



# **ELS ELEMENTS CLAU DEL PAISATGE EN EL DESENVOLUPAMENT TERRITORIAL I URBANÍSTIC**

Fina Royo Abelló / [fina.royo@gencat.cat](mailto:fina.royo@gencat.cat)  
Josep M Bosch Casadevall / [josepmaria.bosch@gencat.cat](mailto:josepmaria.bosch@gencat.cat)

De manera general, aquest curs ens interpel·la a reflexionar sobre com la planificació territorial i el planejament urbanístic, tracten el paisatge dels espais oberts i la manera de millorar els procediments. Per consegüent, analitzarem el potencial del marc legal vigent, posarem de manifest les oportunitats dels instruments i apuntarem algunes línies de treball per a fer front als escenaris del nostre futur immediat.

En altres paraules, aquesta presentació es divideix en quatre eixos. El primer i el segon eix tracten el paisatge a nivell territorial, el tercer l'analitza a nivell municipal o supramunicipal i, finalment, el quart eix tracta el paisatge a nivell de projecte.

Pel que fa al contingut, en cada cas fem referència al marc legal vigent i a la manera com des del Departament de Territori i Sostenibilitat treballem el paisatge per a millorar la planificació i el planejament però, també, com elaborem els estudis de paisatge o les actuacions en els espais oberts. A més a més, assenyalem allò que per nosaltres resulta una qüestió clau.

## 0. MARC LEGAL

### 0.1 Paisatge, territori i urbanisme

Abans d'entrar en matèria, cal remarcar que, en relació amb el paisatge, el marc legal vigent es regula en base a tres grups de documents que són els següents:

- El primer grup el formen la **Llei de paisatge** 8/2005 i el corresponent **Reglament** (Decret 343/2006),
- En segon grup està conformat per la **Llei de Política territorial** (1985), la **Llei d'aprovació del Pla territorial general de Catalunya** (1995) però, també, pel **Programa de planejament territorial** (2005). D'aquests textos legals convé subratllar que ja plantegen la preservació del paisatge i el patrimoni cultural com a valors socials i actius econòmics del territori.
- En tercer grup inclou la Llei d'Urbanisme i els corresponents reglaments. (el **Decret 1/2010, pel qual s'aprova el text refós de la LUC modificat per la Llei 3/2012** (que a partir d'ara en direm Llei d'Urbanisme LUC) i on també a tenir en compte el **Reglament** de la Llei d'Urbanisme (305/2006) i el posterior **Reglament** de protecció de la legalitat urbanística (Decret 64/2014) (RPLU).

Finalment, en relació amb aquest marc legal vigent, cal mencionar l'avantprojecte de la nova Llei del Territori perquè entre els objectius incorpora el paisatge però, també, perquè positiva el sistema d'espais oberts i els dota de personalitat pròpia.

## 1. UN ÚNIC SÒL

Aquest primer eix fa referència a la manera com abordem l'anàlisi, la diagnosi i la proposta en relació al paisatge. És a dir, perquè el paisatge és qualsevol part del territori percebuda per la ciutadania (segons els CEP de l'any 2000) i perquè

estem al Departament de Territori i Sostenibilitat, entenem els tres sistemes bàsics de planificació (espais oberts, assentaments urbans, infraestructures de mobilitat) com una part d'un tot organitzat que és el territori. Això fa que, per nosaltres, siguin tant importants els elements del paisatge de cadascun d'ells com les relacions que s'estableixen entre ells. Aquesta percepció sistèmica del territori ens porta a considerar, en darrer terme, tots els sòls, classificats o no com un únic sòl.

Per exemple, aquesta evidència d'un únic sòl fa que ens preguntem si té massa sentit protegir un nucli històric sense considerar els llocs des d'on el veiem. Com tampoc comprenem la lògica de conservar-lo sense tenir en compte l'entorn dins del qual aquest element esdevé comprensible. D'igual manera ens preguntem perquè es regula l'àrea estricta d'una infraestructura lineal sense tenir en compte la funció de la via com a mirador lineal i s'obvia l'entorn.

## 1.1 El mapa de paisatge

D'aquesta manera d'enfocar els sistemes de planificació, i entre ells els espais oberts, en resulta una **primera qüestió clau** que és el Mapa de paisatge. Això és, una eina que a nosaltres ens permet conèixer tots els elements del paisatge d'un territori que mereixen ser ordenats, regulats i protegits però, també, ens permet conèixer les determinacions normatives dels PTP associades a cadascun d'ells. Aquesta capa d'informació, que se suma a les ja existents sobre el territori, facilita l'anàlisi i la diagnosi pel que fa als valors dels elements i a les relacions entre els elements objecte de transformació o regulació.

