

# **UN MODELO, TRES ENFOQUES**

Las aportaciones metodológicas de los Planes Directores Urbanísticos para la ordenación de las áreas urbanas en las Comarcas Centrales de Cataluña

**Tesis doctoral. Doctorado en urbanismo**

Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori  
Universitat Politècnica de Catalunya

Doctorando: **Pablo Elinbaum**

Director: **Joaquín Sabaté**

Junio de 2012

# ANEXO I.

## El Plan territorial parcial de las Comarcas Centrales

1. Objetivos
2. Sistema de espacios abiertos
3. Sistema de infraestructuras
4. Sistema de asentamientos
5. El procedimiento de elaboración y aprobación

Como mencionamos en el capítulo 2, las opciones del Programa de Planeamiento Territorial se apoyan en el carácter prototípico de los planes territoriales parciales (PTP) como nuevo marco de referencia del modelo territorial (explicado en el capítulo 4, apartado 1). Asimismo, en el capítulo 4, apartado 2, expusimos cómo, junto con los PDU, estos planes conforman el proyecto territorial. El objetivo de este anexo es realizar un estudio de caso del PTP de las Comarcas Centrales para contextualizar el análisis de los PDU.

### 1. Objetivos

A diferencia de los PDU, los planes territoriales parciales tienen un ámbito estable (veguería), están modulados (sumados ocupan la totalidad del territorio catalán) y se consideran evolutivos, es decir, capaces de garantizar el seguimiento y su eventual modificación. Asimismo, el discurso proyectual de estos planes se estructura, por un lado, según un carácter físico y estratégico mediante el cual combina directrices y normas; y, por otro, ciñe su contenido según tres sistemas básicos (espacios abiertos, asentamientos, e infraestructuras de la movilidad) para evitar la tendencia omnicompreensiva del planeamiento general. En cuanto al PTP de las Comarcas Centrales, éste presenta tres objetivos específicos (la vertebración urbana y nodal, la protección de los espacios libres y la implantación de las infraestructuras de la movilidad), cada uno con estrategias concretas:

El primer objetivo, la vertebración urbana del territorio, se basa en:

- Dirigir los procesos de cambio de escala de las áreas urbanas de Igualada, Manresa y Vic.
- Establecer las estrategias de desarrollo para las demás ciudades que forman la estructura urbana madura del territorio.

- Establecer las estrategias que aseguren el desarrollo proporcionado de las poblaciones.
- Impulsar la creación de instrumentos de cooperación supramunicipal en materia de ordenación urbanística.
- Reforzar las estructuras urbanas débiles del territorio como, por ejemplo, las colonias industriales y ciertas áreas con extensas urbanizaciones de baja densidad.
- Establecer un predimensionado y unas directrices de implantación de áreas destinadas a acoger nueva actividad económica.

La protección de los espacios abiertos, el segundo objetivo, permite:

- Preservar las áreas con actividad agraria de los procesos que pudieran afectarla de forma negativa. Se pretende garantizar, a largo plazo, la competitividad, la producción de calidad, la gestión adecuada del medio ambiente, la diversificación de las fuentes de renta y el desarrollo endógeno.
- Proteger la diversidad de los paisajes naturales y culturales que componen la región de las Comarcas Centrales.
- Orientar la expansión de las áreas urbanas creando espacios de calidad bien interrelacionados con los entornos naturales

Por último, los objetivos relacionados a la implantación de las infraestructuras de la movilidad apuntan a:

- Integrar en el conjunto del Plan las propuestas viarias y ferroviarias de alcance general.
- Aplicar criterios de implantación de las carreteras y de las nuevas infraestructuras ferroviarias otorgando prioridad a las soluciones que estructuren territorialmente los desarrollos urbanos.
- Incorporar propuestas viarias necesarias para mejorar la conectividad global del territorio.

## 2. Sistema de espacios abiertos

Tal como vimos en el capítulo 1, las Comarcas Centrales pertenecen, simultáneamente, a diversos sistemas o regiones fisiográficas. Al Oeste, limitan con la Región oriental húmeda; al Sur, con la Región mediterránea litoral; y al Norte, con la Región prepirineica. Estas unidades geomorfológicas son el soporte del paisaje natural de la región. Según las dinámicas del medio natural de las Comarcas Centrales, el PTP considera la matriz territorial desde una escala de alcance superior a la de los límites municipales o comarcales. De este modo, el sistema de espacios abiertos se estructura en diecisiete unidades geomorfológicas significativas (figura 1).

Además, el PTP considera seis sub-unidades de relieve. En concreto se refiere a los Relieves pirenaico y prepirenaico en el Norte, la Cordillera Transversal y el Prepirineo en el Este, la Cordillera Prelitoral en el Sur y, por último, la Depresión central. Los ríos también participan en la morfología del ámbito territorial. El río Anoia atraviesa la llanura de Igualada de Norte a Sur, el Cardener y el Llobregat atraviesan la Llanura de Manresa, desde el Noroeste (Solsonès) y el Noreste (Berguedà) hacia el Sur, el Ter (de Norte a Este) y el Congost (de Norte a Sur) atraviesan la Plana de Vic (figura 1).

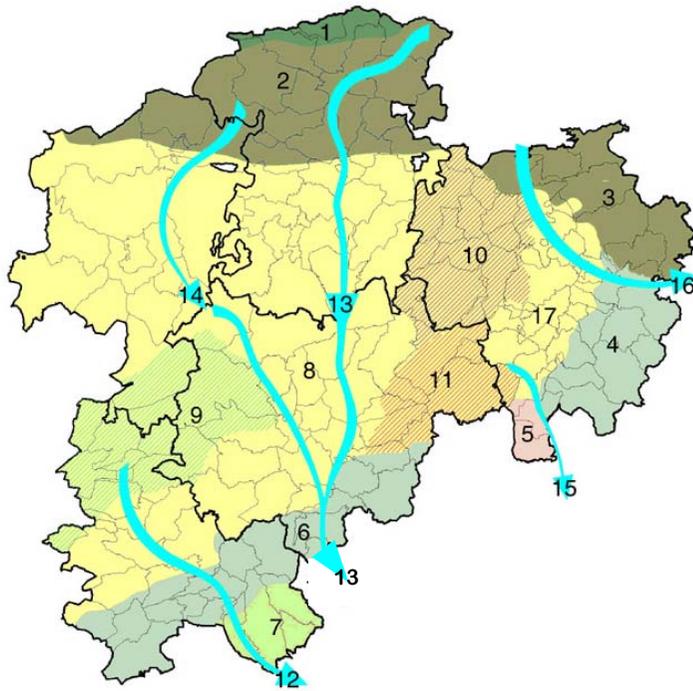


FIG. 1. Unidades geomorfológicas: 1-Relieve pirineico, 2-Pre-pirineo, 3-Sierra Transversal y Prepirineo, 4-Sierra Prelitoral, 5-Congost Alto, 6-Seirra Prelitoral, 7-Depresión del Penedès, 8-Depresión central, 9-Altiplano Segarrence, 10-Lluçanès, 11-Altiplano del Moianès, 12-Río Anoia, 13-14-15-16-Sistemas fluviales. Fuente: Memoria, PTP Comarcas Centrales, AD 2008, DPTOP.

