

Observatori del Territori i del Medi Ambient

Monografies

Núm. 1 | Abril 2008



L'ús del sòl i l'ordenació del territori: els casos de Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears

L'ocupació del sòl és una de les variables clau per a mesurar amb rigor la dimensió econòmica, territorial i ambiental del nostre model de desenvolupament. L'anàlisi dels canvis produïts al nostre territori és essencial per a conèixer l'estat actual i les tendències generals que afecten la sostenibilitat dels països i les regions d'Europa.

La part de l'Arc Mediterrani conformada per Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears es configura com una branca vertebradora de l'espai paral·lel en la Dorsal Europea, i que ha estat coneguda en alguns manuals com el "Nord del Sud". Parlem d'un subsistema urbà que podria abastar el Bulevard francès de la Mediterrània i que s'estén en direcció

2

cap a Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears. Aquest espai europeu presenta una sèrie d'atractius específics que el converteixen en una de les zones més atractives per a la inversió (clima benigne, medi ambient qualificat i oferta d'equipaments basada en un desenvolupament de caràcter turístic, d'oci i d'esbarjo).

El dinamisme d'aquesta zona va més enllà de les primeres industrialitzacions, ja que estan vinculades a una terciarització progressiva de les activitats i al constant increment demogràfic. Els canvis produïts en la nostra franja vénen emmarcats per nous models econòmics i de producció, que acaben plasmant-se físicament en transformacions territorials importants. Davant d'un fenomen urbà que tendeix a la conformació de grans ciutats entorn de les àrees metropolitanes, amb la creació d'infraestructures o l'ús turístic i residencial, sorgeix un repte encara no resolt del tot: el d'una ordenació del territori més eficaç i que s'ha d'entendre com una disciplina que preveja, de forma sensata i sostenible, tant les activitats econòmiques com les infraestructures i la gestió prudent de tot l'espai geogràfic.

Cal advertir que l'Observatori Europeu d'Ordenació del Territori ha assenyalat, per al cas de l'Euroregió de l'Arc Mediterrani (EURAM), que ciutats com Barcelona, València o Palma de Mallorca repuntaran com a àrees de creixement metropolitana amb capacitat d'organització econòmica, social i territorial d'un ampli espai regional. També caldrà fer-ho en la resta d'espais amb noves demandes de sòl, que acaben pressionant la franja litoral o els àmbits d'interior que encara importen valors per a aquesta secció del Mediterrani.

Fruit de tot això, assistim a l'efervescència de noves fórmules de gestió que són el resultat efectiu promulgat per l'Estratègia Territorial (Postdam 1999), i que suposa l'acord d'uns models i d'uns objectius territorials comuns per a procurar un desenvolupament equilibrat i sostingut del territori a Europa.

L'informe que presentem s'estructura en tres parts ben diferenciades: la primera analitza els canvis en els usos del sòl de Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears, visualitzats en el projecte CORINE LAND COVER (1987-2000). La segona part es presenta com una aproximació als instruments i les eines d'ordenació territorial existents i que s'estan aprovant últimament en aquestes regions. Finalment, s'exposa un balanç final de gestió del sòl i del territori des de l'àmbit o escala local. ■



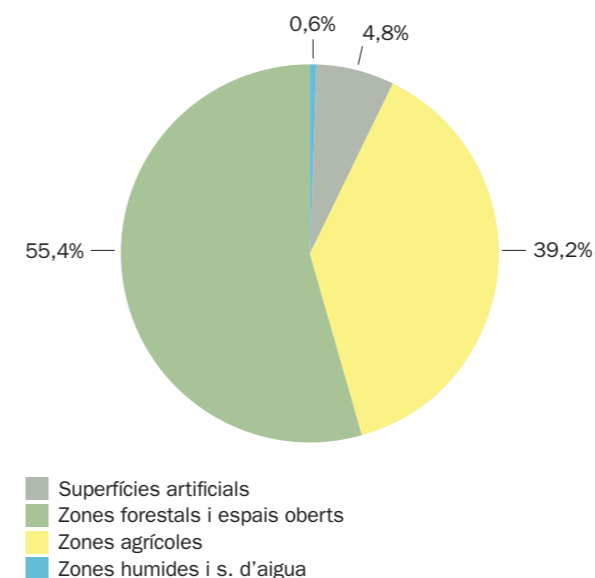
3

Canvis en l'ús del sòl els últims anys

Si observem les dades que figuren en el projecte CORINE LAND COVER des de l'any 1987 fins al 2000, Catalunya lidera la transformació de sòl natural de la franja mediterrània, si bé les xifres percentuals respecte del total superficial situen altres territoris, com ara les Illes Balears, com l'espai que més ha canviat per l'acció humana.

Caldria comentar que s'entenen com a superfícies artificials aquelles que preveuen fonamentalment els teixits urbans de caire continu o discontinu, les estructures urbanes laxes, les urbanitzacions exemptes o enjardinades, a més de les zones industrials, comercials o d'infraestructures.

Gràfic 1. Ús del sòl a Catalunya

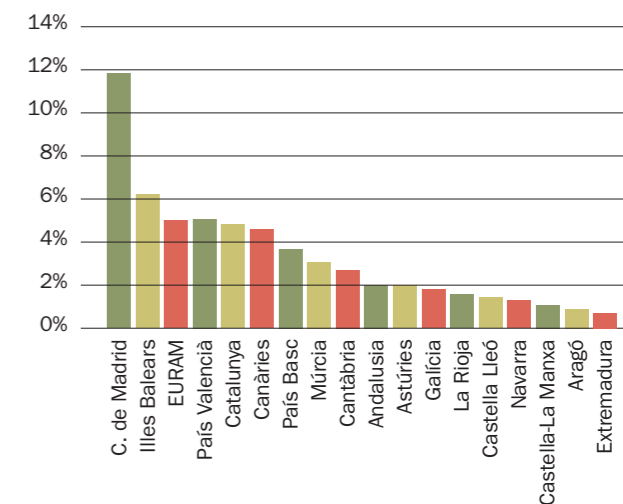


En el cas català, podem dir que s'ha consolidat el continuisme en la transformació del sòl de les comarques que envolten tota l'àrea metropolitana de Barcelona (Maresme, Vallès Oriental i Occidental i Baix Llobregat), encara que en els àmbits litorals també es donen mutacions importants. Així, es poden apreciar canvis importants al Camp de Tarragona i la Costa Brava, sense oblidar el corredor d'infraestructures que connecten Catalunya amb l'Aragó al seu pas per la plana de Lleida.

A Catalunya, l'augment de les superfícies artificials ha estat significatiu (12,8%), si bé aquest percentatge se situa per sota de la mitjana estatal, perquè la situació de partida és gairebé elevada com a regió històricament desenvolupada.