En definitiva, aquesta eina agrupa per components tots els elements amb valor dels Catàleg, els vincula a la normativa del Plans territorials i, alhora, sintetitza tota la cartografia dels catàlegs en un únic mapa. Aquesta manera de cartografiar el paisatge ens permet, per superposició, confrontar-lo amb la cartografia dels plans territorials i amb el Mapa urbanístic de Catalunya.

## 2. LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL

Avui per avui, en els nostres treballs d'anàlisi i diagnosi sobre el paisatge apliquem les determinacions dels plans territorials parcials. És a dir, els articles del Títol VI sobre paisatge, les Disposicions transitòries i, evidentment, les Directrius de paisatge. Aquestes determinacions dels PTP constitueixen una **segona qüestió clau** perquè ens permeten en gran manera motivar les raons i les decisions en relació amb el paisatge i, molt especialment, en el paisatge dels espais oberts.

### 2.1 El Pla territorial parcial de les Comarques Gironines

Sobre aquestes determinacions, convé destacar pel que significa, que el Pla territorial parcial de les Comarques Gironines (aprovat el juliol de 2010) incorpora les Directrius del paisatge com a determinacions que defineixen estratègies o pautes d'actuació que han de ser concretades en documents normatius de major detall, especialment pel planejament urbanístic (Art. 1.8 sobre la vinculació normativa de les Determinacions). Aquestes Directrius de paisatge del PTP de les Comarques Gironines s'estructuren en quatre blocs que són els següents:

- El primer es correspon amb les **Disposicions de caràcter general** entre les quals cal remarcar l'article 1.5 on s'estableix que les directrius de paisatge són d'aplicació directa i obligatòria a tots els Plans i projectes que afecten la imatge del territori o les condicions de percepció.
- El segon inclou les **Directrius generals o components** que estableixen aspectes del paisatge que han de ser objecte de regulació normativa. Cal recordar que els components són conjunts d'elements del paisatge afins.
- El tercer conté les **Directrius específiques** les quals incorporem els 17 objectius de qualitat paisatgística (OQP) amb les corresponents estratègies localitzades. Cal remarcar la identificació de les 26 unitats de paisatge de l'àmbit, i l'esforç de síntesi en relació al Catàleg cosa que ha comportat, per exemple, no poder traslladar de forma directa les estratègies, mesures i accions dels paisatge d'atenció especial. Aquests

paisatges són: el paisatge litoral, l'àrea urbana de Girona i la vall d'en Bas.

- Per últim, el quart bloc esmenta els **Estudis i Informes preceptius**, on s'estableix (segons l'article 4.1, i més enllà de la Llei de paisatge) la necessitat de justificar la integració en el paisatge per a la sol·licitud de la llicència en diversos supòsits. És a dir, les infraestructures visibles, les edificacions aïllades en qualsevol tipus de sòl, les edificacions situades en la franja perimetral periurbana i les grans transformacions del paisatge rural. Sobre aquests supòsits cal remarcar que fins a la data d'aprovació del PTP no estaven contemplats la qual cosa suposa un impuls important a favor del paisatge.

## 2.2 El Pla territorial parcial del Penedès

Avui, amb la finalitat de millorar el potencial que ofereix aquest marc normatiu de la planificació territorial i d'acord amb la idea d'un únic sòl, en el marc del procés d'elaboració del PTP del Penedès estem treballant per integrar el paisatge en l'estat de la qüestió, l'anàlisi, la diagnosi i la proposta d'estratègies dels tres sistemes bàsics de planificació. En altres paraules, el paisatge no es tracta exclusivament en els espais oberts, com majoritàriament s'ha acostumat a fer en la planificació territorial, sinó que també es planifica el paisatge en relació amb els assentaments urbans i les infraestructures lineals. Tanmateix en aquest Pla la planificació no es limita als paisatges considerats excelsos o de postal, que sovint s'han preservat sense considerar el seu dinamisme intrínsec, sinó que també es posiciona davant els escenaris actualment degradats. Aquesta manera de fer, per a nosaltres constitueix una **tercera qüestió clau** perquè facilita entendre el paisatge d'un àmbit com un tot i proposar estratègies coherents i globals la qual cosa, pel cas que ens ocupa permetrà quan s'aprovi planificar i ordenar millor els espais oberts en conjunt i alhora dins el conjunt de l'àmbit territorial d'una vegueria, d'una mancomunitat de municipis o, senzillament, d'un municipi.