Además, el sistema de espacios abiertos coincide con todo el suelo de régimen no urbanizable de la región, que equivale al 96,76% de su superficie (542.377 ha). Sin embargo, este suelo no se considera en negativo, como reserva para ser urbanizado, ni como un todo homogéneo. El criterio del PTP se basa en planificar y gestionar el suelo no urbanizable de manera proactiva. Así, los espacios abiertos, se consideran como un sistema coherente, garantizando la funcionali-

dad del conjunto del territorio. Sitúan a los sistemas urbanos en un marco de máxima eficiencia, señalando las partes del territorio que deben preservarse de la urbanización. Asimismo, la propuesta del PTP para los espacios libres enfatiza la diversidad funcional del suelo no urbanizable según sus valores naturales, económicos, sociales y culturales. La diversidad y los valores de este sistema se sintetizan en tres tipos básicos de suelo, según su rol territorial y el grado de protección frente a las posibles transformaciones: protección especial, territorial y preventiva.

En primer lugar, el PTP identifica los suelos de protección especial como la principal categoría de los espacios abiertos.<sup>1</sup> Son aquellos suelos no urbanizables en los que concurren valores que justifican un grado de protección altamente restrictivo para su transformación. Esta categoría comprende los espacios ya protegidos por la normativa sectorial, el PEIN y la Red Natura 2000, y además se incluyen aquellos suelos que, por sus valores naturales o su localización en el territorio, deben integrar una red permanente y continua de espacios abiertos. El objetivo de esta red es garantizar la biodiversidad, y vertebrar el conjunto de espacios abiertos dentro de las Comarcas Centrales y con otras regiones de Cataluña. Así, el PTP determina siete ejes principales estructurantes del territorio, el Eje pirenaico, el Eje transversal, el Eje prelitoral, el Eje de la Anoia, el Eje del Cardener, el Eje del Llobregat, y el Eje del Ter (figura 2).

<sup>1</sup> Ver apartado 6-3 de la Memoria del PTP de las Comarcas centrales

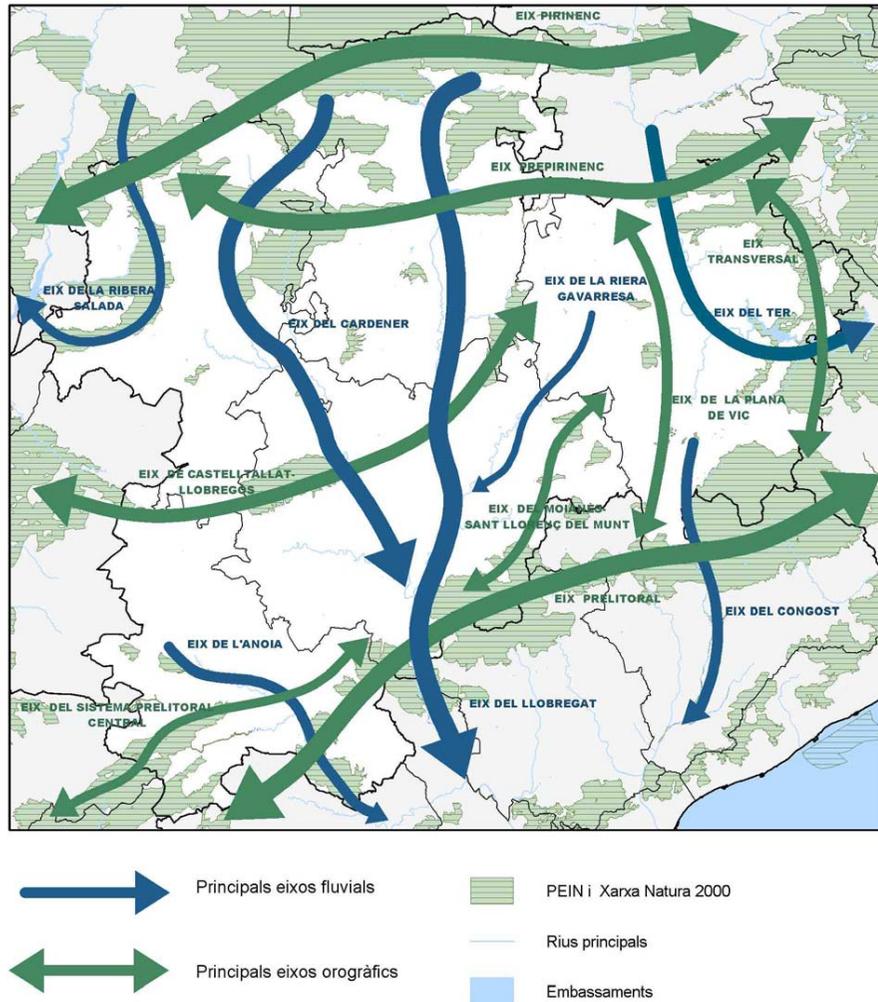
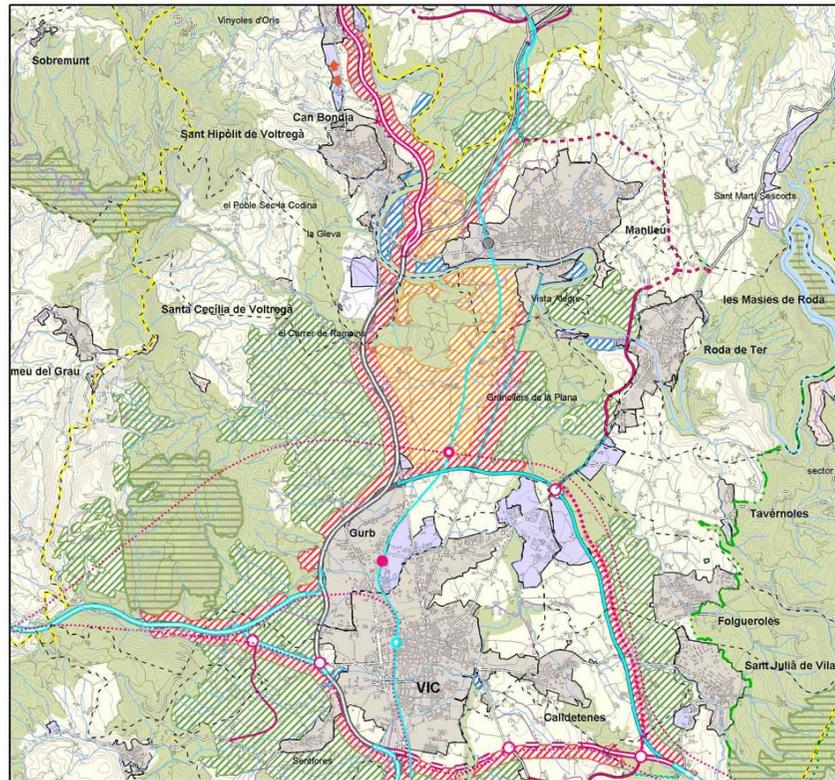


