

PROBLEMÀTICA URBANÍSTICA, EQUIPAMENTS I GESTIÓ

Xavier Carceller

1. Consideracions inicials sobre l'Avanç del PEPNat

La principal referència legal sobre la finalitat que ha de tenir l'avanç d'un pla la trobem en el Reglament de la Llei d'urbanisme (art. 106): "...*facilitar la participació dels ciutadans en la formulació dels plans urbanístics.*" Es tracta d'una fase de participació pública i institucional que té lloc en la etapa inicial del procés de redacció i de tramitació d'alguns plans, fet d'especial transcendència ja que permet la intervenció ciutadana en el moment en què s'estableixen els objectius, les bases i els elements estructurals que seran determinants per a la formulació del futur pla. Més recentment, amb l'aplicació de l'avaluació ambiental estratègica als plans d'urbanisme, l'avanç dels plans ha esdevingut també el moment d'inici i d'orientació del procés d'avaluació ambiental.

L'Avanç del Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc Natural de la Serra de Collserola (PEPNat) s'ha nodrit de l'experiència del pla antic, el PEPCo, i d'uns treballs de base d'alta qualitat. Conté una bona diagnosi i, com a conseqüència, formula amb coherència uns objectius, unes línies estratègiques i uns criteris normatius per a la redacció del futur pla, així com la concepció general d'aquest. Tanmateix, no arriba a plantejar una proposta d'ordenació bàsica expressada gràficament; aquesta proposta hauria d'haver estat el resultat d'una anàlisi i avaluació prèvies de les possibles alternatives generals d'ordenació del territori del Parc. Sense aquests continguts (contemplats en l'esmentat article 106 del Reglament) que permetrien visualitzar i comprendre alternatives i propostes, el debat públic i la participació ciutadana resulten molt difícils.

Conseqüentment, en la fase de l'Avanç del PEPNat no s'ha assolit plenament la finalitat participativa esmentada. Certament, crear uns mecanismes de participació efectiva és sempre una tasca complexa en uns documents amb un fort contingut tècnic i jurídic, però pot afirmar-se que les característiques de la documentació exposada al públic han propiciat més els debats d'experts que una participació oberta.

D'altra banda, l'Avanç no ha efectuat cap diagnosi específica d'aquells àmbits que el Pla haurà de tractar particularment d'acord amb el que disposa el Decret 146/2010: les reserves naturals parcials (RNP) i els espais de regulació específica (ERE); es tracta d'uns aspectes essencials per al futur pla que, si bé no resulten de tractament obligat en aquesta fase, haguessin contribuït a incentivar i enriquir els debats participatius.

En un altre ordre de coses, l'Avanç avalua detalladament les determinacions del PEPCo i posa en crisi elements estructuradors del seu model territorial (els tres tipus de zones, les àrees de tractament específic i els àmbits de tractament paisatgístic). A partir d'aquí, hauria estat perfectament possible la definició esquemàtica d'alternatives generals d'ordenació a què m'he referit anteriorment, la seva avaluació i l'elecció de la més idònia per a la construcció del PEPNat. Aquesta mancança de l'Avanç, a priori important tant des del punt de vista metodològic com del de la participació, pot tenir la seva explicació en les característiques peculiars del concepte de pla que es planteja, tal com es veurà a continuació.

2. L'enfocament conceptual del futur pla

De l'Avanç sembla dependre's un plantejament de pla innovador, amb una configuració molt distinta a la del PEPCo i altres plans especials de finalitats similars. Sembla que bàsicament va adreçat a facilitar un suport sòlid per a l'actuació dels gestors del Parc tot superant les rigideses de molts plans d'aquest tipus precedents. Tanmateix, algunes de les premisses que es formulen susciten alguna incògnita sobre la seva efectivitat. Esmentaré, en concret, dos paràgrafs extrets de la memòria de l'Avanç.

Pàg. 151: “El model estratègic del pla proposa ordenar l’espai protegit mitjançant la regulació normativa dels usos i aprofitaments amb el suport d’una eina multifuncional de capes d’informació permanentment actualitzades”¹ (...)

“Aquesta eina, juntament amb la normativa sectorial, el planejament vigent i el propi PEPNat seran el suport per a la presa de decisions de l’òrgan gestor del parc per a emetre els informes preceptius”.