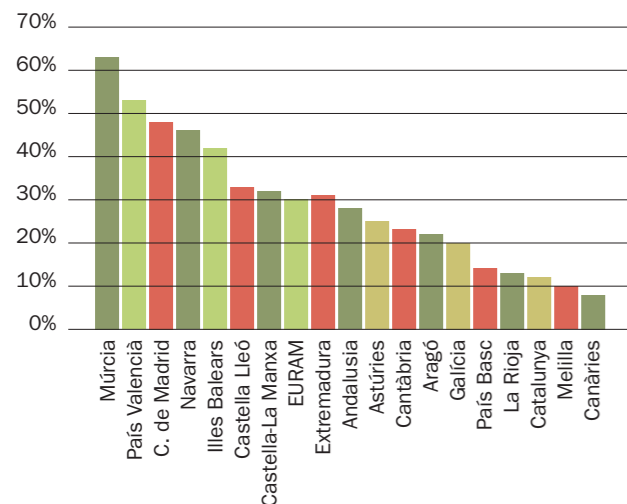
La superfície artificial del Principat es distribueix quasi per igual entre les zones industrials i urbanes, en les quals les expansions s'han fet per sobre de zones agrícoles i, en menor mesura, forestals.

Gràfic 2. Percentatge ocupat en cadascuna de les CC.AA (2000)



Com passa en altres llocs del Mediterrani, el creixement de superfície artificial es concentra especialment en el litoral com a resultat d'una demanda residencial i turística. També es donen canvis en l'entorn metropolità de Barcelona, que aglutina els sistemes industrials, logístics o d'infraestructures. Els espais d'influència de Barcelona i, en menor mesura, de Tarragona han estat els pols en què s'ha concentrat aquest tipus de creixement. Paral·lelament al fet assenyalat, es detecten creixements significatius d'infraestructures en indrets pròxims als ports i als aeroports del Principat.

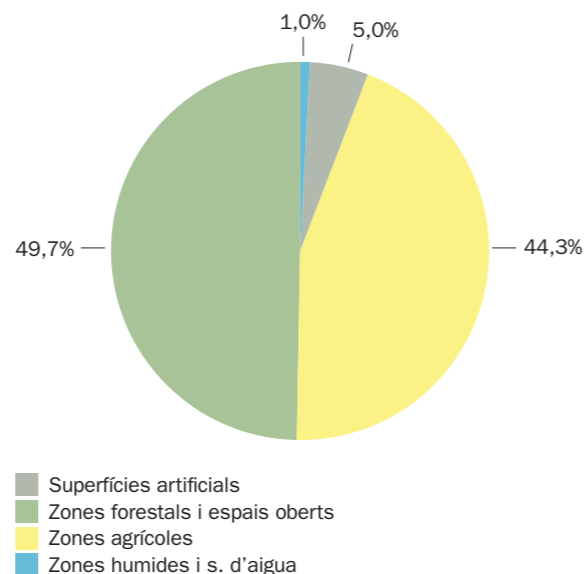
Gràfic 3. Canvi de la superfície ocupada per superfícies artificials entre 1987 i 2000 (expressat en percentatges)



L'espai forestal ha disminuït en superfície arbrada en benefici de les zones de vegetació esclerofil·la, com a conseqüència de l'abandonament de zones rurals o el creixement i la propagació dels incendis forestals. Quasi un 60% del territori català és forestal, i d'aquest, un 40% són boscos. Els últims 15 anys, a Catalunya s'han destruït vora 200.000 hectàrees per incendis. En referència a l'espai de muntanya, bona part de l'Alt Pirineu i l'Aran continuen sent el gran pulmó de la franja a l'Arc Mediterrani, en el qual sembla que s'aconsegueix mantenir els ecosistemes clau que es consideren fonamentals per a la salvaguarda i la protecció territorial. No obstant això, el projecte CORINE LAND COVER detecta pèrdues de superfície importants a les comarques del Bages, l'Anoia i la Segarra, a més de regressions significatives en les zones naturals de la comarca de l'Alt Empordà.

Al País Valencià, els canvis per ocupació del sòl han estat més distribuïts. Es reforça la pressió humana per tota la franja litoral del País, igual com en l'àmbit urbà d'Alacant-Elx. Les àrees metropolitanes de València i Alacant continuen creixent de manera radial al voltant de les seues infraestructures de comunicació, per bé que es poden apreciar creixements importants en àmbits de caràcter rural a les valls muntanyoses de les Marines, la Safor i les hortes tradicionals de l'àrea metropolitana de la ciutat de València (Ribera Baixa i Horta Nord i Sud, fonamentalment).

Gràfic 4. Ús del sòl al País Valencià

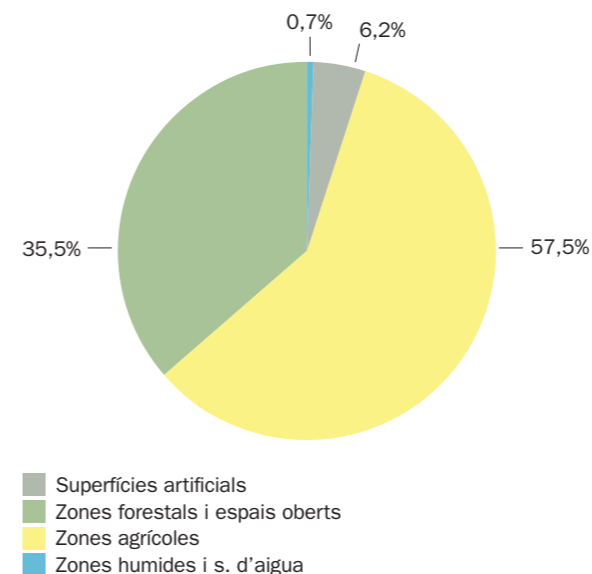


En tot cas, l'augment de superfícies artificials és una de les més altes de tot Europa. La reducció de la superfície agrícola ha estat important, però representava una petita proporció respecte del total preexistent (2,9%). Val a dir que les zones forestals també han patit una regressió significativa en favor de les superfícies artificials, que corresponen en la major part de l'esfera urbana i turísticoreidencial (64,3%), i han deixat els creixements industrials i comercials en xifres més modestes (16,2%).

Al País Valencià trobem pèrdues importants de sòl forestal a la comarca dels Ports, acompanyades de canvis destacats als vessants i als relleus de les zones prelitorals i d'interior, com una conseqüència puntual dels incendis forestals (hi destaca l'any 1994), i sobretot per les transformacions urbanístiques. Cal dir, però, que la situació en general és de recuperació, si atenem les dades tècniques publicades en el Pla General d'Ordenació Forestal.

Les Illes Balears mantenen un tractament més dual en l'ús del sòl, en el qual cal distingir les zones metropolitanes i les turístiques, concentrades als municipis de Palma, Eivissa i Calvià, amb els espais agrícoles d'interior de la serra de Tramuntana. L'illa de Mallorca és l'àrea més densificada, tant turísticament com demogràficament, i presenta una clara tendència a l'ocupació lineal del corredor de Palma-Alcúdia. A l'illa d'Eivissa ha continuat el creixement al voltant del seu nucli urbà, però també a Sant Antoni. Formentera ha aconseguit mantenir quasi intactes les seues estructures territorials, mentre que a Menorca romanen els eixos de creixement urbà entorn de Maó i Ciutadella.

