



Cap de Morfeu i badia de Monjoi, a Roses

## El Pla director urbanístic del litoral de Catalunya (PDUSC)

PER: ORIOL NEL-LO I COLOM, secretari per a la Planificació Territorial

**E**n un dels seus primers i més bells llibres, Italo Calvino narra la transformació urbanística de la seva Riviera natal, en la Itàlia de la postguerra. Així, explica com, durant aquells anys, en cada visita, el plaer de retrobar-se amb el paisatge conegut –“el mur, la figuera, la sínia, el gos, l'escullera”- es va veure progressivament substituït pel seu neguit en constatar que “la febre del ciment s’havia apoderat de la Riviera”. La narració es titula, significativament, *La speculazione edilizia*.

El ciutadà que, al llarg de les últimes dècades, hagi freqüentat la costa espanyola i catalana pot haver experimentat, sovint, sentiments similars als del gran novel·lista italià. En efecte, el clima, l'orografia i la persistent humanització del territori s'han conjugat per crear, en el litoral català alguns dels paisatges més atractius i prestigiosos del Mediterrani, paisatges que contenen valors extraordinaris d'índole patrimonial, ambiental i econòmica. No obstant això, l'avenç del procés urbanitzador ha vingut a transformar de manera tan notable les nostres costes que alguns d'aquests valors poden veure's avui en un notable perill.

Davant aquesta situació, el Govern de la Generalitat de Catalunya<sup>(1)</sup> ha aprovat el Pla director urbanístic del sistema costaner, amb l'objectiu d'assegurar la sostenibilitat ambiental, el patrimoni cultural i la viabilitat econòmica del litoral català. Les notes que segueixen tenen per objecte exposar les raons que justifiquen la necessitat del Pla, els objectius, mètodes i instruments dels quals es dota, així com els seus efectes pràctics.

### LA URBANITZACIÓ DEL LITORAL CATALÀ

La transformació de l'espai costaner català en les últimes dècades respon, en primer lloc, a la tendència secular cap a la litoralització de la població, comuna al conjunt de la península ibèrica. Així, al llarg dels segles XIX i XX, la industrialització i la modernització econòmica han comportat que, amb la notabilíssima excepció de Madrid, els principals eixos de població i activitat s'hagin configurat sobre les àrees litorals o en connexió amb elles<sup>(2)</sup>. A aquesta tendència general, s'hi ha sumat, amb especial intensitat a partir dels anys seixanta, l'emergència del fenomen turístic que, en el litoral català, ha donat lloc als grans centres d'atracció de la Costa Brava (en el





litoral de Girona) i la Costa Daurada (en el litoral de Tarragona). Així, més de dues terceres parts dels set milions d'habitants amb què compta Catalunya viuen a una franja de 20 km al llarg de la costa, i els 75 municipis del litoral català alberguen avui, sobre a penes un 6,9% de la superfície del país, un 45% de la població.

Aquesta evolució ha produït beneficis econòmics evidents, però ha generat una problemàtica urbanística gens menyspreable. Així, gairebé la meitat dels 670 km que configuren el front costaner català es troben avui ja urbanitzats, la qual cosa ha donat lloc a la configuració de conurbacions que, en ocasions, s'estenen sense solució de continuïtat durant desenes de quilòmetres sobre la línia de costa. L'evolució ha comportat un consum molt accelerat de sòl, de manera que la urbanització a la Costa Brava va avançar, entre els anys 1974 i 1993, a raó de prop de 300 ha l'any, gairebé una hectàrea al dia, segons dades de sengles estudis realitzats en la Unitat de Geografia de la Universitat de Girona<sup>(3)</sup>. Una evolució similar ha conegut el Camp de Tarragona com han mostrat els treballs de la Universitat Rovira i Virgili<sup>(4)</sup>.