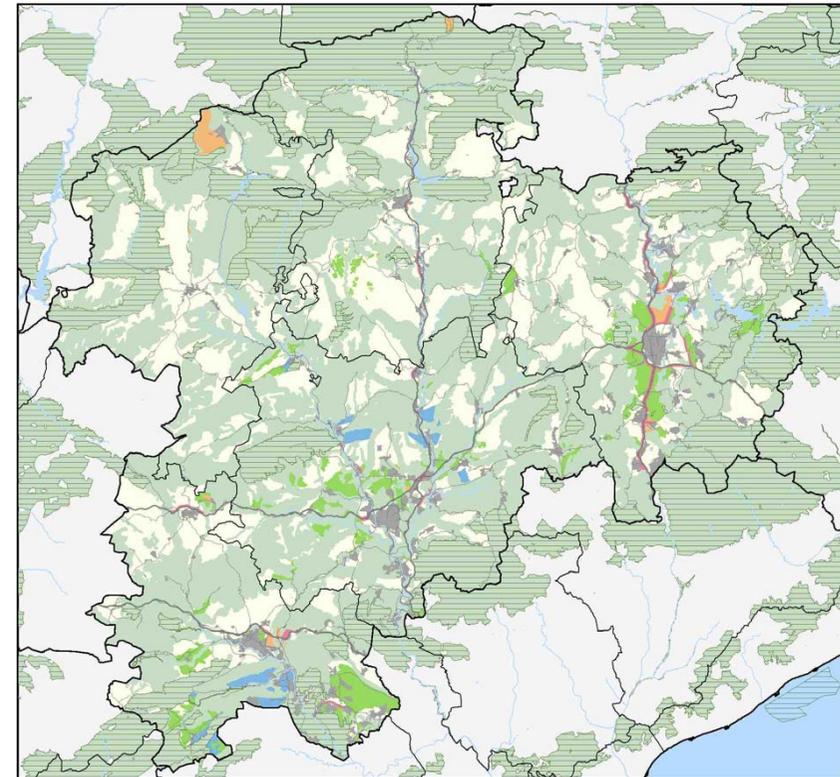
FIG. 2. Principales ejes estructurantes del territorio. Fuente: Memoria, PTP Comarcas Centrales, AD 2008, DPTOP.

La segunda categoría de espacios abiertos, la “protección territorial”, se refiere a los suelos que no son indispensables para formar parte de la protección especial. Sin embargo, aún tienen valores -o condicionantes- que justifican una regulación restrictiva. Por tanto, el suelo de protección territorial demanda una delimitación más detallada que el de protección especial. Dado que entra en contacto con el suelo urbano y urbanizable, la superposición de competencias administrativas municipal y autonómica es más evidente. Para esto, el PTP determina tres argumentos que justifican esta regulación: la preservación de corredores de infraestructuras, la identificación de áreas con riesgos naturales y de áreas con interés agrario-paisajístico (figura 3). Así el plan pone en valor algunos espacios agrícolas periurbanos, por ejemplo, la zona de Huerta del Poal y de Vallordis en Manresa. Además, la protección territorial incorpora las áreas de potencial interés estratégico para la estructuración territorial de los asentamientos y las actividades y promueven actuaciones plurimunicipales. En este caso, la Comisión de Urbanismo de Cataluña evalúa el interés territorial de las actuaciones a la vista de los anteproyectos e informes pertinentes, especialmente si están promulgadas por un grupo significativo de municipios.

El “suelo de protección preventiva”, la tercera categoría de los espacios abiertos, se refiere al “suelo no urbanizable restante”, es decir, aquel excluido de la protección especial y territorial. Según el Programa de Planeamiento Territorial, este es el ámbito idóneo para que los ayuntamientos delimiten nuevas áreas para ser urbanizadas. No obstante, la regulación de este suelo adquiere relevancia “preventiva” en la medida que afecta prácticamente a un tercio del suelo no urbanizable total de las Comarcas Centrales. En la regulación del PTP se enfatiza la adopción de las estrategias territoriales para el desarrollo urbano según las posibles alternativas de expansión de los POUM. Así, implícitamente, se induce a los municipios a considerar el suelo de protección preventiva como una opción preferente frente al suelo de protección territorial (figura 4).



-  Protecció Territorial d'interès agrari i/o paisatgístic
-  Protecció Territorial de potencial interès estratègic
-  Protecció Territorial de preservació de corredors d'infraestructures
-  Protecció Territorial de riscos i afectacions

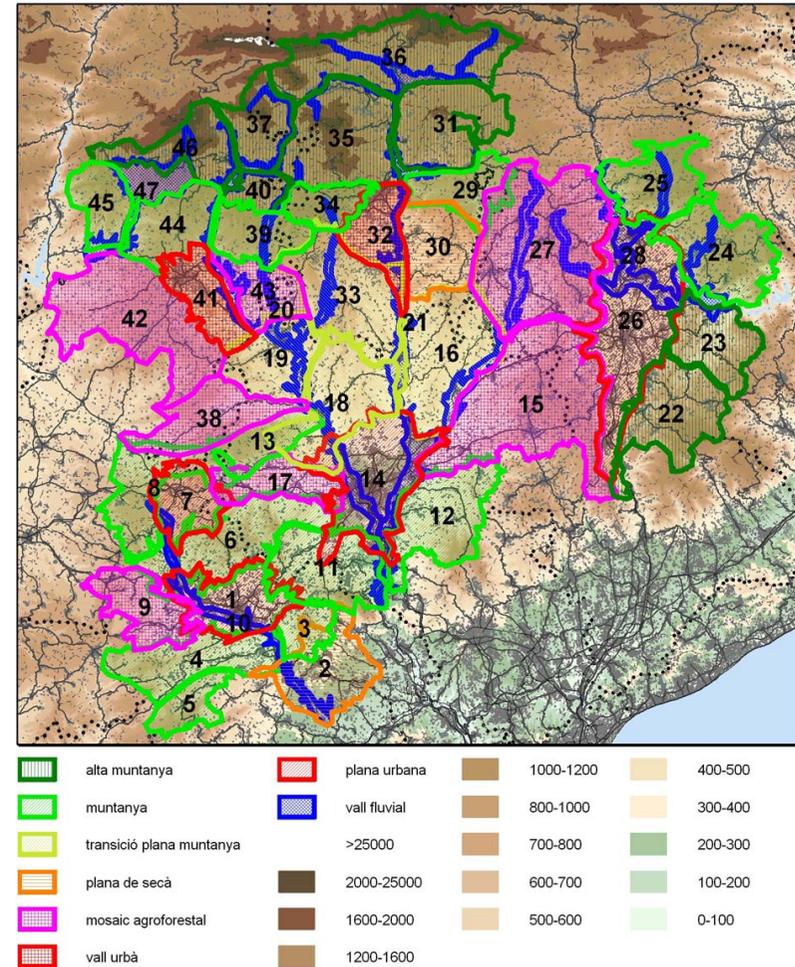


- |   |   |  |
|---|---|--|
|  Sòl de Protecció Especial |  PT d'interès agrari i/o paisatgístic              |  Assentaments |
|  Pein i Xarxa Natura 2000  |  PT de potencial interès estratègic                |  Xarxa viària |
|   |  PT de preservació de corredors d'infraestructures |  Rius         |
|   |  PT de riscos i afectacions                        |  Embassaments |
|   |  Protecció preventiva                              |  |
- Font: Elaboració pròpia.
- 0 20 km

FIG. 3. Protección territorial del PTP de las Comarcas Centrales en la Plana de Vic (detalle). Fuente: Memoria, PTP Comarcas centrales, AD 2008, DPTOP

FIG. 4. Protección de los espacios abiertos. Fuente: Memoria, PTP Comarcas Centrales, AD 2008, DPTOP.

