

INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS  
*NATURA: ÚS O ABÚS? (2018)*

**La protecció i la gestió de la natura. Mesures genèriques**

XAVIER CARCELLER

© 2019, Institut d'Estudis Catalans  
Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona

© Dels autors dels articles

Article rebut el febrer de 2018

Text revisat lingüísticament per Roser Carol i Àlvar Valls

ISBN: 978-84-9965-457-7

DOI: 10.2436/15.0110.22.20

# La protecció i la gestió de la natura. Mesures genèriques

Xavier Carceller Roqué

Doctor arquitecte.

Article rebut el febrer de 2018.

## Sumari

1. MARC GENERAL
  - 1.1. El marc competencial i legislatiu
  - 1.2. El marc polític i institucional
  - 1.3. El marc estratègic
  - 1.4. Objectius i mesures prioritàries
2. MESURES DE PROTECCIÓ DE CARÀCTER GENERAL O SECTORIAL
  - 2.1. Mesures de caràcter general en la legislació de conservació de la natura
  - 2.2. Mesures expresses per a la protecció d'espais naturals i d'espècies silvestres en la legislació de caràcter sectorial
    - 2.2.1. Àmbit agrari
    - 2.2.2. Forestal
    - 2.2.3. Caça i pesca
    - 2.2.4. Aigües
    - 2.2.5. Canvi climàtic
    - 2.2.6. Patrimoni cultural
    - 2.2.7. Altres
  - 2.3. Objectius i mesures prioritàries
3. ALTRES ÀMBITS D'ACTUACIÓ AMB INCIDÈNCIA DIRECTA
  - 3.1. Instruments ambientals transversals: l'avaluació ambiental
  - 3.2. Ordenació del territori i paisatge
    - 3.2.1. El sòl com a recurs natural vs. ordenació del territori i urbanisme

- 3.2.2. El planejament territorial
- 3.2.3. El paisatge
- 3.3. Objectius i mesures prioritàries
  - 3.3.1. Avaluació ambiental
  - 3.3.2. Ordenació del territori, planejament territorial i urbanisme
  - 3.3.3. Paisatge

## 1. MARC GENERAL

### 1.1. *El marc competencial i legislatiu*

Cal recordar, en primer lloc, que la Generalitat de Catalunya no ha disposat en cap moment de competències exclusives en matèria de conservació de la natura. L'Estatut d'Autonomia de 1979 (EAC79) sols parlava de competència exclusiva en relació amb els espais naturals protegits, per bé que limitada «...d'acord amb allò que disposa el número 23 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució»,<sup>1</sup> article que reserva per a l'Estat la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient. Per tant, aquesta competència tenia un abast puntual i realment molt poc d'exclusiva.

Ho va deixar clar ben aviat el Tribunal Constitucional<sup>2</sup> en situar la conservació de la natura no com una matèria autònoma, sinó com un subàmbit del medi ambient, al mateix temps que en limitava l'abast en afirmar que el terme *espais naturals protegits* contemplat a l'EAC79 no s'havia de confondre amb el més general de la defensa de la natura.

Pel que fa al primer aspecte, és important assenyalar que l'EAC79 conferí també a la Generalitat les competències sobre el desenvolupament legislatiu i l'execució en matèria de medi ambient, sens perjudici de la facultat d'establir normes addicionals de protecció<sup>3</sup> que ja preveia la Constitució. Així mateix, la Generalitat disposava també ja en aquell moment d'altres competències amb una incidència directa sobre la natura (munts, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures, agricultura i ramaderia, ordenació del territori i del litoral, urbanisme, etc.).

Tot plegat va generar un marc competencial confús, dispers i amb importants indefinicions i buits que l'actuació de les institucions catalanes, sovint anticipada a la de l'Estat, va anar omplint de contingut sobre la marxa, tot i que parcialment. En una primera etapa, el Tribunal Constitucional va tendir a refermar (amb les limitacions

---

1. Article 9.8 de la Llei orgànica 4/1979, del 18 de desembre (EAC79).

2. Sentència 69/1982, de 23 de desembre de 1982 (Llei 2/1982, del 3 de març, de protecció de la zona volcànica de la Garrotxa).

3. Article 10.1.6.

exposades) les competències de la Generalitat,<sup>4</sup> per bé que posteriorment els seus posicionaments canviarien d'orientació d'una manera progressiva.