Dóna la sensació que es desestima l’ús d’eines utilitzades tradicionalment pels plans de caràcter territorial, especialment la zonificació i els sistemes, per a vertebrar i concretar de forma diferenciada l’ordenació de les distintes parts del territori del Parc. Aquesta impressió ve confirmada a la pàg. 169 (el subratllat del text és afegit):

“El PEPNat proposa simplificar la zonificació, tendint cap a una regulació homogènia per a tot l’àmbit del Parc natural, amb les especificitats de les RNP i els ERE. El PEPNat estableix criteris i principis generals per a tot el Parc, per fer compatible la preservació amb l’ús social i dóna les eines, adients per tal que (...) l’Administració pública disposi de criteris tècnics per avaluar i/o executar qualsevol intervenció dins del Parc natural”.

És a dir, es proposa - justificadament- eliminar les zones del PEPCo i també eliminar o reduir les àrees i àmbits de tractament especial i paisatgístic, però sembla que sense substituir-los per una nova estructura d’ordenació que vagi més enllà de recollir els àmbits imposats pel Decret del Parc (RNP i ERES).

L’opció de no zonificar ni concretar territorialment el model d’ordenació de l’espai sembla, doncs, una característica determinant (i força insòlita) del nou pla que es planteja. Això té algun avantatge_innegable (evita superposicions de zonificacions i de normatives amb les del Pla General Metropolità, el planejament derivat i el futur Pla Director d’àmbit metropolità, que generarien confusions i conflictes tal com fa avinent el propi Avanç), però també s’intueixen inconvenients importants, ja que sembla que es renunciï a fixar l’ordenació del territori del Parc i que aquesta es deixi en mans dels instruments urbanístics.

Del que ha estat esmentat es desprenen alguns dubtes:

- **¿És segur que un Pla que, segons sembla, consistiria bàsicament en una normativa general per a tot el Parc acompanyada de l’eina multifuncional esmentada (sumat a la normativa sectorial aplicable i la d’altres plans vigents) seria un suport suficient per als gestors del Parc?** Personalment ho dubto. La meua experiència és que, front a les pressions que sofreixen habitualment els gestors dels espais protegits, és indispensable que aquests disposin de la cobertura d’una normativa prou precisa. Certament, cal reconèixer que no hi ha cap normativa que pugui abastar tota la varietat i complexitat de casuístiques que es donen a la pràctica; així mateix, una normativa excessivament detallista fàcilment genera rigideses contraproductives. Trobar el punt d’equilibri entre regulació, flexibilitat i seguretat jurídica és un dels grans reptes del planificador; tanmateix no sembla que aquest sigui un objectiu per a la formulació del PEPNat atès que s’opta, com s’ha vist, per una regulació homogènia i, per tant, poc exhaustiva.
- **¿Aquesta normativa general, acompanyada de l’eina funcional esmentada i d’un tractament específic de certs àmbits (RNP, ERE), pot resultar suficient per a un territori amb la complexitat del Parc sense utilitzar altres eines d’ordenació pròpies d’un pla?** Per les raons anteriorment esmentades la resposta sembla que no pot ser afirmativa. Tinc coneixement que l’eina multifuncional esmentada s’està dissenyant per crear un instrument realment potent, però em costa d’imaginar que pugui fer innecessàries altres eines d’ús habitual. En aquestes condicions, el

¹ A més, hi hauria el tractament específic de les RN i del ERE.

PEPNat podria esdevenir un simple instrument complementari d'altres plans amb incidència territorial sobre el Parc Natural.

En definitiva, al meu entendre el PEPNat hauria de ser l'instrument de planejament prevalent en el Parc Natural. És a dir, hauria de "manar" sobre els altres instruments de planejament concurrents en el territori del Parc a l'hora d'establir el model territorial i els aspectes determinants de l'ordenació. Evidentment, existeixen relacions de jerarquia i d'especificitat funcional entre els distints plans que no poden ser obviades, però disposem d'experiències suficients al respecte (Montseny, Zona Volcànica de la Garrotxa, etc.). Per assolir-ho, en les futures fases de redacció del Pla caldria reforçar la configuració que es desprèn de l'Avanç amb altres funcions i continguts addicionals.

3. Sobre els continguts urbanístics de l'Avanç

3.1 El règim urbanístic del Parc. El Decret 146/2010 (i també altres disposicions anteriors), aplica en tot el Parc el règim urbanístic de sòl no urbanitzable amb independència de la classificació i la qualificació urbanístiques preexistents en algunes parts (sòls urbanitzables, equipaments, zones verdes urbanes,...). El PEPNat ha d'assumir, doncs, (i així ho fa l'Avanç) que tot l'àmbit del Parc té la condició urbanística de no urbanitzable encara que actualment hi hagi encara alguns terrenys urbanitzables no desenvolupats com es veurà a continuació.