Gràfic 5. Ús del sòl a les Illes Balears



A les Illes Balears també s'han produït diversos processos de desforestació i rompuda de terres per interessos fonamentalment turístics als diferents contraforts de la serra de Tramuntana (com per exemple als municipis d'Escorca, Calvià o Andratx). Al canvis per pressió humana, caldria afegir-hi una pluviositat minvant els últims anys. Davant d'això, cal ressenyar les importants accions de reforestació que duen a terme alguns grups ecologistes.

A les Balears, els conreus agrícoles encara predominen en la major part del territori (57,5%), cohabitant amb els espais forestals (domini que representa el segon tipus de superfície, amb el 35,5% d'ocupació del territori). El desenvolupament urbà i la forta pressió turística iniciada els anys 60 continua encara a les illes (particularment a les illes de Mallorca i Eivissa). Com a conseqüència d'això, l'àmbit rural ha disminuït, encara que continua representant més del 50% de la superfície total insular. ■

Polítiques territorials a Catalunya

L'estructura actual del territori català és el resultat d'un llarg procés de concentració de la població i d'activitats als principals nuclis urbans que es remunta al segle XVIII.

Els darrers 100 anys, però, s'ha produït un ràpid procés de descentralització de la població que aviat ha derivat en dispersió. Així, durant un quart de segle, els nuclis més densos i poblats de les principals àrees urbanes han vist frenat el creixement i, fins i tot, com és el cas de Barcelona o el seu entorn immediat, han patit fortes pèrdues netes en favor de les localitats pròximes.

Aquests desenvolupaments han vingut de la mà de millores en les infraestructures, l'augment de les taxes de motorització o l'evolució del mercat de l'habitatge. L'ocupació del sòl ha estat galopant, amb l'empobriment consegüent dels valors paisatgístics, la fragmentació dels espais naturals i la pujada dels costos en serveis o del consum energètic.

La integració territorial i la dispersió de la urbanització s'han vist acompanyades d'una especialització funcional creixent de cada lloc en relació amb el conjunt. D'aquesta manera, a partir de la seua capacitat de competir en el mercat del sòl, els usos residencials, comercials, productius i d'oci han tendit a separar-se sobre el territori.

L'avanç cap a un ús més ordenat, equitatiu i culte del territori ha requerit dotar l'Administració catalana de nous instruments d'actuació administrativa. El Govern ha emprès noves formes de planejament territorial i urbanístic i ha aconseguit regular, sobre norma, les polítiques en matèria de protecció del sòl, de pai-

satge, d'infraestructures o de rehabilitació urbana. Durant l'any 2004, el Govern català va incentivar el Programa de Planejament Territorial mitjançant el qual s'ha tractat de posar fi a la llarga estació de sequera en matèria de planejament supramunicipal, tant en la vessant territorial com en la urbanística. La Llei 23/1983 de política territorial plantejava elaborar un Pla Territorial General per al conjunt de Catalunya, si bé va caler esperar fins a la Llei 1/1995 perquè s'aprovés. A aquest Pla Territorial General, el van seguir en elaboració fins a set plans territorials parcials, però d'aquests només es va aprovar el de les Terres de l'Ebre (2001), en bona mesura per les pressions que hi havia de resposta al moviment social oposat al projecte de transvasament d'aigües cap al País Valencià.

Partint d'aquestes premisses, el Govern es va comprometre a elaborar, en el curs de la legislatura (2003-2007), la resta dels plans territorials per al conjunt del territori català:

- PT de l'Alt Pirineu i l'Aran.
- PT de les Comarques Centrals.
- PT de les Comarques Gironines.
- PT de la Regió Metropolitana de Barcelona.
- PT de les Terres de Ponent i el Camp de Tarragona.
- Revisió del Pla Territorial de les Terres de l'Ebre i del Pla Territorial General de Catalunya.

Els plans dissenyats serien concebuts com uns documents flexibles, d'orientacions estratègiques i d'actuacions administratives amb compromisos econòmics pendents d'assolir-se de forma concertada. Els plans territorials parcials van acabar ajustant-se geogràficament a la proposta catalana de vegueries com l'àmbit més adient per a plantejar delimitacions i planificacions del territori.

En un primer moment, l'aproximació jeràrquica al planejament hauria requerit iniciar l'esforç de planificació territorial revisant, primer de tot, el Pla Territorial General de Catalunya, per a procedir, tot seguit, a elaborar els plans territorials parcials. La fórmula no va quallar, ja que es va estimar que es corria el risc de perdre la legislatura en una discussió d'estratègies generals, quan en realitat es requeria de normatives i propostes immediates. En aquest context, es va escollir avançar directament amb els plans territorials parcials i, com es veurà a continuació, amb els plans directores urbanístics. L'efectivitat d'aquesta planificació va passar per acords entre administracions multi-escala (entre el Govern i els seus departaments, els ajuntaments i la societat civil, entre d'altres).

Ja en un tercer nivell, els plans directores urbanístics (PDU) apuntaran a convertir-se en els instruments d'escala pròxima entre el Planejament Territorial Parcial i el Planejament Local. Així, els últims mesos s'ha iniciat la redacció d'un total de 19 instruments normatius d'aquest tipus, que afecten, en conjunt, més de 300 municipis de tot Catalunya. Durant l'any 2006, tres d'aquests documents es trobaven ja definitivament aprovats i la resta estaven encetant la redacció.

En l'actualitat s'estan redactant els plans directores urbanístics de l'entorn de les tres principals ciutats de la Catalunya Central: la conca d'Òdena (àrea urbana d'Igualada), el pla del Bages (àrea urbana de Manresa) i la plana de Vic (àrea urbana de Vic). S'han començat també els treballs per a elaborar els plans directores urbanístics de les àrees urbanes de Figueres i Girona, a més del Pla de l'Àrea Central del Camp de Tarragona (Tarragona-Reus) i del Pla de l'Estany. En tots els casos, es tracta de polaritats urbanes bàsiques per a la desitjada estructuració nodal del Principat, que presenten una complexitat urbanística elevada en la qual cal optimitzar la inversió en infraestructures o la responsabilitat d'acollir una part rellevant dels futurs creixements residencials o d'activitat econòmiques.