En resum, en aquest Pla s'estableix una proposta d'estratègies pels tres sistemes de planejament. A més a més, pel fet d'existir una relació mútua, que és el territori, les estratègies s'entrellacen i s'interrelacionen. Així mateix, un dels

elements aglutinants que motiva la formulació de les accions és el sistema de valors del paisatge.

### 3. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

En relació amb el planejament urbanístic quins són els articles de l'actual Llei d'urbanisme de Catalunya que motiven la millora del paisatge? A nivell general, l'article 3 sobre desenvolupament urbanístic sostenible estableix l'obligació de preservar els valors paisatgístics, i determina la configuració de models d'ocupació que evitin la dispersió, entre d'altres qüestions rellevants. Així mateix, l'article 9 sobre directrius pel planejament urbanístic, s'exigeix la incorporació de les prescripcions adequades perquè les construccions i les instal·lacions s'adaptin a l'ambient on estiguin situades; és a dir, que s'integrin.

De manera més concreta i en relació amb els espais oberts, cal posar de relleu el concepte de sòl no urbanitzable (SNU) o altrament anomenats espais oberts. En aquest sentit l'article 32 del TRLU estableix la protecció del SNU per raons, entre altres, paisatgístiques i amb l'objectiu de garantir la utilització racional del territori i afavorir la qualitat de vida. Convé subratllar aquesta darrera qüestió perquè pel Conveni Europeu del Paisatge és un aspecte important.

Tanmateix, amb dades de l'agost d'enguany (2020), dels 208 municipis de les Comarques Gironines només 93 disposen de POUM els quals són majoritàriament de caràcter municipal. Això fa que el procés de translació de les determinacions de la planificació territorial, que són d'obligat compliment pel planejament municipal, es trobi encara en un estadi molt incipient.

#### 3.1 Els criteris generals

Així les coses, com a **quarta qüestió clau**, subratllem el camí perquè el planejament urbanístic general, municipal o supramunicipal, incorpori a l'escala de detall que li és propi les Directrius de paisatge del Pla territorial. Amb la finalitat de regular (directrius generals) i d'identificar (directrius específiques) els elements amb valor paisatgístic i la funció que exerceixen en el paisatge tal i com

es relaten en els OQP del Catàleg de paisatge. Això, per exemple, possibilitaria acotar els àmbits a preservar i els susceptibles a transformar per a noves implantacions, concentrar millor els usos i, en definitiva, determinar les opcions més ajustades a la realitat preexistent i a la voluntat futura de cada zona dels espais oberts de l'àmbit municipal.

En resum, creiem que la incorporació de les Directrius de paisatge possibiliten que la planificació urbanística sigui més acurada i precisa. Així doncs, d'acord amb aquesta manera de planificar i ordenar el territori d'àmbit municipal, proposem uns criteris de rang general a tenir en compte pel que fa a les probables **localitzacions** atenent a la **visibilitat**. Aquests criteris generals plantegen l'avaluació de les alternatives de localització, d'entre d'altres factors com la proximitat als nuclis, de la manera següent:

- Afavorir la concentració en el territori i optar per la proximitat als ja llocs transformats o antropitzats.
- Preservar els llocs fràgils com ara els fons de vall o els elements amb valor patrimonial.
- Evitar l'alteració de les línies d'horitzó.
- Respectar les visuals destacades.

### 3.2 Els plans directors urbanístics

Abans d'explicar com tractem des del Departament de Territori i Sostenibilitat el paisatge en el planejament, cal destacar en relació amb els Plans directors urbanístics (PDU), i a més dels 5 aprovats en aquest àmbit territorial, les determinacions en matèria de paisatge del PDUSC. L'objectiu general d'aquest Pla és identificar els espais costaners classificats i no transformats amb la finalitat de preservar i protegir els valors paisatgístics. En aquest sentit, dins l'àmbit d'influència dels 500 m i per extensió en relació amb la totalitat dels sectors costaners especials, s'exigeix un EIIP per a garantir que les edificacions destinades a qualsevol ús s'ajustin a una tipologia adequada al paisatge natural i urbà on s'insereixen i evitin l'apantallament.

