plans territorials parcials: el cas de les Terres de l'Ebre*

L'any 1995 s'aproven dos decrets que permeten començar al Servei de Planificació Territorial la redacció del pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre, que comprèn les comarques del Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta.

Aquest nivell de planificació es considera òptim per articular la participació dels departaments de la Generalitat amb l'administració local i així poder conèixer amb precisió l'estat actual de la situació sectorial i territorial per ajustar les futures propostes de planificació. Per això, l'any 1996 es van constituir dues comissions tècniques: la del territori, on es tracten aspectes relacionats amb les infraestructures i el medi ambient, i la d'equipaments.

Quant a l'estructura del document, la redacció d'aquest pla territorial parcial hauria de seguir el model fixat en el Pla territorial general. El març de 1997 hi ha redactats uns primers estudis d'informació i la diagnosi.

6. Relació cronològica de les publicacions i normativa aprovada en aquesta etapa (1978-1997)

Publicacions

Al llarg d'aquesta etapa, el Servei de Planificació Territorial i la Direcció General de Política Territorial/Planificació i Acció Territorial van encarregar nombrosos estudis i informes que van servir de base per a l'elaboració del Pla i que contribueixen al coneixement territorial del país. Alguns d'aquests estudis han estat publicats:

- *El Priorat: anàlisi econòmica i possibilitats de desenvolupament*, Direcció General de Política Territorial. Barcelona, 1981
- Corominas, J: *Geologia i planificació territorial: paràmetres geològics que condicionen la utilització del territori de Catalunya*, Direcció General de Política Territorial. Barcelona, 1982
- *Textos legislatius sobre planificació territorial. Itàlia, Regne Unit, República Federal Alemanya*, Direcció General de Política Territorial. Barcelona, 1982
- *Reconeixement territorial de Catalunya*, (23 vol.) Departament de Política Territorial i Obres Públiques i Centre d'Estudis de Planificació. Barcelona, 1982-83

- *Quaderns del Sistema d'informació territorial de Catalunya*, (4 vols). Direcció General de Política Territorial. Barcelona, 1983
- *Una aplicació del programa MAP a Catalunya*, Direcció General de Política Territorial– Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, 1983
- *Estat d'utilització de les platges del litoral català*, Direcció General de Política Territorial. Barcelona, 1984
- Alemany, J et. alt.: *Bases per a l'ordenació del litoral català*, Direcció General de Política Territorial. Barcelona, 1984
- Cabré, A. i Pujadas, I.: *Previsions demogràfiques a Catalunya. Comarques i municipis grans a l'horitzó 2000*, Direcció General de Política Territorial. Barcelona, 1984
- Parellada, M. (dir.): *Model Catalunya 2000. Estudi de prospectiva de la demanda de sòl a Catalunya*, Direcció General de Política Territorial. Barcelona, 1985
- Leonart, P. (dir.): *El potencial econòmic del sistema de ciutats a Catalunya*, Direcció General de Política Territorial-Banca Catalana. Barcelona, 1988
- *El Pla territorial general de Catalunya*, Direcció General de Planificació i Acció Territorial. Barcelona, 1995

Col·lecció Perspectives territorials

La proposta d'aquesta col·lecció es va formalitzar l'any 1991 i tenia la intenció d'homogeneïtzar sota un mateix format i posar a l'abast d'estudiosos i interessats aquells treballs de més interès territorial. D'aquesta col·lecció s'han publicat 6 números:

- Pujadas, I. i Mendizábal, E.: *La població de Catalunya, 1975-1986: de l'explosió demogràfica al creixement zero*, núm 1, 1991
- Costa, A., Güell, X. i Parellada, M.: *El comportament territorial de la població ocupada: anàlisi per sectors entre 1975-1986*, núm. 2, 1993
- Oliveras, J.: *La formació dels desequilibris territorials a Catalunya en el segle XIX*, núm. 3, 1994
- Gabinet d'Estudis Socials: *Entre el Sud i el Nord: els treballadors estrangers a Catalunya*, núm. 4, 1995
- Artís, M. et alt.: *L'ocupació sectorial a Catalunya en el període 1986-1991: una anàlisi comarcal*, núm. 5, 1995
- Clusa, J., Palacio G., Castañer, M. et al.: *Els mercats de treball de Catalunya, 1981-1986-1991*, núm. 6, 1996

Normativa

La normativa associada a la política territorial i la que ha acompanyat la redacció dels diferents plans ha estat la següent:

- Directrius i esquema del Pla territorial de Catalunya (BOPC núm. 22, de 2 de març de 1981).

- Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial.
- Decret 397/1984 sobre el procés d'elaboració del projecte de Pla territorial general de Catalunya.
- Decret 73/1987, de 20 de febrer, que prorroga el termini dels estudis relacionats amb el Pla territorial general fins el 31 d'agost de 1988, vist la complexitat dels treballs de base i la necessitat de maduració de les propostes atès que amb l'entrada a la Comunitat europea cal afrontar els problemes territorials amb una nova òptica de coordinació.
- Acord del Govern de la Generalitat del 6 de setembre de 1991 d'incorporar al projecte del Pla territorial general la informació produïda a partir del darrer Cens, com també l'actualització dels estudis d'informació i d'interpretació, els reajustaments de les conclusions i la reestructuració dels continguts.
- Resolució del 12 de febrer de 1993 per la qual es fa públic l'acord del 12 de febrer de 1993, del Govern de la Generalitat, pel qual es pren en consideració el projecte de Pla territorial general de Catalunya i se sotmet a consulta institucional.
- Llei 1/1995, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya.
- Resolució del 30 de maig de 1995 per la qual es fa públic l'acord del Govern de la Generalitat de 16 de maig de 1995 de formulació del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre.
- Decret 345/95 sobre el procés d'elaboració i tramitació del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre.

7. Conclusió

Aquesta ha estat, a grans trets, l'activitat generada pel Servei de Planificació Territorial de la Direcció General de Política/Acció i Planificació Territorial, responsable dels temes d'ordenació del territori fins l'any 1997. L'articulació de tot aquest procés ha significat que la Generalitat hagi estat una de les administracions pioneres en relació a la resta de Comunitats Autònomes a l'hora de dotar-se d'instruments normatius i de planificació propis. Juntament amb això cal afegir l'innegable esforç realitzat per analitzar i conèixer els problemes territorials de Catalunya des d'una perspectiva autonòma, que s'ha plasmat en els diferents documents elaborats al llarg d'aquest període.

La consecució d'aquests documents té també la seva importància ja que apareixen en un moment de crisi de la planificació. Alguns autors situen aquesta crisi just en la dècada dels vuitanta i ha significat el trencament d'alguns models consolidats fins la data, en especial en allò que fa referència als plans omnicomprensius, per deixar pas a formes d'intervenció més fragmentades o estratègiques.

La situació a partir de la reestructuració de competències de l'any 1997 sembla indicar un previsible canvi en l'orientació dels temes d'ordenació territorial ja que ha passat a dependre d'un nou òrgan administratiu que supervisa l'activitat urbanística de Catalunya. Quedarà per veure si serà possible el des-

plegament del Pla territorial general i com s'encaixarà aquesta previsible nova orientació amb el marc normatiu aprovat en aquest primer període.

Bibliografia

- CENTRE D'ESTUDIS DE PLANIFICACIÓ-DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (1982-83): *El reconeixement territorial de Catalunya*, (23 vols.), Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Charte européenne de l'aménagement du territoire* (1984): Conseil d'Europe, Strasbourg.
- Decret 397/1984 sobre el procés d'elaboració del projecte de Pla territorial general de Catalunya.
- Decret 177/1987, de 19 de maig, sobre el desplegament de la planificació i coordinació d'àmbit regional previst a la Llei de la conurbació metropolitana (LLOT), que determina el procés d'elaboració del pla territorial parcial de la Regió I.
- Decret 62/1997, de 4 de març, de reestructuració del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (1979): *Memòria 1978*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (1987): *Pla de carreteres de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (1995): *Pla territorial general de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Directrius i esquema del Pla territorial de Catalunya* publicat al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 22 del 2 de març de 1981.
- Estatut d'autonomia de Catalunya*, 1979.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1982): *Pla de sanejament de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques*, Junta de Sanejament, Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1993): *Pla d'espais d'interès natural*, Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca i Departament de Medi Ambient. Barcelona.
- HERINGTON, J (1989): *Planning processes: an introduction for geographers*, Cambridge University Press.
- LAJUGIE, J, DELFAUD, P. i LACOUR, C. (1985): *Espace régional et aménagement du territoire*, Dalloz, (Deuxième édition).
- Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial publicada al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 385 de 30 de novembre 1983.

- Llei 1/1995, de 16 de març, d'aprovació del Pla territorial general de Catalunya.
- MONOD, J. i CASTELBAJAC, P. (1991): *L'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de France (Que sais-je). París, (6ème. édition refondue).
- Pla territorial sectorial d'equipaments comercials* (mimeo) (1997): Departament d'Indústria, Comerç, Consum i Turisme. Generalitat de Catalunya.
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. *Legislación del Suelo*, Civitas (Biblioteca de Legislación). Madrid, 1988.
- Resolució del 30 de maig de 1995 per la qual es fa públic l'acord del Govern de la Generalitat de 16 de maig de 1995 de formulació del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre.
- Germans Rubió i Tuduri: El pla de distribució en zones del territori català. Regional Planning. Barcelona, 1932 publicat a la Separata de *Novatecnia* núm. 1, gener-febrer de 1976.
- TERAN, F. de (1990): «Las ciudades del futuro y la política regional», *Política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1990.