Hi ha un segon grup de plans directores urbanístics en què es proposa preservar i valoritzar el patrimoni ambiental, paisatgístic o arquitectònic d'una sèrie d'indrets especialment sensibles. Entre aquests destacaria el Pla Director Urbanístic de Gallecs, que té com a objectiu principal protegir i ordenar de manera definitiva un espai de 774 hectàrees d'alt valor paisatgístic de la Regió Metropolitana que, al llarg dels darrers 35 anys, han estat objecte de diversos projectes i polèmiques de caire urbanístic. Un altre pla director que afecta una àrea sobre la qual s'ha produït una controvèrsia territorial notable és el de la Vall d'en Bas, la Vall del Ges i Bisaura, que té com a finalitat ordenar el creixement urbanístic i regular els usos del sòl no urbanitzable en els àmbits d'influència de l'eix Vic-Olot per Bracons.

Hi ha un altre pla director en el qual es proposa preservar el conjunt de les colònies industrials del Llobregat a fi de consolidar-les des del punt de vista tant residencial com d'activitat productiva, apostant així mateix per la freqüentació turística associada a la indústria.

Caldria comentar l'inici del Pla Director Urbanístic de la Serra de Rodes i els seus entorns, amb la voluntat de protegir i ordenar territorialment aquest espai, i que constitueix un connector biològic de gran impor-

tància entre la serra de l'Albera, el cap de Creus i els aiguamolls de l'Empordà, en un dels paisatges més prestigiosos i representatius del territori català.

Els plans directores urbanístics també cobreixen l'àmbit d'aplicació d'algunes àrees del Pirineu o el litoral que pateixen una forta pressió turísticoreidencial. D'acord amb les previsions del Pla Territorial de l'Alt Pirineu i l'Aran, s'ha iniciat la redacció i la tramitació dels plans de les quatre comarques pirinenques amb un dinamisme urbanístic més acusat: la Vall d'Aran, el Pallars Sobirà, la Cerdanya i l'Alta Ribagorça.

A Catalunya també es compta amb el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDUSC), amb la finalitat de reordenar un poblament litoralitzat empès per l'allau immobiliari residencial. En l'actualitat, prop de la meitat del front costaner català es troba ja urbanitzat. Davant d'aquesta realitat, el pla esmentat té com a objectiu protegir i posar en valor els espais litorals que es troben encara lliures d'ocupació i evitar així, sempre que siga possible, la seua urbanització. Aquest pla es desenvolupa mitjançant el Pla Director Urbanístic Costaner per a Sectors de Sòl Urbanitzable sense Pla Parcial definitivament aprovat (2005).

Polítiques Territorials al País Valencià

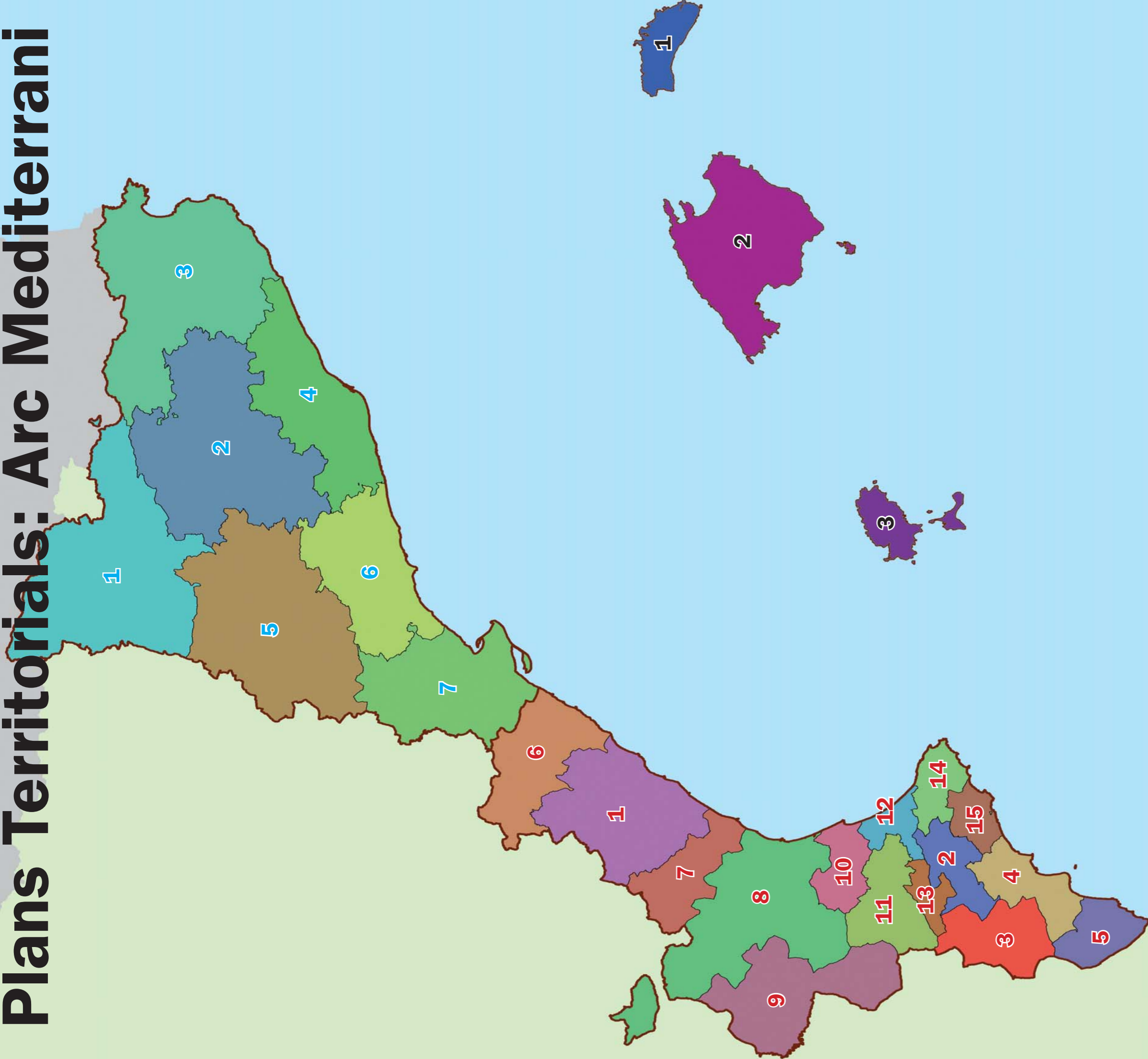
Després d'unes transformacions importants al litoral durant 40 anys, i de la incapacitat per planificar de forma coherent la xarxa de sistemes urbans del País Valencià, tant el planejament urbanístic com l'ordenació del territori han quedat regulats recentment per quatre normes bàsiques: la Llei 4/2004 d'ordenació del territori i protecció del paisatge; la Llei 10/2004 sobre sòl no urbanitzable; la Llei 16/2005 urbanística valenciana (LUV); i el decret 67/2006 de reglament d'ordenació i gestió territorial i urbanística (ROGTU).