Además de las tres categorías de protecciones, el PTP incorpora una tipología de unidades de paisaje.<sup>2</sup> No obstante, a diferencia de las categorías de protección del suelo, las unidades de paisaje no remiten a un único concepto. El plan enfatiza tanto los elementos estáticos del paisaje, como los dinámicos.<sup>3</sup> Asimismo, las unidades se refieren a tres criterios para su delimitación: deben cubrir todo el territorio, estudiarse en la misma escala de trabajo del PTP (1:50.000), y considerar los elementos perdurables para asegurar un período de vigencia elevado. Además, las unidades de paisaje están delimitadas según cinco factores independientes: relieve, cubiertas de suelo, dimensión histórica del paisaje, estructura del paisaje, ecología, y visibilidad. Por tanto, la visión integrada de todos los factores hace que las diferentes unidades tengan “límites difusos”, resultando en un nuevo tipo: paisajes de transición. Según la combinación de los criterios y variables, en las Comarcas Centrales se identifican 47 unidades espaciales significativas (figura 5).



<sup>2</sup> Las unidades de paisaje son: alta montaña; montaña; llanura de regadío, de secano, o urbana; valle urbano, o fluvial; mosaico agroforestal; y sistema.

<sup>3</sup> Una unidad de paisaje "... es una parte del territorio caracterizada por una combinación específica de componentes paisajísticos y dinámicas claramente reconocibles, que le confieren una idiosincrasia diferenciada del resto del territorio". Prototipo de catálogo de paisaje, Observatorio del paisaje, Mayo 2005

FIG. 5. Unidades de paisaje y relieve. Fuente: Memoria, PTP Comarcas Centrales, AD 2008, DPTOP.

### 3. Sistema de infraestructuras

El objetivo general del Plan de Infraestructuras Territorial de Cataluña (PITC) radica en compatibilizar las necesidades de movilidad a diferentes escalas territoriales (transnacional y transregional) con los objetivos de cohesión territorial. Esta coordinación transversal pretende reforzar la red de ciudades medias y la accesibilidad comarcal.<sup>4</sup> En particular, el PITC pretende reforzar, completar y crear nuevos corredores para consolidar la red básica, que es la malla viaria continua que estructura el territorio.<sup>5</sup> Esta red está conformada por vías de diferentes administraciones y jerarquizada en tres órdenes: básica, comarcal, y local. En cambio, en el sistema de infraestructuras del PTP de las Comarcas Centrales, el principal criterio es la conectividad física de la red viaria, como argumento funcional y de ordenación. Con este fin, el plan determina tres tipos de ejes según su la función territorial: los ejes interregionales (autopistas, auto-vías, y vías estructurantes primarias), ya considerados en el PITC; los ejes internúcleos (vías estructurantes secundarias), generalmente coinciden con la red comarcal de carreteras; y por último, los ejes capilares de penetración territorial (vías integradas al paisaje), coincidentes con la red local de carreteras.

El objetivo del sistema de infraestructuras del PTP es racionalizar la demanda de movilidad regional, ofreciendo criterios para el desarrollo de un modelo de urbanización más sostenible, equilibrado las diversas modalidades de desplazamiento entre las cinco comarcas. Como vimos en el capítulo 2, el diagnóstico

---

<sup>4</sup> En particular, el PITC pretende consolidar los ejes segregados y potenciar los ejes estructurantes secundarios para garantizar el desarrollo de las polaridades territoriales. Resumiendo, los objetivos generales del PITC en las Comarcas Centrales son: a) evitar que en el ámbito de Comarcas Centrales cargue con problemas viarios que deben resolverse en el Ámbito Metropolitano de Barcelona; b) reforzar las relaciones transversales entre los ejes tradicionales Norte-Sur; c) racionalizar las infraestructuras viarias según una política de peajes; d) compatibilizar las funciones de los ejes viarios básicos con los polos plurimunicipales de Igualada, Vic y Manresa.

<sup>5</sup> Según la definición topológica del PITC, ningún municipio debe situarse a más de 25 km de esta red.

de las infraestructuras se apoya en los índices de la movilidad territorial según la Encuesta de Movilidad Obligada (EMO), realizada cada cinco años. También se analizan la distribución territorial de los asentamientos urbanos, el reparto modal de la movilidad obligada, las intensidades de tráfico en la red viaria, y las cargas de la red ferroviaria. No obstante, a diferencia de los planes sectoriales, el PTP considera las posibilidades de cambio o reorientación de la demanda de tráfico existente. Así, permite referenciar las propuestas sectoriales con los planes de carácter urbanístico, argumentando el desarrollo de las áreas urbanas (polaridades plurimunicipales) y la movilidad que las vincula.

Asimismo, el PTP incorpora las actuaciones a corto plazo del PITC en los cinco ejes existentes (Barcelona-Puigcerdà, Llobregat-Anoia, Manresa-Cervera-Lleida, Manresa-Súria y Manresa-Sallent). Aunque también considera los proyectos como el nuevo Eje Transversal Ferroviario (ETF), una de las apuestas a largo plazo más ambiciosas del PITC. El objetivo del Eje Transversal Ferroviario radica en promover las ciudades intermedias de las Comarcas Centrales y la “Cataluña interior”. Este nuevo eje de altas prestaciones (con velocidades máximas previstas de 220 km/h) conecta Lleida y Girona, pasando por Cervera, Tàrraga, Igualada, Manresa y Vic. Además, mediante nuevas conexiones desde Manresa e Igualada, mejora significativamente los tiempos de recorrido con Barcelona. De manera complementaria, el PTP considera el proyecto del ETF según criterios de carácter más comprensivos, atendiendo a la particular forma del territorio y las ciudades. El plan prevé reducir la fragmentación del territorio y la integración paisajística; mejorar el tiempo de recorrido y de frecuencias; adaptar las líneas regionales a la demanda local (por ejemplo la extensión del servicio de cercanías desde Vic hasta Torelló); e incorporar un metro regional en las áreas urbanas (figura 6).