3.2 Sòls urbanitzables no desenvolupats i inclosos dins del Parc² (<4% de la superfície del Parc). D'acord amb les recomanacions del PEPCo ja havien estat desclassificats anteriorment la majoria d'aquests sòls. Entenc, tal com planteja l'Avanç, que cal desclassificar els que resten (inclosos en sectors situats majoritàriament fora del Parc) o bé qualificar-los com a verd públic resituant a l'hora fora del Parc els aprofitaments urbanístics prevists. Això correspon fer-ho al planejament urbanístic, però el PEPNat hauria de marcar estratègies d'actuació, prioritats, calendaris... No oblidem que actualment els òrgans de la Generalitat competents en matèria d'urbanisme i d'espais naturals protegits es troben integrats en el Departament de Territori i Sostenibilitat, fet que afavoreix la concertació d'actuacions per resoldre definitivament aquestes i altres problemàtiques. El marc actual de la redacció del PEPNat hauria de ser, doncs, propici per què aquests òrgans i els del Parc establissin un programa per tancar definitivament aquest tema.

3.3 Urbanitzacions i conjunts d'edificacions fora d'ordenació³. L'Avanç valora els assentaments fora d'ordenació, és a dir, situats en sòl no urbanitzable, com a una de les principals pertorbacions del Parc. Alguns d'ells han estat inclosos als ERE (v. paràgraf següent). No m'ha quedat clar què proposa l'Avanç per a la resta quan parla d'un tractament homogeni. En qualsevol cas, crec que cal mantenir l'estratègia històrica d'anar cap a l'extinció de tot allò no es pugui regularitzar en sòl no urbanitzable. Es tracta d'una qüestió de gestió i de disciplina urbanística d'uns fenòmens clarament identificats. Requereix temps i mitjans. El PEPNat pot plantejar prioritats i poca cosa més, però hauria de fer-ho en la seva versió final.

3.4 ERE⁴. Definits pel Decret com a com a "*sectors amb major vinculació a la trama urbana, ja sigui per la presència d'edificacions (ERES 1) com per les seves característiques d'àmbits d'enllaç entre els sistemes naturals i els espais verds de la ciutat (ERES 2)*". El seu objectiu és: "*...permetre l'establiment d'una regulació urbanística que garanteixi la relació harmònica entre la ciutat i el*

² Es tracta generalment d'àmbits situats en la perifèria del Parc i inclosos en sectors més grans la major part dels quals es troba fora del Parc (torrent de Can Llobet, riera de Vallvidrera, el Papiol,...)

³ És el cas de Can Castellví/Mas Fortuny, Sòl i Aire, Sant Medir/Can Jané, Can Cerdà i Cal Notari/Font del Gos

⁴ **ERE 1:** Sol i Aire, Les Planes, Can Castellví/Mas Fortuny, Vallvidrera, La Budellera, Cal Notari/Font del Gos
ERE 2 (totes al municipi de Barcelona): Vall de San Llätzer (antic hospital), Marques de Sentmenat, Font del Bacallà, Peu del Funicular, Parc de l'Oreneta

Parc, ordenar l'ús públic i dignificar el caràcter dels espais periurbans i permetre-hi el desenvolupament d'actuacions d'interès públic, social o comunitari, sempre de manera coherent amb la seva naturalesa d'espai natural de protecció especial."

D'acord amb el Decret, correspon al PEPNat delimitar-los i establir les directrius o determinacions expressades per al planejament urbanístic de cada ERE, el qual n'haurà d'establir la regulació detallada dels usos i actuacions, d'una manera compatible amb les determinacions del PEPNat

És fonamental, per tant, que el PEPNat sigui molt curós i precís en el tractament dels ERE (especialment els ERE 1 que incorporen alguns dels assentaments fora d'ordenació, sembla que amb la voluntat de no extingir-los).

L'Avanç, però, no entra a fons en les ERE ni sembla que plantegi fer-ho més endavant en el PEPNat. No conté una mínima diagnosi individualitzada per a cada ERE i únicament formula uns criteris molt generals per al planejament urbanístic (pàg. 167).

De fet, l'Avanç planteja com a línia estratègica del Pla: *"Delimitar els ERE i establir criteris i condicions per disminuir l'impacte ecològic i paisatgístic dels assentaments edificatoris fora d'ordenació"* (enfocament parcialment corrector, per sota dels objectius del Decret del Parc els quals, d'altra banda, em susciten seriosos dubtes com argumentaré més endavant).

Aquestes mancances són rellevants i és important que siguin cobertes en les fases posteriors d'elaboració del Pla. En cas contrari els instruments urbanístics disposarien d'una autonomia pràcticament total i podrien implantar solucions urbanístiques estàndard, impròpies d'un espai protegit.