La nova legislació planteja dos principis estratègics per a l'ordenació territorial i urbanística, amb la finalitat de presentar-se com a garantia de la qualitat de vida dels ciutadans i el desenvolupament sostenible:

- La millora de l'entorn urbà i de la seua incidència sobre el paisatge.
- L'accessibilitat del ciutadà en l'entorn urbà.
- L'eficiència de la mobilitat urbana i el foment del transport públic.
- La qualitat, racionalitat i eficiència en l'ordenació i la implantació dels equipaments i les dotacions públiques de la ciutat o del medi rural, procurant la convergència quantitativa i qualitativa amb les zones urbanes desenvolupades.
- La implementació d'un sistema policèntric de ciutats.
- La provisió, en les zones de desenvolupament urbà, de sòl per a habitatges subjectes a règims de protecció pública.
- La participació activa dels ciutadans i de les administracions en els processos territorials.

L'aposta instrumental ha acabat conformant tota una bateria d'eines i de tècniques de gestió que tracten al voltant de:

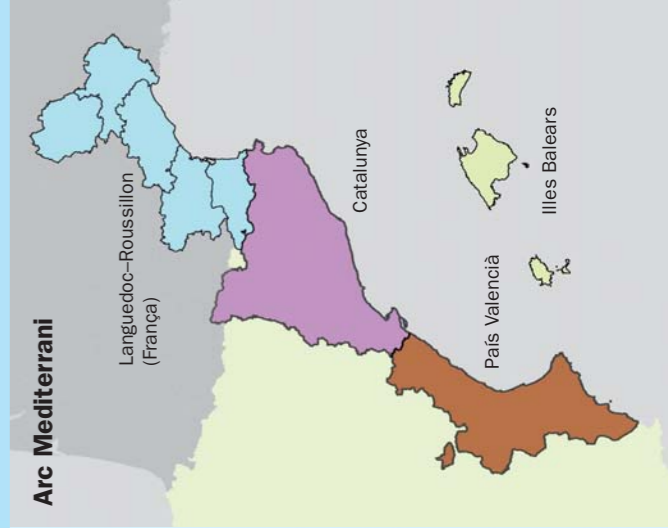
Plans Territorials: Arc Mediterrani



- Pla Territorial General de Catalunya**
- 1 PT Alt Pirineu i Aran
 - 2 PT Catalunya Central
 - 3 PT Comarques Gironines
 - 4 PT Regió Metropolitana de Barcelona
 - 5 PT Terres de Ponent
 - 6 PT Camp de Tarragona
 - 7 PT Terres de l'Ebre

- Directrius d'Ordenació Territorial (I. Balears)**
- 1 PTI de Menorca
 - 2 PTI de Mallorca
 - 3 PTI d'Eivissa i Formentera

- Estratègia Territorial Valenciana**
- 1 PAT Castelló (PATECAS)
 - 2 PAT Alcoi–Cocentaina
 - 3 PAT Elda–Petrer
 - 4 PAT Alacant–Eix (PATEMAE)
 - 5 PAT Vega Baixa
 - 6 Vinaròs–Benicarló (Pla d'Acció Indefinit)
 - 7 Sagunt (Pla d'Acció Indefinit)
 - 8 València (Pla d'Acció Indefinit)
 - 9 Utiel-Requena (Pla d'Acció Indefinit)
 - 10 Alzira (Pla d'Acció Indefinit)
 - 11 Xàtiva (Pla d'Acció Indefinit)
 - 12 Gandia (Pla d'Acció Indefinit)
 - 13 Ontinyent (Pla d'Acció Indefinit)
 - 14 Dènia (Pla d'Acció Indefinit)
 - 15 Benidorm–La Vila Joiosa (Pla d'Acció Indefinit)



- a) Identificar i protegir elements geogràfics que es constituïran com a referents del paisatge.
- b) Utilitzar racionalment els recursos naturals.
- c) Protegir els espais naturals que alberguen ecosistemes, hàbitats d'espècies i elements naturals significatius, fràgils, limitats o amenaçats.
- d) Conservar i posar en valor el patrimoni cultural.
- e) Proporcionar l'ocupació del sòl per als creixements urbans i d'infraestructures, procurant un desenvolupament òptim amb la menor ocupació de sòl.
- f) Implantar les infraestructures necessàries per al desenvolupament.
- g) Incrementar l'eficiència en la transformació, el transport i la utilització dels recursos energètics fomentant l'ús d'energia procedent de fonts renovables.
- h) Racionalitzar l'estructura territorial del sistema agrari valencià, implementant mesures per a la seua conservació i el seu desenvolupament qualitatiu.

En definitiva, els objectius que es persegueixen plantegen superar els desequilibris territorials que existeixen en l'àmbit del País Valencià, amb el tractament diferenciat de les diverses zones que el componen des de la perspectiva de la competitivitat territorial.

En aquest intent per aconseguir tot el que hem exposat, s'estableixen dues figures o instruments fonamentals:

- a) L'Estratègia Territorial Valenciana.
- b) Plans d'acció territorial (integrals i sectorials).

L'Estratègia Territorial Valenciana ha substituït les directrius d'ordenació territorial previstes en la derogada Llei d'ordenació del territori de l'any 1989. Aquest instrument era l'assenyalat per a convertir-se en l'element normatiu de referència, ja que s'hi havia de determinar el model territorial valencià. La nova legislació recull com a objectiu important l'elaboració i redacció d'aquesta Estratègia, si bé cal dir que encara no ha vist la llum per diverses raons. La manca d'un document d'ordenació del territori d'escala regional (Estratègia Territorial Valenciana), segons assenyala la Llei d'ordenació del territori, és una de les raons de la desarticulació del territori valencià.

La Llei 4/2004 també articula dos instruments de gestió territorial: un SIT (Sistema d'Informació Territorial) i un Institut d'Estudis del Paisatge. El primer funciona des de mitjans dels anys noranta i és gestionat per l'actual Conselleria amb competències en planificació territorial; el segon ha de ser de nova creació i encara no està en funcionament.

Sens dubte, el paisatge ha passat a tenir un protagonisme fonamental en les qüestions territorials, almenys des del punt de vista legal. Tant és així que el legislador preveu que, en la planificació, aquesta variable marque el camí dels programes territorials que puguen endegar-se en el futur, i que influísca sobre totes les escales de planificació (regional, subregional i local) per mitjà de diverses eines com són els estudis de paisatge i d'integració paisatgística, l'elaboració de catàlegs i els programes de paisatge. L'efectivitat a efectes de protecció territorial en l'aplicació d'aquests nous instruments encara s'ha de comprovar, si bé el Consell valencià ja ha sol·licitat vora 170 estudis de paisatge per als diferents instruments de planificació als municipis (plans generals, concerts previs o programes d'actuació integrada –PAI–) des de l'aprovació de la Llei d'ordenació del territori i protecció del paisatge del 2004.