I el procés constructiu, lluny de remetre, tendeix encara a incrementar-se, en particular per l'estreta interrelació del desenvolupament del sector turístic amb l'activitat immobiliària<sup>(5)</sup>. Aquesta interrelació té la seva arrel, en bona part, en el pes específic de la segona residència, àmbit en el qual Catalunya i Espanya, amb més d'un terç del total del parc d'habitatges destinat a altres usos que el d'habitatge principal, constitueixen una notable singularitat a escala europea<sup>(6)</sup>. Així, per exemple, si en els últims quinze anys (1987-2002) la població de les comarques costaneres de l'Empordà ha crescut

44.893 habitants, el parc construït s'ha incrementat en 49.601 habitatges, una bona part dels quals són, evidentment, residència secundària. Cal fer constar, així mateix, que gran part d'aquests desenvolupaments s'han produït a densitats molt baixes, ocupant, per tant, molt sòl: 4 de cada 10 habitatges construïts a l'Empordà en aquest període són cases unifamiliars aïllades o adossades<sup>(7)</sup>.

Els efectes d'aquestes transformacions sobre els valors paisatgístics que caracteritzen el litoral català no són, en absolut, menyspreables. Així, des d'àmbits molt diversos fa temps que s'adverteix sobre els riscos que aquesta evolució comportaria, si perdurés, per al manteniment de la sostenibilitat ambiental, el patrimoni cultural i l'eficiència funcional del litoral català. Riscos, que, de concretar-se, podrien comportar greus danys per a la salut del mateix sector turístic, la viabilitat del qual descansa en molt bona mesura, com és sabut, sobre l'atractiu de l'entorn en el qual s'assenta<sup>(8)</sup>.

#### ELS OBJECTIUS DEL PLA

Per evitar que aquests escenaris negatius puguin arribar a confirmar-se cal, doncs, actuar amb decisió i prestesa. L'acció urbanitzadora, quan es produeix de manera compassada, respectuosa i culta, genera sens dubte múltiples beneficis. Però en el litoral mediterrani -a Catalunya i més enllà- l'activitat immobiliària ha avançat massa sovint sense guia adequada, a gran velocitat, depredant territori i compromentent els valors del paisatge. Aquest fenomen pot haver provocat, certament, una certa sensació d'embriaguesa: l'embriaguesa del benefici a curt termini o, per dir-ho en termes col·loquials, la de l'hereu que dilapida el patrimoni. Però qualsevol aproximació sensata indica la necessitat d'ordenar el desenvolupament urbanís-

“ L'OBJECTIU  
ÉS ASSEGURAR LA  
SOSTENIBILITAT,  
EL PATRIMONI  
CULTURAL I  
LA VIABILITAT  
ECONÒMICA DEL  
LITORAL CATALÀ





tic de tal manera que l'assentament de l'activitat immobiliària no posi en risc recursos que són essencials per a la salut econòmica, la conservació del patrimoni i el benestar col·lectiu.

A aquesta voluntat respon el Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC), aprovat per la Generalitat de Catalunya el dia 25 de maig de 2005.<sup>(9)</sup> El Pla es proposa ser un instrument normatiu per protegir i posar en valor el litoral català, ordenant el desenvolupament urbanístic i evitant, sempre que sigui possible, la urbanització dels espais costaners que es troben encara lliures d'ocupació. Es persegueixen amb això quatre tipus d'objectius:

- a) Urbanístics: evitar la consolidació d'un continu edificat que podria arribar a cobrir una part substancial de la línia de costa.
- b) Patrimonials: preservar els espais costaners pels seus valors paisatgístics, culturals i simbòlics.
- c) Ambientals: possibilitar la preservació d'un mitjà particularment fràgil com el costaner i assegurar la continuïtat entre els ecosistemes terrestres i marítims.
- d) Econòmics: gestionar l'espai costaner com a recurs essencial per al desenvolupament econòmic i, en particular, per a l'activitat turística.

Per aconseguir aquests objectius, el PDUSC va delimitar inicialment un àmbit de 500 metres a partir de la ribera interior del mar sobre la totalitat del front costaner català, en la qual es va procedir a suspendre tot tràmit o llicència que pogués comportar l'avenç cap a l'ocupació de sòls que no disposessin de planejament urbanístic definitivament aprovat.