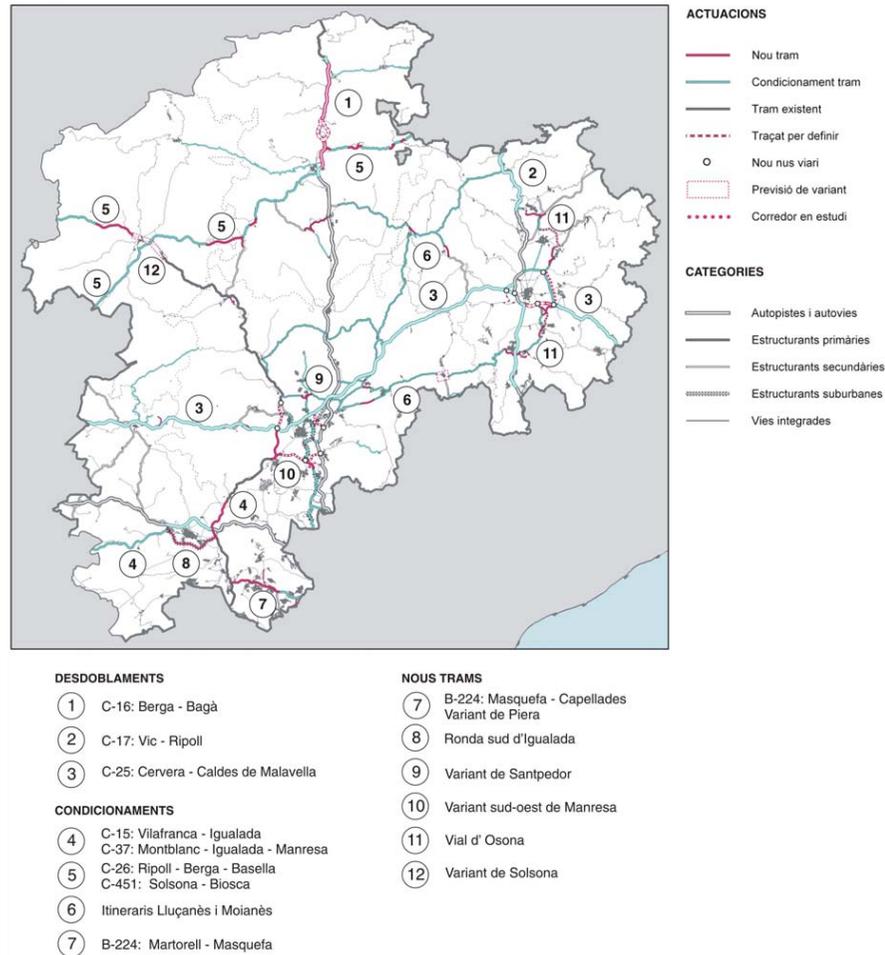


FIG. 6. Principales actuaciones en la red viaria. Fuente: Memoria, PTP Comarcas Centrales, AD 2008, DPTOP.

Históricamente las grandes infraestructuras de movilidad nacen en Barcelona y tienen forma radial. Hoy, las nuevas dinámicas socio-económicas aumentan la independencia de las Comarcas Centrales con respecto al Área Metropolitana de Barcelona. No obstante, Barcelona mantiene su peso específico en la movilidad interregional. Por tanto, el PTP propone mejorar la cuota de reparto en tren con destino a Barcelona desde Igualada, Manresa y Vic, siempre que los servicios interurbanos garanticen tiempos de viaje competitivos con la Región Metropolitana de Barcelona. Así, los desplazamientos del eje Lleida-Girona, mediante el ETF, son claves para el reequilibrio de la movilidad a escala autonómica. Además, la red se complementa con nuevos estacionamientos del tipo *park and ride*, trasladando parte de los desplazamientos en vehículos privados al ferrocarril y al transporte colectivo por carretera.<sup>6</sup>

Asimismo, la propuesta del PTP presta especial atención al desarrollo de los tres principales sistemas urbanos (Conca d'Òdena, Pla de Bages y Plana de Vic) para garantizar la máxima coherencia y compatibilidad funcional de la red viaria y ferroviaria con el territorio al que sirven. En definitiva, el PTP pretende que la nueva accesibilidad consolide los tres sistemas urbanos como nodos a escala de Cataluña, tanto para las relaciones interurbanas y comarcales, como para las relaciones transnacionales y transregionales.

<sup>6</sup> Partiendo de las determinaciones del Plan de Transportes de Viajeros 2008-2012, el PTP también pretende mejorar la eficiencia del transporte público por carretera, complementando la oferta de transporte ferroviario. En el caso particular de la Comarca del Bages, el Gobierno impulsa el Consorcio del transporte público del área del Bages. Esta entidad coordinará las administraciones públicas y agentes responsables para la mejora del transporte público de viajeros en el ámbito territorial de la comarca.

#### 4. Sistema de asentamientos

El sistema de asentamientos es una categoría propositiva propia del planeamiento territorial parcial. Se considera “asentamiento” a los ámbitos clasificados indistintamente con el régimen jurídico de suelo urbano o urbanizable, según el planeamiento urbanístico municipal vigente. El sistema de asentamientos, sumado al sistema de espacios abiertos, cubre todo el territorio de las Comarcas Centrales. Así, los asentamientos definen un nuevo tipo de zonificación a nivel territorial, sintetizando los aspectos conceptuales con los legales. En la escala regional, los asentamientos (las ciudades) son las “zonas” y los espacios abiertos el “sistema”. En cambio, las infraestructuras de la movilidad están incluidas en los dos grandes sistemas mencionados (según distintos tipos de reservas). Atendiendo a la morfología de los asentamientos, el PTP distingue dos tipos básicos. El primero atañe a los núcleos históricos y sus extensiones, identificando los crecimientos por continuidad, aunque sin establecer jerarquías o subcategorías (ej. magnitud, tipología, o complejidad urbana). El segundo tipo se refiere a las áreas especializadas, es decir, aquellas implantaciones con usos específicos (residenciales, industriales, terciarios, etc.) y con una clara ruptura morfológica –o tipológica– respecto al núcleo histórico.

Para asumir el desarrollo futuro, el PTP debe responder tanto a las nuevas dinámicas de metropolización incipiente, como a los nuevos procesos de urbanización.<sup>7</sup> Así, su principal estrategia es redirigir el crecimiento urbano para reforzar la estructura nodal de los asentamientos. La estructura nodal se basa en dos parámetros reticulares: la conectividad y la nodalidad entre núcleos urbanos (figura 7). Por su parte, el análisis de la **conectividad** permite argumentar tres objetivos de la planificación territorial. Primero, promover el desarrollo de las ciudades como soporte para dinamizar la economía. Segundo, favorecer el policentrismo potenciando las relaciones de complementariedad, más que de jerar-

quía. Y, tercero, asignar un tipo de crecimiento adecuado a cada núcleo, según su relatividad territorial, su lógica socioeconómica y urbanística.

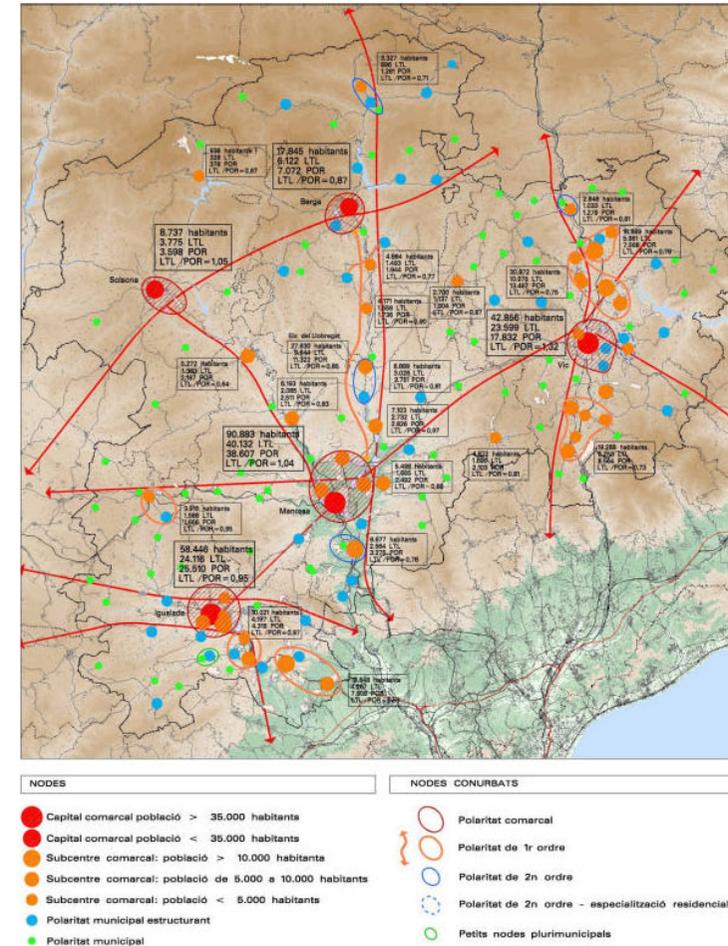


FIG. 7. Análisis de la estructura nodal de los asentamientos. Red de ciudades. Fuente: Memoria, PTP Comarcas Centrales, AD 2008, DPTOP.