La planificació efectiva ha de venir de la mà dels plans d'acció territorial de caràcter integrat, en els quals s'assenyala el model territorial de cada àmbit geogràfic d'actuació. La presentació d'aquests instruments es produeix a un ritme lent, encara que aquesta figura ja era prevista en l'antiga Llei del 1989. Fins ara, únicament s'han elaborat cinc d'aquests plans, i només tres s'han sotmès a exposició pública (2006):

- PATEMAE (Pla d'Acció Territorial Alacant-Elx, en fase d'exposició pública).
- PAT Vega Baixa (en fase d'exposició pública).
- PATECAS (Pla d'Acció Territorial de Castelló, en fase d'exposició pública).
- PAT Alcoi-Cocentaina (elaborat).
- PAT Elda-Petrer (en fase d'elaboració).

Des del punt de vista dels plans d'acció territorial de caràcter sectorial, val a dir que són d'obligada observació en els processos de planificació territorial. Així, per exemple, cal destacar el Pla d'Acció Territorial sobre la prevenció del risc d'inundació (PATRICOVA) i el Pla de Corredors d'Infraestructures.

Finalment, hi ha una sèrie de plans sectorials amb incidència territorial que resulten bàsics per a la planificació d'infraestructures i de serveis del territori valencià. És el cas del Pla d'Infraestructures Estratègiques (2004-2010), el Pla Integral de Residus o el Pla Eòlic Valencià, entre d'altres. ■

Polítiques Territorials a les Illes Balears

La Llei 8/1987 d'ordenació del territori de les Illes Balears estableix la necessitat d'elaborar unes directrius d'ordenació territorial (Llei 6/1999 i mesures tributaries). La funció d'aquestes directrius és la de marcar les grans línies del desenvolupament territorial balear, plantejant uns criteris de respecte i de voluntat de compassar, amb prudència, tant la gestió del medi natural i rural com l'àmbit l'urbà i sobretot el turístic.

Les directrius d'ordenació territorial (d'ara endavant, DOT) havien de reemplaçar els antics plans provincials d'ordenació de les Balears (PPOB), que van ser els responsables, juntament amb la Llei del sòl de l'any 1956, de donar cobertura al creixement urbanístic de l'època desenvolupista.

El fet insular implicava de manera clara que la carestia de sòl podia convertir-se en un factor limitador per al creixement urbà (vegeu les diferents moratòries urbanístiques en els períodes 1995-2003). També ho era l'amenaça al model econòmic balear, basat en una especialització turística molt elevada, en què les fórmules d'implantació massives posaven en entre-dit la seua competitivitat territorial.

Així, les idees fonamentals de les DOT havien de posar una atenció especial a les bases mínimes que caldria seguir a les Illes per a aconseguir els seus objectius. Aquestes directrius preveïen el desenvolupament d'uns plans territorials parcials (fins a un total de vuit) i d'uns plans directores sectorials (PDS) que s'haurien de completar amb els plans d'ordenació del medi natural (POMN).

Durant l'any 2000 hi va haver una modificació de la Llei d'ordenació del territori que va eliminar la redacció dels plans territorials parcials d'aleshores, i que

van quedar simplificats en forma de plans territorials insulars (PTI). Convé anotar, en aquest fet, la importància que va tenir l'aprovació de la Llei general turística de les Balears (Llei 2/1999), en la qual el Parlament de les Illes sancionava les DOT.

Automàticament, les competències en matèria de desenvolupament territorial van passar als consells insulars, que aviat van concretar els nous instruments amb la intenció de no bloquejar la demanda turístico-residencial existent. D'aquesta manera, es va aprovar el Pla Territorial Insular de Menorca (2003), per continuar amb el de Mallorca (2004) i finalitzar amb el d'Eivissa i Formentera (2005).

Coneguda l'experiència en la seua aplicació, tant les DOT com els plans territorials insulars (PTI) es van acabar estructurant en cinc idees fonamentals:

- a) Es prohibia genèricament la nova urbanització en nuclis de nova planta aïllats del sòl urbà i urbanitzable ja existents en el moment d'aprovació de les DOT.
- b) S'eliminava genèricament la nova urbanització en els primers 500 metres des de la vora del mar, i es creava així una franja de protecció coincident amb l'anomenada zona d'influència de llei de costes anomenada "àrees de protecció territorial (APT)".
- c) Es limitava, en els planejaments urbanístics municipals, la possibilitat de classificació de nou sòl residencial o turístic. Aquesta limitació s'establia en el 10% del sòl urbà i urbanitzable amb pla parcial aprovat el 1999 per les illes de Mallorca, Eivissa i Formentera, i d'un percentatge del 12% per Menorca. Els plans territorials insulars havien de ser els encarregats del repartiment i la regulació dels usos urbans fruit d'aquestes reserves de sòl entre els municipis.
- d) S'establien unes àrees de transició (AT) de naturalesa rústica al voltant dels nuclis preexistents, per la qual cosa el planejament es reservava un perímetre de 500 metres com a àrea de reserva davant futurs creixements.
- e) Es reclassificaven automàticament com a sòl rústic els sectors urbanitzables d'ús residencial, turístic o mixt que es trobaven en les situacions següents:
 - Terrenys en sòl no urbanitzable no programat en plans municipals amb més de 12 anys de vigència.
 - Sectors de costa amb pla parcial aprovat definitivament però sense projecte d'urbanització que formen un nucli aïllat o en zones d'APT.
 - Sectors de sòl no urbanitzable al marge dels terminis mínims establerts.

- Terrenys en sòl apte per a urbanitzar, amb vigència igual o superior a 4 anys, que no hagueren iniciat la tramitació d'un pla parcial.

Amb la finalitat d'agilitar la gestió i la planificació del territori balear, els plans territorials insulars són els encarregats d'atribuir la possibilitat del creixement residencial i turístic, si bé en el cas del Pla Insular de Menorca s'estableix un llindar de creixement força menor del que es proposava en les directrius d'ordenació del territori. Concretament, es passa d'unes 44.000 places previstes a només 10.700, i en termes de superfície, la reducció de sòl apte per a urbanitzar passa de 439 hectàrees plantejades en les DOT a les 102-179 marcades en el Pla Insular.

En el cas de Mallorca, es tracta de seguir les passes del pla anterior, acotant els increments de les 190.000 places reservades en les DOT fins a les vora 70.000 del Pla Territorial Insular. Aquesta variació torna a reduir el creixement quant a sòl destinat a transformació, que passa de les 1.894 hectàrees inicials a les 1.491 marcades en el Pla Insular.

El Pla d'Eivissa i Formentera acabarà ajustant-se al sostre plantejat inicialment en les DOT. Així, les 442 hectàrees inicials previstes acabaran confirmades en el Pla Insular, amb un equivalent previst de 44.200 noves places de naturalesa turística.