Així, el Pla ve a afectar parcial o totalment –des de Portbou, a la frontera francesa, fins a Alcanar, al límit amb el País Valencià– el terme de 75 dels 948 municipis de Catalunya. Com ja s'ha indicat, a la línia de costa d'aquest territori, gairebé la meitat, el 46,5%, del sòl està classificat com a urbà; el 39,6% gaudeix d'alguna forma de protecció (tot i que aquesta xifra és fins a cert punt enganyosa, ja que en aquesta categoria figuren els dos principals accidents geogràfics del litoral català, el cap de Creus i el delta de l'Ebre, l'orografia tortuosa dels quals cobreix molts quilòmetres de litoral); finalment, el 5,7% era considerat urbanitzable en alguna de les seves diverses accepcions (delimitat amb pla parcial aprovat, delimitat sense pla parcial, no delimitat,...) i el 8,2% era sòl no urbanitzable ordinari (és a dir, a disposició del planejament municipal per convertir-lo, si així ho estimava convenient i possible, en sòl urbanitzable).

El Pla aprovat ha vingut a indicar que la pràctica totalitat dels sòls no urbanitzables i una bona part dels sòls urbanitzables no delimitats situats a la línia de costa han de quedar definitivament exclosos del procés urbanitzador. Aquest mateix tractament es dona als terrenys que són contigus, en una franja que oscil·la entre un mínim de 500 m i un màxim de 2 quilòmetres, i que siguin, així mateix, no urbanitzables o urbanitzables no delimitats. S'aconsegueix així assegurar la connectivitat entre espais ja protegits (com entre l'espai d'interès natural de l'Albera i el cap de Creus), evitar la



conurbació dels nuclis urbans (com al Maresme), obrir els espais protegits de l'interior cap al mar (com a l'Hospitalet de l'Infant) o garantir la no urbanització de les desembocadures fluvials (com al delta de la Tordera).

### INSTRUMENTS I GESTIÓ DEL PLA

Des del punt de vista del mètode de planejament, el procediment utilitzat pel PDUSC és ben simple. Així, les seves previsions per a les diferents categories de sòls existents són les següents:

a) *Sòl no urbanitzable que ja es troba sota la protecció del Pla d'espais d'interès natural.*<sup>(10)</sup> Manté aquesta condició.

b) *Sòl no urbanitzable ordinari.* Passa a ser considerat en la seva pràctica totalitat com sòl no urbanitzable costaner i s'estableix la incompatibilitat de la seva potencial transformació en sòl urbanitzable. El sòl no urbanitzable costaner s'agrupa segons el nivell de protecció que es considera adequat en tres categories –C1, C2 i C3– en les quals la normativa del Pla estableix els usos que es consideren compatibles i aquells que no ho són (la C1 és la categoria amb una major restricció d'usos i la C3 amb la menor). Excepcionalment, algunes poques àrees (especialment aquelles en les quals els municipis tenien previst construir equipaments) han estat classificades com a sòl costaner especial –CE– i deixades a disposició dels ajuntaments per, si ho estimen convenient, canviar el seu règim i incorporar-lo al procés d'urbanització.

c) *Sòl urbanitzable no delimitat.* En la major part dels casos, passa a ser considerat sòl no urbanitzable costaner, amb un tractament idèntic al comentat en l'apartat anterior.

d) *Sòl urbanitzable delimitat.* Aquell que disposa de planejament parcial definitivament aprovat podrà ser desenvolupat d'acord amb les determinacions establertes. Aquell que no disposa de planejament parcial ha estat objecte, com s'exposarà a continuació, d'un estudi detallat per establir la conveniència o no del seu desenvolupament. En tot cas, les normes del Pla estableixen que en el sòl urbanitzable que es desenvolupi, els espais lliures s'hauran d'emplaçar, sempre que això sigui factible, al més a prop possible de la línia de costa i adequar la tipologia de les edificacions al paisatge.

e) *Sòl urbà.* Manté aquesta qualificació tant en el cas del sòl urbà consolidat com en el no consolidat.