<sup>7</sup> Véase el capítulo 3.

Además, el análisis de la red de ciudades evidencia la lógica de las relaciones urbanas según el peso de cada núcleo, considerando la población municipal.<sup>8</sup> No obstante, en muchos casos, la lógica de las relaciones urbanas supera el ámbito estrictamente local. Así, el PTP pone especial atención en la **nodalidad** de las Comarcas Centrales, según el grado de interrelación e interdependencia de aquellos núcleos que conforman conurbaciones (nodos polinucleares). La “nodalidad” que propone el PTP se refiere a dos niveles. En el primer nivel están los nodos conformados por cada municipio (capital comarcal, subcentro comarcal, polaridad municipal estructurante, y polaridad municipal). El segundo nivel refiere a los nodos polinucleares o conurbanados (polaridad comarcal, polaridad de primer orden, polaridad de segundo orden, polaridad de segundo orden con especialización residencial, y pequeños nodos plurimunicipales). Según esta clasificación, el conjunto de las Comarcas Centrales presenta cinco polaridades comarcales (coincidentes con las capitales comarcales, como nodos principales). Sin embargo, solo tres de las cinco son polos “atractores”: las polaridades de Manresa (1,04 LTL/POR), Vic (1,32 LTL/POR), y Solsona (1,05 LTL/POR). Estos índices explican el grado de integración de la conurbación, pero también su posición relativa en el territorio. Así, el leve desequilibrio entre lugares de trabajo y localización en la polaridad de Igualada (0,95 LTL/POR), evidencia una mayor integración con la Región Metropolitana de Barcelona y con el área industrial de Martorell. Asimismo, cabe destacar algunos subcentros comarcales (Calaf, Cardona, Súria, Prats de Lluçanès y Moià) que, según su

---

<sup>8</sup> Los indicadores que caracterizan los asentamientos históricos son: La población total según el censo 2004, el nivel de equipamientos, según el índice de “Davies”, el sitio de trabajo localizado (LTL), la población ocupada residente (POR), y el cociente LTL/POR. Este último indica el grado de integración del núcleo. Cuando se acerca a “1” existe mayor equilibrio entre los puestos de trabajo localizados, es decir, entre el municipio y el número de trabajadores censados. Si es mayor que “1” indica que el municipio actúa como “atractor”. Las previsiones del PTP se apoyan en el estudio: “El mercado de trabajo de la Provincia de Barcelona”, Diputación de Barcelona con la colaboración del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, para el periodo 2001 – 2004.

posición equidistante entre los nodos con más peso, contribuyen a la vertebración de la red de asentamientos urbanos de las Comarcas Centrales y a al isotropía regional.

Con respecto a las estimaciones socioeconómicas fijadas con horizonte en el año 2026, el PTP evalúa las necesidades de **suelo para nuevas viviendas y actividades económicas** que prevé el Plan Territorial General. No obstante, estas previsiones se ajustan a tres nuevos criterios. El primero es el análisis de las áreas urbanas nodales según su nivel demográfico, la accesibilidad ferroviaria y por autopista, y la disponibilidad de suelo. El segundo es la consideración de una horquilla de +/- 30% de las cifras atribuidas. Por último, el PTP determina los criterios generales para la localización de nuevas actividades económicas, induciendo la implantación de usos mixtos para el arraigo de tejidos urbanos complejos. También prevé la localización de “áreas especializadas”, pero sólo cuando la tipología edificatoria, o las exigencias de las actividades, evidencien una clara diferenciación espacial como se da, por ejemplo, en las áreas con industria pesada.

Asimismo, el PTP adopta diecinueve **ámbitos de referencia** (plurimunicipales) como criterio para distribuir las actividades en la región y alcanzar los objetivos de ordenación de los sistemas que articulan las Comarcas Centrales. En la fase de diagnóstico, los ámbitos de referencia identifican las limitaciones y las potencialidades de los municipios que las constituyen. Mientras que, de cara a la propuesta, también reflejan la forma particular de la articulación social del territorio. Así, los ámbitos de referencia permiten cuantificar el suelo necesario para acoger la nueva residencia y las áreas de actividad económica; formular figuras de coordinación y cooperación supramunicipal (urbanísticas, o “estratégicas” para el desarrollo local) e impulsar la promoción de viviendas de protección pública (figura 8).



FIG. 8. Àmbits de referència. Fuente: Memoria, PTP Comarcas Centrales, AD 2008, DPTOP.

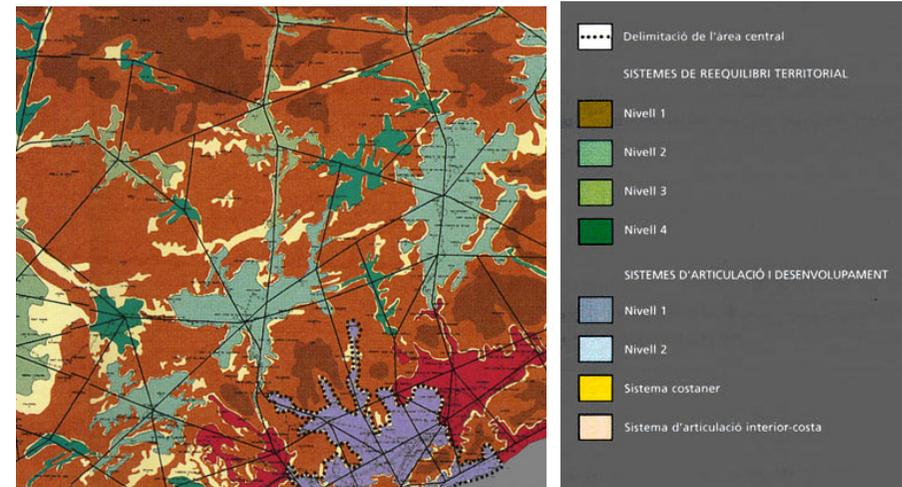


FIG. 9. Sistemas de equilibrio. Fuente: Memoria, Plan Territorial General de Cataluña, AD 1995, DPTOP

A diferencia de los sistemas de reequilibrio del Plan Territorial General (figura 9), la delimitación de los ámbitos de referencia del PTP ocupan la totalidad de los municipios de las Comarcas Centrales.<sup>9</sup> No obstante, es posible encontrar cierta correspondencia entre un criterio y otro:

<b>PTP Comarcas Centrales</b>	<b>Plan Territorial General de Cataluña</b>
<i>ámbitos de referencia</i>	<i>sistemas de reequilibrio territorial de nivel 2</i>
Vic-Tona + Manlleu-Roda de Ter + Torelló + Sant Hipòlit de Voltregà + Centelles	La Plana de Vic y la Vall del Ges/Orís/Bisaura
Manresa + Súria + Sant Vicenç de Castellet + Sallent, Artés, Balsareny	El Pla de Bages
Igualada-Vilanova del Camí-Igualada + Capellades + Carme-Orpí + la Laguna	La Conca d'Òdena La Laguna está integrada en ámbito de Ponent de l'Anoia
<i>ámbitos de referencia</i>	<i>sistemas de reequilibrio territorial de nivel 3</i>
El sistema urbano de Berga	Berga + Gironella + Puig-reig + Bagà- Guardiola + La Pobla de Lillet
El sistema urbano de Solsona	Solsona

<sup>9</sup> Véase el Capítulo 4, apartado 1.