Per tal d'esquivar algunes de les limitacions imposades per les sentències del TC, el Parlament de Catalunya adoptà l'expressió *espais naturals*, més defensable en la perspectiva de l'EAC79. Així, després d'unes primeres disposicions de declaració de diversos espais naturals protegits (Zona Volcànica de la Garrotxa, Pedraforca, Aiguamolls de l'Empordà, Cadí-Moixeró i Delta de l'Ebre), fou aprovada la Llei 12/1985, del 13 de juny, d'espais naturals (LLEN), la qual ha constituït juntament amb la posterior Llei 3/1988, del 4 de març, de protecció dels animals, el nucli central de la legislació catalana en matèria de protecció de la natura fins al moment actual.

La LLEN, més enllà de la seva denominació, es plantejà establir «...un marc legal de protecció referit globalment a la natura»<sup>5</sup> i fou capdavantera a emmarcar aquesta protecció en la de la biodiversitat. Altres aportacions importants van ser les figures dels plans especials de protecció del medi natural i del paisatge i del Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN), l'establiment d'una protecció general per a les zones humides, la definició de les diverses modalitats d'espais naturals de protecció especial (parcs nacionals, parcs naturals, reserves naturals, paratges naturals d'interès nacional) i la creació del Consell de Protecció de la Natura. En un sentit contrari, cal esmentar la poc reeixida delimitació jurídica del concepte d'espai natural i la manca de mesures efectives per a la protecció de les espècies i del patrimoni geològic (vegeu l'apartat 2.1). Aquest darrer aspecte va tenir com a efecte l'existència de polítiques i de legislacions desiguals i insuficientment connectades pel que fa a la protecció d'espais naturals i a la protecció de les espècies, fet que obligà en alguns casos a recórrer a l'aixopluc de la legislació estatal, la qual des de l'any 1989 regula d'una manera integrada la conservació dels espais naturals i la de la flora i la fauna silvestres.

La peça bàsica per a la protecció de la fauna ha estat, com s'ha dit, la Llei de protecció dels animals (de 1988, modificada posteriorment),<sup>6</sup> una part de la qual és

---

4. Sentències 64/1982, del 4 de novembre de 1982 (Llei 12/1981, del 24 de desembre, per la qual s'estableixen normes addicionals de protecció dels espais d'especial interès natural afectats per activitats extractives), i 82/1982, del 21 de desembre de 1982 (Llei 6/1982, del 6 de maig, sobre declaració com a paratge natural d'interès nacional del massís del Pedraforca).

5. De l'exposició de motius de la llei.

6. Actualment regeix el Decret legislatiu 2/2008, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de protecció dels animals, modificat pel Decret Llei 2/2011, del 15 de novembre.

dedicada a la protecció de la fauna salvatge autòctona. La protecció de la flora no ha gaudit de la mateixa atenció legislativa, com es veurà més avall.

Amb l'antecedent de la LLEN, l'Estatut d'Autonomia de 2016 va definir la competència de la Generalitat en els termes següents: «Correspon a la Generalitat, en matèria d'espais naturals, la competència exclusiva que, respectant el que disposa l'article 149.1.23 de la Constitució, inclou, en tot cas, la regulació i la declaració de les figures de protecció, delimitació, planificació i gestió d'espais naturals i d'hàbitats protegits situats a Catalunya.»<sup>7</sup>

Tot i que, aparentment, aquest redactat significa un cert avanç sobre l'EAC79, ja que se supera clarament el concepte reduccionista de l'expressió «espais naturals protegits» (sense arribar a abastar, però, la conservació de la natura en general), no recull de manera suficientment explícita les competències que ja exercia efectivament la Generalitat en aquell moment i, en un sentit més general, es va perdre l'ocasió d'introduir un enfocament més avançat, propi de les polítiques de conservació del segle XXI.

Amb posterioritat a l'EAC79, el marc legislatiu no ha experimentat variacions importants més enllà de l'aparició de noves disposicions que han desenvolupat i actualitzat puntualment les preexistents.

Així mateix, com es veurà posteriorment, des de fora d'aquest àmbit legislatiu específic, altres disposicions relatives als recursos naturals, al medi ambient, a l'ordenació del territori i a l'urbanisme, etc. han aportat en el decurs dels anys normes i instruments de protecció que, en alguns casos, han esdevingut tant o més efectius que els específics i sovint han desenvolupat una funció complementària remarcable.

En definitiva, la situació actual es caracteritza per:

— Un marc competencial insuficient i poc adaptat als requeriments actuals de la conservació.