Per la seva superfície i el nombre de municipis afectats, el PDUSC és l'exercici de planejament supramunicipal més ambiciós emprat a Catalunya des del Pla general metropolità de 1976. Així, en conjunt, el Pla ha vingut a preservar de manera plena un total de 23.552 ha situades a la primera línia de costa i els espais adjacents, la qual cosa representa una superfície gairebé equivalent a unes dues vegades i mitja el terme municipal de la ciutat de Barcelona. Els espais considerats com a CE, i deixats, per tant, a disposició del planejament municipal, sumen 1.070 ha. Finalment cal constatar que, sense comptar les grans ciutats, el sòl urbanitzable existent a la franja dels 1.000 primers metres a partir de la ribera interior del mar que no s'ha vist alterat, en principi, pel PDUSC representa una superfície total de 4.551 ha. Això implica un potencial encara molt notable de creixement, que ve a refutar aquells que poguessin

pensar que el Pla representa una congelació absoluta de les possibilitats de desenvolupament urbanístic al front litoral català.

Aquest caràcter ponderat del Pla ha facilitat, segurament, que el seu procés de tramitació i aprovació s'hagi produït amb un alt nivell de consens i celeritat. El conseller de Política Territorial i Obres Públiques va prendre la mesura de suspendre cautelarment tràmits i llicències el 4 de febrer de 2004, tot just quaranta dies després de la presa de possessió del nou govern de Catalunya. Els criteris i objectius del Pla van ser comunicats immediatament als ajuntaments i, després dels oportuns tràmits d'informació pública i informació institucional, el PDUSC va quedar aprovat de manera definitiva el dia 25 de maig del 2005. De l'elevat grau de consens amb què s'ha comptat al llarg de la seva elaboració, en dona mostra el fet que en el període d'informació pública es van recollir poc més de 670 al·legacions, és a dir, 9 al·legacions escasses per a cadascun dels municipis concernits.

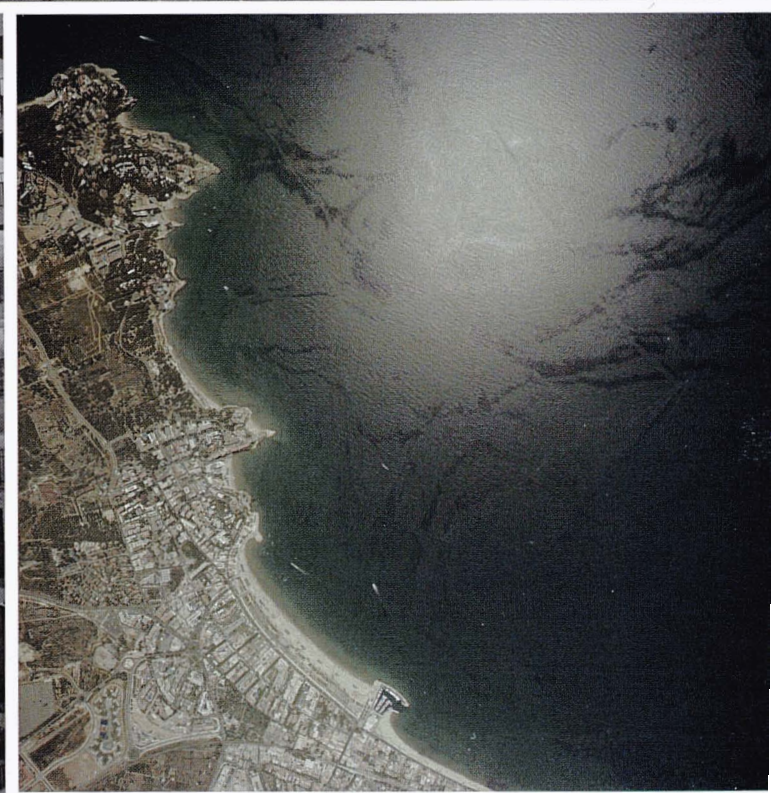
Durant el procés d'elaboració del Pla es va fer evident la importància estratègica d'intentar preservar, per la seva proximitat a la línia de costa i pels seus valors intrínsecs, diversos sectors de sòl urbanitzable delimitat que no compten encara amb planejament derivat definitivament aprovat. A aquests efectes, es va emprendre