En resum, l'aprovació definitiva dels plans territorials insulars suposarà la recol·locació d'unes 125.000 places turístiques de les 269.000 que proposaven inicialment les DOT. Seran els plans insulars i, en el seu cas, el planejament urbà, amb els seus ritmes de gestió, els que acabaran classificant totes o part de les hectàrees que els atorga el nou repartiment estructurat. ■

Sinèrgies locals i dinàmiques de transformació del sòl

Encara és aviat per a aprofundir al voltant de quins han estat els resultats dels diferents instruments i plans d'ordenació territorial que s'han redactat tant a Catalunya com al País Valencià i les Illes Balears. Convé dir que la planificació supramunicipal del territori és un repte des de fa molts anys, quan les lleis estatals del sòl del 1956 i el 1975 ja van fracassar amb els coneguts plans provincials i els plans directors territorials de coordinació.

En el cas balear, els plans territorials insulars (PTI) ens permeten treure algunes conclusions, entre les quals destaca la tendència continuista però alentida en termes de places com a criteri regulador de l'oferta turística. Es pot dir que l'experiència balear és un fre important al creixement i a la transformació del sòl en terres continentals, però potser insuficient en un territori amb límits com les Illes.

El fenomen balear (conegut també com balearització) s'ha dedicat a satisfer la demanda de nou sòl residencial i turístic, ocupant o reservant des de l'entrada dels instruments insulars les orles periurbanes conegudes com a àrees de transició. Ben poques vegades s'ha qüestionat la ciutat ja urbanitzada i subjecta al sòl urbà. L'estratègia d'ocupació territorial afavoreix un model territorial segurament més dens i compacte dels assentaments, amb una concentració en aquestes àrees de vorera urbana i que impliquen el trasllat de la tendència en la demanda i l'ocupació del sòl en zones de gran capacitat agrològica.

Al País Valencià, la flexibilització del planejament local al vent amb normes com la Llei reguladora de l'activitat urbanística 4/1994 i la Llei estatal d'allibe-

rament del sòl del 1998, han deixat la gestió indirecta i la discreció de l'agent urbanitzador com a quasi els únics protagonistes dels elements dinamitzadors del mercat del sòl (que no d'una ordenació territorial amb mires i efectiva). Es pot dir que aquests factors han acabat bloquejant l'eixida consensuada dels diferents plans d'acció territorial que plantejaven ordenar el territori valencià més enllà de l'escala local. Des de la gestió urbana del litoral, el Pla d'Acció Territorial del Litoral (sectorial) arribarà tard en la seua aplicació (encara no ha vist la llum després d'una exposició provisional). En la seua revisió, tampoc es preveuen mesures del tot contundents per a afavorir mecanismes de protecció i custòdia en determinats àmbits. Si analitzem la classificació de sòl de la primera línia de costa, resulta que dels 470 km que té el País Valencià, 229 (el 48,7%) estan classificats com a sòl urbà pel planejament general vigent, 86 (el 18,3%) ho estan com a sòl urbanitzable, i 155 (el 33%) com a no urbanitzable. D'aquests últims, 147 km (31,3%) estan subjectes a règims de protecció, mentre que, de la resta, 8 (el 1,7%) corresponen a sòl no urbanitzable no protegit. Tot això suposa que vora la meitat del litoral valencià es troba actualment urbanitzat, i es preveu que se n'urbanitze encara una altra cinquena part.

Les zones d'interior del territori valencià continuen força exposades en aquells àmbits que no estan específicament protegits més enllà del sòl no urbanitzable comú (figures regulades en la Llei 11/1994 d'espais naturals protegits i Xarxa Natura 2000), amb el consegüent impacte territorial en noves formes d'intervenció urbana, que ja són conegudes en la costa.

Per tant, les polítiques reservades a la contenció expansiva de canvis en l'ús del sòl derivats de l'urbanisme valencià encara no s'han vist reflectides en la realitat. La llei valenciana preveu primes per a aquells municipis que gestionen de forma continguda el territori amb la creació d'un Fons d'Equitat Territorial i l'establiment de llindars de sostenibilitat. Aquests mecanismes preveuen l'assumpció de nous projectes ambientals, però en cap cas no fomenten una gestió més integrada del territori.

Finalment, cal comentar l'existència de diverses denúncies efectuades davant dels tribunals de justícia europeus en relació amb una possible vulneració de la normativa comunitària en matèria urbanística al País Valencià. Es tracta de denúncies sempre vinculades a possibles abusos en relació amb la discreció de les administracions públiques a l'hora de publicar i d'atorgar poders als agents urbanitzadors.

A Catalunya, s'insisteix en el tractament acurat de pro-

cessos de fort impacte sobre el territori que no acaben de demostrar un impuls econòmic directament relacionat (com poden ser la residència secundària en uns llocs o els polígons de logística i d'emmagatzemament, entre d'altres). Tots dos representen un fort consum de sòl i impactes importants en l'entorn, però indueixen a una escassa activitat paral·lela. Precisament, la urbanització vinculada a l'activitat turística s'ha mostrat com un dels principals inductors de la dispersió urbana en regions com ara Girona o el Camp de Tarragona, mentre que la proliferació de polígons d'activitats logístiques comporta també un fort potencial de pressió sobre els espais oberts en territoris d'alta accessibilitat (en les cruïlles entre els principals connectors d'eixos d'infraestructures (Eix de l'Ebre i Corredor Mediterrani).

En tots cas, els tres territoris analitzats han accelerat les transformacions territorials fruit d'una regulació del sòl a la servitud del lliure mercat, que ha propiciat que la seua planificació, ordenació i ritmes hagen estat, en gran mesura, en mans del sector privat.

D'altra banda, la irrupció de polítiques territorials d'escala subregional porta més de 40 anys de retard davant del planejament municipal. Aquest últim s'ha limitat a satisfer les expectatives de la demanda sense una ordenació territorial efectiva.

Tant en el període analitzat del CORINE LAND COVER (1987-2000) com en les fases d'actualització del projecte fins a l'any 2005, s'observen processos que afecten les superfícies d'aigua, els espais agrícoles i forestals, i les zones litorals i d'interior. Canvis gairebé profunds que estan relacionats amb l'artificialització del sòl i la pèrdua o la transformació del paisatge. No podem oblidar la progressiva disminució o desaparició d'algunes zones humides i aiguamolls encara sense construir al litoral, ni tampoc la destrucció d'hortes i altres paisatges culturals de gran valor ecològic i social.