— Una legislació catalana de caràcter marcadament sectorial, fragmentada i obsoleta, tot i les successives modificacions puntuals que s'hi han introduït. Aquests dèficits, a més, n'han accentuat la dependència de la legislació estatal.

---

7. Article 144.2 de la Llei orgànica 6/2006 (en endavant, EAC06).

— Conseqüentment, la urgència d'una legislació integral en matèria de conservació del patrimoni natural, de la biodiversitat i de la geodiversitat<sup>8</sup>.

## **1.2. *El marc polític i institucional***

Cal assenyalar, en primer lloc, que el sistema de governança del patrimoni natural a Catalunya ha presentat enormes deficiències, cosa que no ha impedit en determinats moments l'assoliment d'avanços i fites realment importants tot i que, en la majoria de casos, no han pogut arribar a consolidar-se suficientment. La raó de fons cal trobar-la en la feblesa de les polítiques de conservació, quasi sempre reduïdes a un paper marginal i mancades de transversalitat. La causa principal s'ha d'atribuir a una insuficient voluntat política de les institucions d'autogovern (i no tant a les limitacions competencials). Això ha comportat una incapacitat persistent per posar fi a uns problemes legislatius, organitzatius i de finançament que han esdevingut crònics des de 1980, any en què la Generalitat va adquirir competències en la matèria i li van ser traspassats serveis de l'Administració de l'Estat.

Així, ja des dels primers moments es va fer palesa una pugna competencial dins de l'Administració de la Generalitat entre els seus òrgans ambientals i els agroforestals, que ha esdevingut constant i encara perdura, conseqüència de perspectives conceptuals i d'interessos molt diversos i, per tant, de polítiques diferents. En el decurs del temps, aquesta situació s'ha traduït en duplicitats d'intervencions (i no sempre en el mateix sentit) i en anades i tornades de la distribució competencial, amb reestructuracions administratives i períodes de paràlisis i amb els enquistaments i la pèrdua d'energies consegüents. Els efectes d'aquestes situacions freqüents d'instabilitat i d'indefinició han estat molt negatius, com també la insuficiència permanent de recursos humans i materials. Si a tot això hi afegim unes estructures administratives tradicionals, centralitzades i excessivament burocratitzades, es pot concloure l'existència d'un panorama en general poc propici per a les polítiques conservacionistes, per bé que, tanmateix, no han mancat, com s'ha dit anteriorment, moments i oportunitats en què

---

8. Com es veurà a 2.2.5, recentment la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, ha encomanat al Govern l'elaboració d'un projecte de llei de biodiversitat, patrimoni natural i connectivitat biològica.



s'han pogut assolir fites importants pel que fa a la protecció dels espais i de les espècies. És el cas, per exemple, del sistema d'espais protegits de Catalunya, conformat pels 184 espais del Pla d'espais d'interès natural (inclosos els de la xarxa comunitària Natura 2000) que representen el 32 % de la superfície del país més 85.628 ha marines.<sup>9,10</sup>

Cal esmentar també un tercer actor públic, la Diputació de Barcelona, creadora dels primers parcs naturals de Catalunya i de tot l'Estat, el de Sant Llorenç del Munt - Serra de l'Obac i el del Montseny, amb una xarxa actual d'una dotzena d'espais. Aquesta xarxa, que continua funcionant d'una manera relativament autònoma, ha gaudit històricament d'una dotació de mitjans molt superior a la dels espais gestionats per la Generalitat, per bé que les competències administratives dels seus gestors han estat més reduïdes.

Així mateix, amb el pas del temps han adquirit una rellevància progressivament més gran les iniciatives proteccionistes sorgides de la societat civil, suscitades en part per les insuficiències i limitacions del sector públic, i algunes amb una important transcendència posterior. És el cas d'institucions com la Fundació Territori i Paisatge (1998),<sup>11</sup> d'entitats del tercer sector ambiental o de la Xarxa de Custòdia del Territori, sorgida arran de la Declaració de Montesquiú (2000),<sup>12</sup> que ha multiplicat les actuacions per tot el territori i ha assolit l'any 2017 un total de 765 acords que abasten més de 40.000 ha terrestres i més de 300.000 ha marines.<sup>13</sup> Un esment a part mereixen els moviments, grups i associacions de defensa de la natura, la majoria de caràcter local, els quals han protagonitzat des dels darrers anys de la dictadura moltes lluites per a la

---

9 Font: Departament de Territori i Sostenibilitat, 2017. <[http://mediambient.gencat.cat/ca/05\\_ambits\\_dactuacio/patrimoni\\_natural/senp\\_catalunya/espais\\_sistema](http://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/senp_catalunya/espais_sistema)>.