“ EL PLA PRESERVA DE MANERA PLENA UN TOTAL DE 23.552 HA SITUADES A LA PRIMERA LÍNIA DE COSTA

Exposició del PDUSC al Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. R. Vilalta







Salou és una de les poblacions que més ha crescut a causa del turisme. Vista de Salou els anys 1929, 1950 i 2003. Institut Cartogràfic de Catalunya, Fons Gaspar i Fons Cuyàs

la redacció d'un nou pla –que ha estat denominat Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat– que, per raons tècniques i jurídiques s'ha preferit tramitar separatament del primer PDUSC. Aquest segon Pla (el PDUSC-2), que ha estat aprovat definitivament el 16 de desembre de 2005, preveu, després de l'estudi detallat de més de 200 sectors, la preservació de 44 espais, sobre

una superfície de 650 ha; per a 30 d'aquests espais es proposa la qualificació de sòl no urbanitzable costaner i per a la resta, unes directrius que assegurin que el seu desenvolupament urbanístic sigui compatible amb la qualitat paisatgística i ambiental.<sup>(11)</sup>

Finalment, ha estat una preocupació constant en la tramitació del Pla que aquest proveís no només vincles urbanístics sobre





el règim del sòl sinó instruments per a la gestió de l'espai que es vol mantenir lliure d'urbanització. Per a això, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques va crear, abans fins i tot de l'aprovació definitiva del Pla, un Fons per a la gestió del sòl no urbanitzable del sistema costaner, al qual els ajuntaments afectats i les associacions de preservació i custòdia del territori poden recórrer per finançar actuacions de gestió en aquest espai. L'objecte d'aquestes ajudes és el finançament d'adquisicions de sòl per incorporar-lo al patrimoni públic, la construcció i el manteniment de camins de ronda, la millora d'accessos de vianants, la reconstrucció de terrasses i la demolició d'edificacions obsoletes o il·legals. S'han realitzat ja dues convocatòries d'ajudes, corresponents als exercicis 2004 i 2005, i s'hi ha acollit un total de 24 ajuntaments costaners.

El Pla director del sistema costaner representa, doncs, una aposta de la societat catalana i de la seva Administració en el futur del litoral. Una aposta que expressa l'aspiració i la voluntat col·lectiva d'aconseguir un desenvolupament ordenat, sostenible i equilibrat de les nostres àrees costaneres.

L'elaboració i la tramitació del PDUSC han estat un procés obert i participatiu, en què han volgut prendre part un gran nombre d'institucions, entitats i ciutadans, els quals han contribuït a enriquir, millorar i perfeccionar els documents finalment aprovats. Això fa que el Pla, com tot bon document urbanístic, sigui una obra eminentment col·lectiva. Tanmateix, cal assenyalar que sense la dedicació dels equips redactors, coordinats respectivament per Santi Juan i Jordi Casso (malauradament desaparegut), la seva aprovació no hauria estat possible.

“ EL PLA DIRECTOR DEL SISTEMA COSTANER REPRESENTA UNA APOSTA DE LA SOCIETAT CATALANA I DE LA SEVA ADMINISTRACIÓ EN EL FUTUR DEL LITORAL

## notes

(1) Cal recordar que el Govern de la Generalitat compta amb competències exclusives en matèria d'urbanisme i ordenació del territori, d'acord amb el seu Estatut d'Autonomia. L'organisme responsable de la gestió d'aquestes competències és el Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

(2) Les tendències de litoralització del poblament a la península Ibèrica van ser ja descrites per l'economista Romà Perpiñà Grau en el seu *Corologia. Teoría estructural y estructurante de la población en España*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (210 pàg.). Per a dades recents sobre l'evolució i les variacions d'aquesta tendència es pot veure el nostre treball "Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del XXI", a *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XXXVI (141-142), tardor-hivern 2004 (pàg. 523-542).