En conseqüència, d'acord amb la idea d'un únic sòl, el sistema de valors del paisatge, les directrius de paisatge i les experiències dels plans directors

urbanístics ja aprovats, analitzem el paisatge, elaborem un diagnòstic i proposem actuacions o una normativa. Així doncs, d'acord amb l'escala de detall del PDU, l'anàlisi de l'àmbit territorial permet conèixer el sistema de valors del paisatge i els miradors fixos i lineals la qual cosa possibilita l'elaboració d'un mapa de paisatge i un altre de conques visuals. Aquesta informació ens permet elaborar un diagnòstic sobre els reptes a superar en relació al paisatge. Finalment, plantegem les solucions en forma de criteris o de normativa. Les llegendes dels mapes respectius expliquen, per exemple, les qüestions següents:

- El **mapa de paisatge** conté una relació d'elements amb valor paisatgístic agrupats per components. La relació d'aquests element s'extreu del Catàleg de paisatge però, també, dels plans especials dels POUM, dels estudis acadèmics i de la recerca sobre el terreny.
- El **mapa de visibilitat** identifica els miradors fixos i els lineals (carreteres i camins) així com l'àrea de la conca visual acumulada des d'aquests punts d'observació d'acord amb les cotes del relleu, l'aigua, la vegetació i les edificacions.
- El **mapa de criteris**, per exemple, cartografia la proposta de delimitar i valorar els intervals escènics de les infraestructures de mobilitat, potenciar els enllaços viaris com a portes d'entrada, projectar el front edificat per a ser vist, urbanitzar el front urbà de manera contínua amb l'espai obert, preveure franges de transició entre usos, delimitar entorns de protecció, millorar la relació amb l'entorn.

En resum, incorporem el paisatge d'acord amb el procediment d'aprovació amb l'objectiu que es tingui en compte com a factor clau des de l'inici d'elaboració dels plans.



## 4. ACTUACIONS EN ELS ESPAIS OBERTS

En el passat, més enllà dels límits de la ciutat, les actuacions en SNU es basaven en unes idees o models tipus que s'adaptaven a les condicions del lloc, el caràcter tipològic i modèlic afavoria l'**austeritat**, **proximitat** i **continuïtat** dels elements en el territori i per extensió la homogeneïtat dels espais oberts. És a dir, en els espais oberts existia un ordre no regulat, però si pactat, on es tendia a una orientació determinada, a l'aprofitament i ampliació de les preexistències, en resum a **respectar les relacions del veí més proper**.

Avui, en el sistema dels assentaments urbans l'urbanisme ha aconseguit establir uns paràmetres de relació de veïnatge molt complexos (ordenacions, alineacions, alçades màximes reguladores) per fer urbs, mentre que en els espais oberts ens cal repensar els condicionants de veïnatge que afecten al parcel·lari, a la matriu de plantació, al camí de vora, al fons escènic des del lloc o, entre altres elements, a la vegetació existent a mantenir.

La consideració dels espais oberts com un sòl a tenir en compte obliga a un canvi de paradigma. És a dir, a repensar els preceptes d'austeritat, proximitat i continuïtat amb una mirada actualitzada motivada per les noves necessitats d'ús, les noves tecnologies i unes dinàmiques encara per explorar. Les relacions de veïnatge o, dit d'una altra manera, la integració de les actuacions les haurem de reconsiderar per a aconseguir que el paisatge esdevingui un veritable actiu del territori.

### 4.1 Els criteris pels espais oberts

Així les coses, en aquests exercici de baixar fins a escala de projecte per les actuacions en els espais oberts hem establert un seguit de criteris d'integració. Aquestes pautes d'actuació, un cop superats els criteris generals abans esmentats d'una correcta localització amb una visibilitat estudiada, són les que ens permeten aplicar unes mesures d'integració més ajustades. Per ordre d'aproximació establim tres grans grups de criteris que són els següents:

- El primer grup està relacionat amb la **implantació en el lloc**
  1. La compactació (construccions, instal·lacions)

2. La mínima ocupació del sòl
- El segon tracta la **relació del projecte amb els elements de l'entorn** més proper
3. La relació amb els elements estructurants
4. La modificació del relleu
5. La continuïtat del conjunt edificatori
6. Les relacions de visibilitat
- El tercer grup fa referència als **condicionants i encaix** propis de cada actuació o projecte
7. La composició volumètrica
8. La concepció unitària
9. Els materials i el color
10. El tancament permeable

## 4.2 El vincle normatiu

Majoritàriament les actuacions permeses en els espais oberts són, com tots sabeu les següents:

- La reconstrucció i rehabilitació de masies i d'altres construccions prèvia inclusió en el catàleg específic.
- Les actuacions específiques per a activitats o equipaments d'interès públic.
- Les activitats rústiques (majoritàriament agrícoles, ramaderes i explotacions de recursos naturals) on també s'inclouen els càmpings i aparcaments de caravanes.