Además, el PTP establece las pautas para el desarrollo urbanístico según el reconocimiento de los asentamientos existentes, y las **estrategias de crecimiento** (figura 10). No obstante, es el planeamiento municipal quien define el desarrollo urbano mediante las determinaciones concretas que regulan la urbanización y la edificación. Por tanto, las estrategias de crecimiento tienen un carácter diferido y cuantitativo. Aunque el PTP establece desarrollos diferenciados según se trate de asentamientos de núcleos, áreas urbanas, o áreas especializadas. Por ejemplo, las estrategias para los núcleos y áreas urbanas contemplan la morfología, la conectividad, y la disponibilidad de suelo apto para el crecimiento por extensión. En concreto, el PTP propone cinco tipos de estrategias de crecimiento:

- “Crecimiento potenciado” para aquellas áreas que deben aumentar su rango como nodos territoriales.
- “Crecimiento medio o moderado” en los núcleos o áreas de mediana -o pequeña- dimensión urbana, con restricciones de suelo y conectividad.
- “Cambio de uso y reforma interior” en las áreas sin suelo disponible o en vías de agotarlo, aunque puedan mejorar su papel como áreas urbanas.
- “Mejora urbana y completamiento” en aquellos núcleos y áreas urbanas pequeñas sin capacidad para estructurar expansiones, o sin disponibilidad de suelo físicamente apto para la urbanización.
- “Mantenimiento del carácter rural” en las agrupaciones de edificios rurales, de estructura dispersa, o compacta, que deban mantener esta configuración igualmente.

Para las áreas especializadas el Plan establece, según los objetivos de ordenación territorial, las siguientes estrategias de crecimiento:

- “Extensión” cuando el crecimiento es preferible, por el efecto polarizador, y por las ventajas en la racionalización de la movilidad y servicios existentes.
- “Reducción o extinción” cuando algún desarrollo urbano conlleva una extrema contradicción con los criterios del planeamiento territorial.
- “Dotación/equipamiento” en aquellas áreas con expresa carencia de servicios.
- “Estrategias específicas” en aquellas áreas donde concurren características y circunstancias singulares.

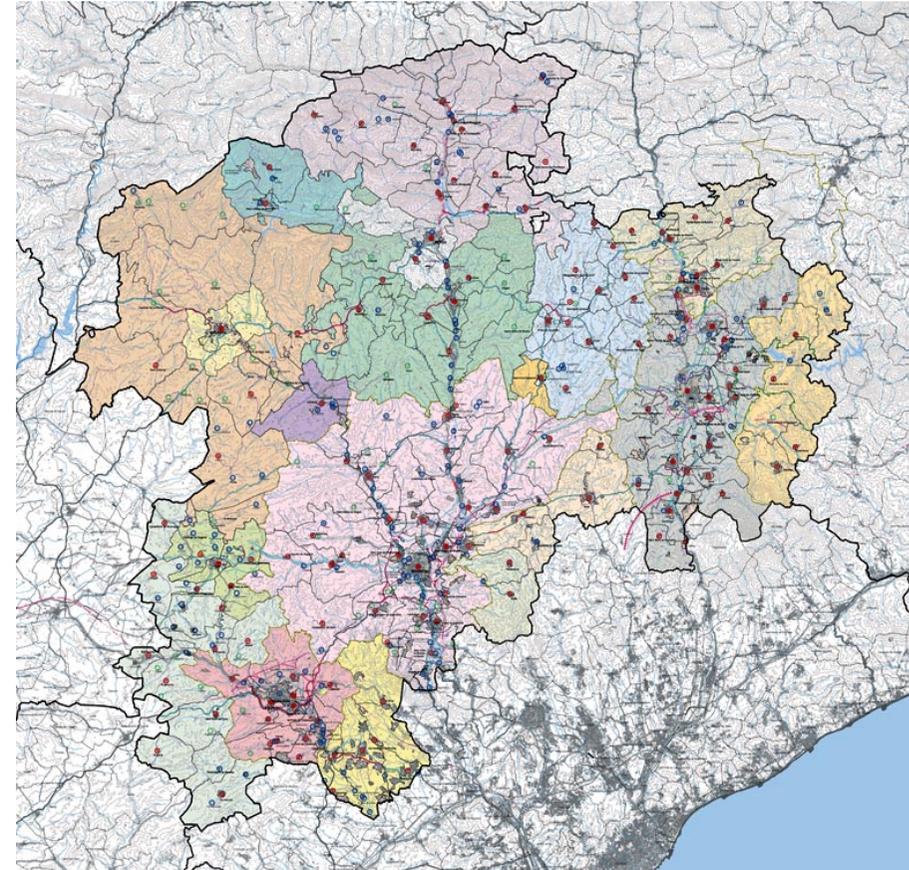
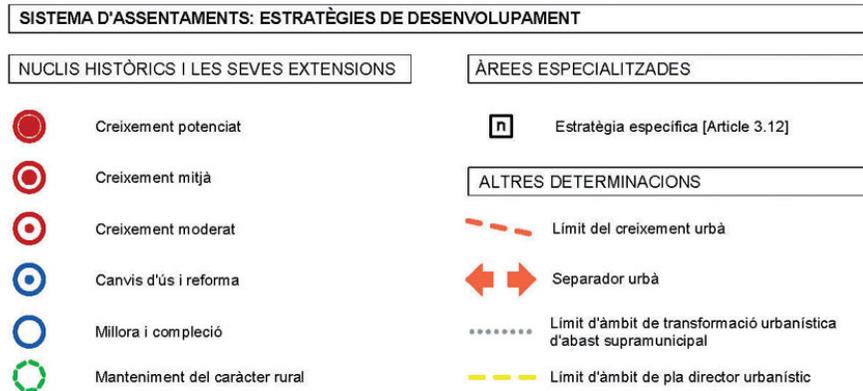


FIG. 10. Estrategias de crecimiento. Fuente: Memoria, PTP Comarcas Centrales, AD 2008, DPTOP.

Por último, con el fin de alcanzar los objetivos de vertebración urbana del territorio, de impulso de la actividad económica, y de protección del medio y del paisaje, el PTP prevé la adopción de diversas formas de **cooperación supra-municipal**. Además de las normas de ordenación territorial, el PTP recurre a otro tipo de vínculo para garantizar un desarrollo urbanístico adecuado a la concreción de los objetivos territoriales. Así, entre diversos instrumentos, el Programa de Planeamiento Territorial impulsa la redacción de los PDU en los ámbitos de referencia del PTP coincidentes con las áreas urbanas nodales. Éstos deben distribuir y ordenar los mayores crecimientos demográficos para la región, según los escenarios para el año 2015 y 2026.<sup>10</sup> Además, deben definir la forma de la participación del INCASÒL u otros agentes públicos, para la gestión plurimunicipal coordinada de los nuevos polígonos industriales o áreas de actividad económica.