No puc tancar el tema dels ERE sense fer avinents els dubtes jurídics que em planteja aquesta figura creada, com he dit, pel Decret de declaració del Parc Natural. A través dels ERE (especialment els ERE 1) sembla que es vulgui plantejar una via de sortida per a la legalització d'algunes situacions de fet que es donen a l'interior del Parc (urbanitzacions més o menys consolidades) les quals, però, resulten incompatibles amb el règim jurídic de sòl no urbanitzable que estableix la legislació urbanística. Atès que el règim urbanístic d'aplicació al Parc Natural és precisament el del sòl no urbanitzable, sembla inviable jurídicament una pretesa legalització total o parcial d'aquests assentaments irregulars que no passi per la seva extinció.

3.5 Usos i aprofitaments "atípics" en sòl no urbanitzable (usos del sòl i edificacions) (pàg. 131).

L'Avanç parla de la necessitat d'actualitzar la normativa (cosa del tot necessària davant les noves demandes i usos que han anat apareixent amb el pas del temps) i de fer-ho d'una manera més flexible amb una regulació mitjançant paràmetres qualitius, en la línia del model de pla que es planteja (anteriorment valorada). En canvi, és especialment contundent pel que fa a l'eradicació de barraques i d'horts marginals

3.6 Pedreres. Actualment n'hi ha tres d'actives, en situació perifèrica. L'Avanç es limita pràcticament a dir que es troben en restauració. El cert és que el PEPNat pot incidir-hi poc, però sí a l'hora de limitar-ne ampliacions o l'aparició de noves activitats.

4. Infraestructures, equipaments i serveis tècnics

Tot i que la qüestió dels equipaments és eminentment urbanística la tractarem en aquest apartat, tal com ho fa la legislació del Parc.

El Decret 146/2010 admet (art. 6) “...la construcció de noves infraestructures, equipaments i instal·lacions i l'ampliació del les existents que siguin requerides per la planificació territorial i sectorial” (sens perjudici dels resultats de l'avaluació ambiental dels plans i projectes corresponents).

En el cas dels equipaments, però, aquesta admissibilitat s'entén sense perjudici de les normes del PEPNat i, en qualsevol cas (art 5), als efectes edificatoris els equipaments es consideren sistemes en sòl no urbanitzable. D'altra banda, l'assignació dels usos concrets (i el canvi de qualificació, si és el cas) corresponen al planejament urbanístic. Cal remarcar la situació estratègica de molts d'aquests sòls per a la resolució de l'encaix entre Collserola i el seu entorn urbà. El Document inicial estratègic de l'Avanç estima sobredimensionades les 427 ha. del PGM i proposa estudiar-ne la vigència. Caldrà que el PEPNat sigui precís a l'hora de definir criteris sobre quins equipaments poden ser admissibles en el Parc i en quin llocs, i també propostes de canvi de qualificació. Personalment, crec que s'hauria de tendir a la desqualificació dels àmbits encara no desenvolupats o poc desenvolupats, i sense un possible destí vinculat estrictament als objectius del Parc.

Pel que fa a les xarxes de carreteres i ferroviària preexistents, es diu que el Pla posarà “*especial èmfasi a les mesures correctores encaminades a disminuir la fragmentació dels hàbitats i evitar l'aïllament ecològic*” i proposarà criteris per al manteniment (tractament de vores, etc.). Un pla especial difícilment pot anar més enllà.

Respecte a la xarxa de camins i senders, l'Avanç determina que el PEPNat haurà d'inventariar-los i jerarquitzar-los, limitant-ne la circulació motoritzada i preveient àrees d'aparcament ubicades estratègicament. Aquest és un aspecte fonamental per ordenar l'ús social del Parc.

En relació amb els serveis tècnics, únicament es diu que el PEPNat haurà d'establir les condicions i els criteris, per bé que s'avança que les propostes de noves actuacions hauran de justificar la necessitat de la seva ubicació dins del Parc.

5. Conclusió

L'Avanç del PEPNat és el document de partida per a l'elaboració del Pla. Tot i que no ha facilitat un debat suficientment participatiu, presenta condicions suficients per permetre continuar el desenvolupament del procés de redacció. No crec, doncs, imprescindible una eventual repetició de la fase d'avanç, amb el retard que això comportaria, sempre que les mancances a nivell participatiu o de contingut que s'hagin pogut produir siguin solventades posteriorment.

Així, alguns aspectes que han estat assenyalats en els paràgrafs anteriors haurien de ser reforçats o reenforcats per tal que el futur el PEPNat pugui assolir plenament el rol que li pertoca: esdevenir el principal instrument d'ordenació del territori de l'àmbit funcional del Parc Natural de la serra de Collserola i l'element obligat de referència per a qualsevol decisió pública o privada que l'afecti.