Cal insistir en l'apartat 7 de l'art. 47 de la LUC on l'autorització d'obres i usos en SNU ha de garantir la preservació del sòl contra el procés de desenvolupament urbà. A més a més, en el punt g) estableix que els propietaris tenen el deure de costejar, i si s'escau, executar les mesures correctores per evitar la fragmentació d'espais i explotacions agràries; minorar els efectes de les edificacions i llurs

usos, accessos i serveis sobre la qualitat del paisatge. Finalment, també cal remarcar l'apartat 9 de l'esmentat article 47 que torna a posicionar-se contra la transformació o lesió dels valors.

Pel que fa al procediment, com tots sabeu, tant si es tracta d'un Pla especial com d'un projecte cal un Estudi d'impacte i integració paisatgística tant si es tracta d'un projecte d'actuació específica o per l'atorgament de llicències per implantar obres o ampliar les existents, pròpies d'una activitat rústica quan superin llindars (RPLU Decret 64/2014, arts 48, 49 i 50). Finalment, i en caràcter general, l'article 51 estableix com a directriu per a la llicències d'edificació en SNU que els materials, els sistemes constructius, el volum i la tipologia aparents han d'esser els propis de l'àmbit territorial on siguin emplaçats. A més a més, aquest article afegeix que el planejament territorial i el planejament urbanístic han d'establir els criteris o les condicions necessaris per fer efectiva aquesta directriu.

Així mateix, quins son els vincles legals que motiven els 10 criteris pels espais oberts abans esmentats? Una primera aproximació a la normativa vigent en matèria de planificació i planejament posa de manifest l'existència d'articles que justifiquen l'aplicació dels criteris proposats.

El quadre que us presentem relaciona els criteris amb els articles de la Llei d'Urbanisme de Catalunya i amb de la normativa del Pla territorial parcial. En aquest cas s'inclou també la normativa del PTP del Camp de Tarragona amb la finalitat de remarcar que els 5 PTP que no disposen de Directrius de paisatge inclouen un títol VI sobre paisatge en les NOT. Alhora en aquest quadre els criteris s'han enumerat de l'1 al 10 i estructurat per colors en funció dels grups comentats d'implantació, relació amb l'entorn i condicionants de projecte.

## CONCLUSIONS

El nostre treball diari ens porta a considerar que el marc normatiu vigent en relació amb el paisatge i a nivell de planificació territorial i de planejament urbanístic possibilita motivar en gran manera les decisions de protecció, gestió i d'ordenació. Ara bé, això no treu la necessitat de millorar els procediments o d'ajustar millor les raons per a justificar les decisions. Així doncs, d'acord amb aquesta doble realitat formulem tres darreres reflexions.

En primer lloc, cal creure i, sobretot, utilitzar els preceptes del marc legal actual pel que fa al paisatge; especialment, els que contenen els Plans territorials. Això és, en el cas i lloc que ens ocupa, les Directrius de paisatge. Aquestes disposicions sobre paisatge, pel fet detallen els aspectes del paisatge que han de ser objecte de regulació normativa, són susceptibles de motivar decisions a diferents escales de treball. A més a més, tampoc podem oblidar l'horitzó més integrador de la nova Llei de Territori pel fet que posa en valor el sòl no urbanitzable.

En segon lloc, si considerem que només el 44% del municipis de les Comarques Gironines disposen d'un POUM és evident que encara queda molt per a encaixar en el planejament urbanístic els preceptes del Pla territorial parcial. En aquest sentit, les Directrius generals o components i les Directrius específiques constitueixen un bon referent per a incorporar qüestions relacionades amb els criteris generals sobre localització i visibilitat. Finalment, cal remarcar que en aquest àmbit territorial bona part de l'esforç que això suposa ja està fet.

En tercer lloc, entenem que els preceptes del marc legal actual pel que fa al paisatge responen a una visió probablement superada; sobretot, si considerem els escenaris de futur immediat. El efectes derivats del canvi climàtic, de la crisi del model econòmic i de la reformulació de les nostres construccions mentals ens obliga a una mirada nova que vagi més enllà dels límits municipals i que exigeixi mancomunar esforços i mutualitzar els beneficis. En aquest escenari el marc legal actual no té perquè ser una excusa.