La propuesta del PTP de las Comarcas Centrales, al igual que el resto del planeamiento territorial parcial aprobado, se presenta según un documento prototípico que consta esencialmente de los siguientes elementos:

- Memoria
- Normas de ordenación territorial y directrices del paisaje
- Planos (1/50.000)
- Memoria ambiental
- Informe de sostenibilidad ambiental
- Estudio económico financiero
- Informe de participación ciudadana

---

<sup>10</sup> El PTP recoge el mandato Parlamentario de Cataluña para la formulación de los PDU. Lo hace mediante la determinación de redactarlos según el contenido que establece el artículo 56 de la LU 2/2002, y por su modificación efectuada por las Ley 10/2004, de sostenibilidad territorial y autonomía local.

Desde el punto de vista formal, el plan responde a un contenido harto clásico, que se aparta de cualquier veleidad experimental y que pretende traducir una voluntad de rigor, del que se derive ante todo claridad y seguridad jurídica para las administraciones y los ciudadanos.<sup>11</sup> Sin embargo, se pone de relieve que, a diferencia del planeamiento urbanístico tradicional, más fácilmente reducible a los documentos clave de la norma y los planos, el plan territorial parcial debe ser considerados en su conjunto, puesto que de su contenido pueden derivar argumentos y recomendaciones tanto para la planificación como para la actuación de las administraciones.<sup>12</sup>

## 5. El procedimiento de elaboración y aprobación del PTP de las Comarcas Centrales

La ordenación del territorio constituye, antes que nada, un desafío político. Los planes afectan necesariamente intereses muy diversos –generales y particulares, territoriales y sociales, inmediatos y futuros– que muchas veces no son sólo contrastados, sino también contrapuestos. Por ello, el procedimiento adoptado para la concertación, tramitación y aprobación de los planes territoriales, es un elemento de importancia cabal.<sup>13</sup> Como vimos en el apartado 2.3, el contenido de los planes territoriales disminuye el número y la complejidad de las cuestiones a abordar y permite flexibilizar y acelerar el proceso de tramitación y aprobación de los planes.<sup>14</sup> La implementación de una doble etapa de ante-proyecto

---

<sup>11</sup> NEL ·LO, 2010, *op. cit.*

<sup>12</sup> ESTEBAN, 2006, *op. cit.*

<sup>13</sup> NEL ·LO, Oriol (2011). *El planeamiento territorial en Cataluña*. Cuadernos Geográficos, 47, p. 131

<sup>14</sup> Como sugiere Nel ·lo, *ibidem*, “...en el caso de los planes territoriales catalanes el diseño del proceso de tramitación de estos procesos ha incluido aspectos hasta cierto punto novedosos (...) El procedimiento habitual hubiera llevado a la aprobación inicial de un proyecto previamente elaborado que daría paso a una información pública a partir de la cual se procedería a la aprobación provisional del plan por parte del Departamento de Política Territorial y a la aprobación definitiva por parte del gobierno. Este procedimiento se descartó, por considerar que el número y

y proyecto, antes de proceder a la aprobación inicial, permite reiterar la consulta sobre el contenido del plan a cada Departamento de la Generalitat y cada ayuntamiento, ampliando las instancias de participación para las entidades y el conjunto de la ciudadanía (tabla 1).

Elaboración	Anteproyecto (explicación, consulta)
	Proyecto (aprobación inicial)
	Plan (aprobación definitiva)

TABLA 1. Proceso de elaboración del planeamiento territorial parcial. Fuente: Esteban (2011)

En cuanto al PTP de las Comarcas Centrales, a finales de agosto de 2007 se pública la aprobación inicial del *Proyecto del Plan* y su *informe de sostenibilidad ambiental* y se expone por un período de tres meses, dando audiencia a los departamentos de la Generalitat, a los entes locales del ámbito territorial del Plan, y a la Administración del Estado. Durante el periodo de información pública el Plan recibe un total de 6 escritos (4 emitidos por Direcciones Generales de Departamentos de la Generalitat y 2 del Ministerio de Fomento) y 5 alegaciones formuladas por los Consejos comarcales. Además presentan alegaciones 72 ayuntamientos, 36 instituciones y 393 particulares del ámbito, algunas de las

---

la complejidad de las cuestiones a abordar en cada uno de los planes harían inviable alcanzar acuerdos en un proceso tan breve y rígido”. Véase el Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el cual se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales (en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4432, 22 de julio 2005).

cuales encabezaban pliegos de firmas.<sup>15</sup> En general, las observaciones realizadas al PTP de las Comarcas Centrales se refieren a aspectos metodológicos o a insuficiencias de contenido, tales como la baja participación de los ayuntamientos en la elaboración del Plan; la indiferencia sobre el principio de autonomía municipal en la definición del modelo urbanístico local; las restricciones del modelo socio-económico territorial adoptado según las posibilidades locales para el reequilibrio territorial; la insuficiente planificación sectorial de infraestructuras y equipamientos; la necesidad de evaluar la capacidad territorial según el suministro de recursos hídricos; la falta de garantías para que se mantengan los valores del territorio; y finalmente, las carencias o errores de la cartografía, sobre todo en las delimitaciones del régimen de suelo o en datos estadísticos.

El DPTOP evalúa las alegaciones e incorpora diversas de las solicitudes presentadas en la versión para la aprobación inicial y, el 16 de septiembre de 2008, el Gobierno de Cataluña lo aprueba definitivamente. Por la magnitud del planeamiento aprobado, el nivel de litigio resultante puede considerarse extraordinariamente reducido. En el caso de las Comarcas Centrales se presentan 5 recursos contenciosos, 1 por parte de los ayuntamientos y 4 por particulares.<sup>16</sup> En resumen, el nuevo mecanismo de tramitación y consulta pública del planeamiento territorial parcial resulta un proceso “garantista” apoyado por una nueva cultura del consenso impulsado por la interlocución con los municipios.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Informe de la participación institucional y pública en la elaboración del plan territorial parcial de las Comarcas Centrales. Aprobación definitiva septiembre de 2008, DPTOP, Programa de Planeamiento Territorial.

<sup>16</sup> Fuente: Secretaría para la Planificación Territorial. DPTOP

<sup>17</sup> Como sugiere Esteban, “...los planes territoriales parten de la premisa de respetar la planificación local con relación al urbanismo y así, de entrada, minimizar el impacto que la visión general pudiera producir a nivel municipal. Respetamos el planeamiento urbanístico aprobado, pero en el plan territorial hacemos una evaluación razonada e integrada de la idoneidad de las futuras expectativas urbanísticas, al tiempo que dejemos que sea el municipio mismo quien lo considere y decida en consecuencia.” Fuente: Entrevista a Juli Esteban en BAULIES, Xavier (2010) *Entrevista a Juli Esteban: el com-s'ha-fet dels plans territorials de Catalunya*. En *Butlletí d'Innovació i Recerca*, 2, noviembre 2010 ([www.20gencat.cat/portal/site/ptop](http://www.20gencat.cat/portal/site/ptop)); véase asimismo, NELLO, 2011, *op. cit.*