De la mateixa manera, és oportú anotar que les noves pautes de comportament en l'economia acaben amenaçant sectors estratègics per a l'Arc Mediterrani i l'Euroregió, com és la necessària reinvençió del nostre sector turístic. ■

Taula 1: Distribució de les principals classes de cobertura del sòl (2000)

	Illes Balears		Catalunya		País Valencià		EURAM	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Superfícies artificials	31.179,1	6,2	156.147,7	4,8	116.601,1	5,0	303.927,9	5,0
Zones agrícoles	288.794,4	57,5	1.262.193,0	39,2	1.029.850,0	44,3	2.580.837,4	42,6
Zones forestals i espais oberts	178.214,7	35,5	1.783.623,2	55,4	1.156.809,7	49,7	3.118.647,6	51,5
Zones humides i s. d'aigua	3.734,0	0,7	20.266,8	0,6	23.980,2	1,0	47.981,0	0,8
Total	501.922,2	100,0	3.222.230,7	100,0	2.327.241,0	100,0	6.051.393,9	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Projecte Corine Land Cover

Taula 2: Canvi de la superfície ocupada per superfícies artificials entre el 1987 i el 2000 i distribució de la superfície artificial l'any 2000

	Canvi de la superfície ocupada per superfícies artificials entre el 1987 i el 2000	Distribució de la superfície artificial (2000)
Múrcia	62,0%	3,2%
País Valencià	52,1%	5,0%
C. de Madrid	47,7%	11,9%
Navarra	46,3%	1,2%
Illes Balears	41,4%	6,2%
Castella i Lleó	33,0%	1,3%
Castella-la Manxa	32,0%	1,0%
EURAM	30,3%	5,0%
Extremadura	30,7%	0,7%
Andalusia	28,1%	2,0%
Astúries	25,0%	2,0%
Cantàbria	22,1%	2,8%
Aragó	21,6%	0,9%
Galícia	19,9%	1,8%
País Basc	13,9%	3,7%
La Rioja	13,2%	1,4%
Catalunya	12,8%	4,8%
Melilla	10,1%	
Canàries	8,4%	4,6%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Projecte Corine Land Cover

Taula 3. Canvis en l'ocupació del sòl 1987-2000 (ha)

	Illes Balears	Catalunya	País Valencià	EURAM
Superfícies artificials				
1987	22.048,8	138.441,1	76.652,7	237.142,6
2000	31.179,1	156.147,7	116.601,1	303.927,9
Canvi net	9.130,3	17.706,6	39.948,4	66.785,3
Percentatge	41,4%	12,8%	52,1%	28,2%
Zones agrícoles				
1987	294.972,0	1.276.011,1	1.060.607,6	2.631.590,7
2000	288.794,3	1.262.193,0	1.029.850,0	2.580.837,3
Canvi net	-6.177,7	-13.818,1	-30.757,6	-50.753,4
Percentatge	-2,1%	-1,1%	-2,9%	-1,9%
Zones forestals amb vegetació natural i espais oberts				
1987	181.156,1	1.787.434,4	1.166.558,4	3.135.148,9
2000	178.214,7	1.783.623,2	1.156.809,7	3.118.647,6
Canvi net	-2.941,4	-3.811,2	-9.748,7	-16.501,3
Percentatge	-1,6%	-0,2%	-0,8%	-0,5%
Zones humides				
1987	2.826,8	4.661,4	7.737,6	15.225,8
2000	2.834,5	4.661,4	7.729,9	15.225,8
Canvi net	7,7	0	-7,7	0
Percentatge	0,3%	0,0%	-0,1%	0,0%
Superfície d'aigua				
1987	886,7	15.149,4	15.329,7	31.365,8
2000	899,5	15.605,4	16.250,3	32.755,2
Canvi net	12,8	456,0	920,6	1.389,4
Percentatge	1,4%	3,0%	6,0%	4,4%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Projecte Corine Land Cover

Taula 4. Canvis en l'ocupació del sòl de les superfícies artificials 1987-2000

	Illes Balears	Catalunya	País Valencià	EURAM
Zones urbanes (habitatges, serveis i zones recreatives)				
1987	18.277	110.662,6	55.864,5	184.804,1
2000	26.628,3	116.456,8	74.949,2	218.034,3
Canvi net	8.351,3	5.794,2	19.084,7	33.230,2
Percentatge	45,7%	5,2%	34,2%	18,0%
Zones industrials o comercials				
1987	751,2	14.125,9	10.659,9	25.537,0
2000	1.425,6	20.013,2	18.939,5	40.378,3
Canvi net	674,4	5.887,3	8.279,6	14.841,3
Percentatge	89,8%	41,7%	77,7%	58,1%
Xarxes de transport, ports i aeroports				
1987	1.885	10.138,2	4.979,1	17.002,3
2000	2.152,4	15.082,6	9.075,8	26.310,8
Canvi net	267,4	4.944,4	4.096,7	9.308,5
Percentatge	14,2%	48,8%	82,3%	54,7%
Mines, abocadors i en construcció				
1987	1.135,7	3.514,4	5.149,2	9.799,3
2000	926,9	4.595,1	13.636,5	19.158,5
Canvi net	-208,8	1.080,7	8.487,3	9.359,2
Percentatge	-18,4%	30,8%	164,8%	95,5%
Total superfícies artificials				
1987	22.048,9	138.441,4	76.652,7	237.143,0
2000	31.179,1	156.147,7	116.601,1	303.882,0
Canvi net	9.084,3	17.706,3	39.948,4	66.739,0
Percentatge	41,2%	12,8%	52,1%	28,1%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Projecte Corine Land Cover

Bibliografia consultada

- CONSELLERIA DE MEDI AMBIENT, ORDENACIÓ DEL TERRITORI I LITORAL. *Directrius d'ordenació territorial. Govern Balear. Taller de idees.* 1999.
- DEL ROMERO RENAU, Luis. (Inèdit). *Regió Metropolitana de Barcelona i Àrees Rurals Catalanes.* Tesina Doctoral.
- INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA. *Estratègies Territorials a les Regions Catalanes.* Papers núm. 39.
- NEL·LO, Oriol. *La nova política territorial de Catalunya.* Secretari per la Planificació Territorial de Catalunya. Versió revisada i ampliada de l'article Archivio di Studi Urbani i Regionali, 83, 2004.
- RULLAN, Onofre. *El horizonte de crecimiento posible según los planes urbanísticos y territoriales de las islas Baleares (España).* Rev. geogr. Norte Gd., des. 2007, núm.38, p.63-77. ISSN 0718-3402.
- RULLÁN, Onofre. *La Nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del Neoliberalismo Postmoderno.* Investigaciones Geográficas. Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante (juliol-desembre del 1999).
- O.S.E. *Observatorio de la Sostenibilidad en España. Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad.* CORINE LAND COVER. Ministerio de Fomento. Dirección General del Insituto Geográfico Nacional.

Referències estadístiques

- Eurostat. Data. Regions
- IBAE. Les Illes Balears en xifres 2005
- IDESCAT. Anuari estadístic de Catalunya 2006
- IDESCAT. Xifres de Catalunya 2005.
- IVE. Anuari Estadístic de la Comunitat Valenciana 2005 i 2006, www.ive.es
- INE. www.ine.es/inebase.htm
- CORINE LAND COVER (Dades estadístiques).
- ANUARIO CAJA ESPAÑA (Fitxes estadístiques).

Edita:
Institut del Territori

Coordinació:
DevStat

Redacció tècnica:
José Vicente Sánchez Cabrera
(Col·legi de Geògrafs)

Disseny gràfic: Amador Garrell



València
C/ Sant Ferran, 12
46001 València
Telèfon: 00 34 96 315 77 99
Fax: 00 34 93 354 44 43
www.idtweb.org