(3) Vegeu Carolina Martí (2001); *La transformació del paisatge litoral del centre de la Costa Brava en els darrers cinquanta anys. Palamós, Calonge i Castell-Platja d'Aro*, Girona, Unitat de Geografia de la Universitat de Girona (memòria d'investigació) i Helga Nuell

(2001): *Evolució dels usos del sòl a la Costa Brava, 1957-1993*, Girona, Unitat de Geografia de la Universitat de Girona (memòria d'investigació)

(4) Vegeu Francesc González i Josep Oliveras (2003): *Ordenació territorial i sostenibilitat al Camp de Tarragona*, Tarragona, Fundació Recasens i Mercadé (225 pàg.).

(5) Sobre el ritme d'urbanització al litoral gironí es poden consultar les dades de Joan Nogué. "La transformació del territori i del paisatge de la Costa Brava (1956-2003). Situació actual i propostes d'actuació", a *III Debat Costa Brava*, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Girona, 2005 (pàg. 88-121) i els d'Obdúlia Gutiérrez i Joan Vicente (2004): "La construcció d'habitatge a la demarcació de Girona, 1987-2003", a *La Punxa, Col·legi d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Girona*, 36 (pàg. 6-54). Per al litoral tarragoní vegeu l'estudi de Francesc González i Josep Oliveras, citat a la nota anterior.

(6) Vegeu Carme Trilla (2001): *La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada*, Barcelona, La Caixa (202 pàg.).

(7) Obdúlia Gutiérrez i Joan Vicente (2004): "La construcció...". [cit.]. Per part seva, F. González i J. Oli-

veras, *Ordenació territorial...* [cit.], han mostrat com en el període 1987-2000 en els dotze municipis litorals del Camp de Tarragona es van construir 63.872 unitats d'habitatge, el 77,4% del total de les 82.532 construïdes en el conjunt de l'àmbit (pàg. 154-171).

(8) Vegeu, sobre aquest tema, les conclusions del *III Debat Costa Brava* i del Congrés del Turisme a Catalunya.

(9) La documentació completa del *Pla director urbanístic del sistema costaner* pot consultar-se a [www.gencat.net/ptop](http://www.gencat.net/ptop). Per a diverses glosses del seu contingut i la seva tramitació podeu consultar els nostres articles: "La Costa Brava: l'hora del planejament territorial", a *Debat Costa Brava*; "El litoral. L'hora del Pla Director", al *Diari de Girona*, 15 de febrer 2004; "Preservar el litoral. Una inversió de futur", al *Punt Diari*, 6 d'agost de 2004; i "Catalunya oberta al mar", a *El País*, 11 d'abril de 2005. El PDUSC s'insereix en un ambiciosa iniciativa del Govern català per dotar el territori de Catalunya d'una planificació territorial adequada. Per a això s'ha creat el Programa de Planificació Territorial, adscrit al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, i s'ha iniciat la redacció de 7 plans

territorials que, en el seu conjunt, cobriran la totalitat de la superfície del país, i de 16 plans directores urbanístics, per a aquelles àrees que, com el litoral, requereixen, per les seves característiques, una atenció especial. Per una descripció dels objectius i el contingut del Programa, així com de la seva inserció en el conjunt de la política territorial, vegeu "Els continguts i mètode de treball del Programa de Planejament Territorial" a *Espais* 52, tardor 2006, així com el nostre "La nuova politica territoriale della Catalogna" a *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XXXVI, 83 (pàg. 39-70).

(10) El Pla d'espais d'interès natural de Catalunya, aprovat el 1992, agrupa un total de 146 àmbits distribuïts sobre el conjunt del territori català. En alguns casos —com en els del cap de Creus o el delta de l'Ebre, esmentats més amunt— aquests àmbits gaudeixen així mateix de la consideració de parc natural.

(11) La documentació completa del *Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat* pot consultar-se també a [www.gencat.net/ptop](http://www.gencat.net/ptop).