10. Cal també esmentar, entre d'altres, els 74 espais naturals de protecció especial (integrats igualment en el Sistema d'espais naturals protegits de Catalunya), les espècies de la flora i la fauna declarades protegides, la protecció generalitzada de les zones humides, els plans especials de protecció promoguts des de la Generalitat i la Diputació de Barcelona i les actuacions emblemàtiques de recuperació d'espais degradats (volcà Croscat, massís del Pedraforca, aiguamolls de l'Empordà, estany d'Ivars i Vila-sana, etc.).

11. Actualment integrada a la Fundació Catalunya - La Pedrera.

12. <[http://www.xct.cat/mm/file/xct/declaracio\\_montesquiui.pdf](http://www.xct.cat/mm/file/xct/declaracio_montesquiui.pdf)>.

13. P. CARNICERO i C. BLASCO, *VII Inventari d'acords i entitats de custòdia del territori a Catalunya*, «Informes de la Xarxa de Custòdia del Territori», núm. 27. <[http://www.xct.cat/mm/file/2017/VII%20Inventari\\_INFORME\\_DEF.pdf](http://www.xct.cat/mm/file/2017/VII%20Inventari_INFORME_DEF.pdf)>.

defensa d'espais amenaçats que han forçat sovint l'actuació dels poders públics; actualment es troben en bona part agrupats en la federació Ecologistes de Catalunya. Més recentment, la plataforma Defensa del Patrimoni Natural a Catalunya ha integrat no sols les entitats ecologistes i altres vinculades a la natura, sinó també departaments universitaris i centres de recerca, col·legis professionals, empreses i cooperatives, sindicats, etc. Com és veurà a continuació, aquesta plataforma ha desenvolupat un paper important durant els darrers anys.

Malauradament, a partir de 2010 molts dels avenços que, malgrat les mancances esmentades, havien estat assolits durant les tres dècades anteriors, i en general les ja precàries polítiques de conservació, van experimentar una important davallada. Aquell any va desaparèixer el Departament de Medi Ambient i Habitatge, que havia concentrat durant la darrera època les competències sobre el medi natural. La major part d'aquestes competències i les unitats administratives corresponents van ser transferides al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. La conseqüència del canvi d'adscripció va ser una regressió dràstica de les ja febles polítiques de patrimoni natural i incompliments greus d'obligacions i de disposicions legals per part de la Generalitat. En el cas concret dels espais naturals de protecció especial, es va obrir un procés de desmantellament generalitzat de les seves estructures i serveis, amb la pèrdua d'atribucions dels gestors, la manca de control dels aprofitaments forestals i cinegètics, retallades pressupostàries i de personal substancials i molt superiors a les sofertes per la resta de l'Administració de la Generalitat durant la crisi i, en definitiva, un retrocés general que va incidir directament en l'estat de conservació d'aquests espais i, en general, de la biodiversitat de Catalunya.

Tot això va provocar una reacció des del món acadèmic, les organitzacions ambientalistes i altres persones i entitats que l'any 2014 es va materialitzar en la important *Declaració a favor del patrimoni natural de Catalunya*.<sup>14</sup> Malgrat tot, l'any 2015 el Departament esmentat va presentar el Pla Estratègic de Gestió dels Espais Naturals de Protecció Especial de Catalunya 2015-2020, clarament adreçat a la culminació del desmantellament dels parcs i altres espais protegits. La situació va arribar a un punt tan crític que aquell mateix any el Parlament de Catalunya va reprovar el pla esmentat i poc després van ser retornades a l'Administració ambiental (ubicada en el Departament de Territori i Sostenibilitat) les competències sobre conservació del

---

14 <<https://defensapatrimoninatural.wordpress.com/declaracio/>>.

patrimoni natural i la biodiversitat, perdudes sis anys abans, per bé que el Departament denominat ara d'Agricultura, Ramaderia Pesca i Alimentació va mantenir les competències en matèries forestal, cinegètica, pesquera, etc.

En qualsevol cas, el nou canvi significà la fi del procés de desmantellament i d'una etapa en què l'Administració encarregada de la conservació de la natura a Catalunya, paradoxalment, havia desenvolupat unes polítiques marcadament hostils i destructores. Des d'aquell moment, l'Administració ambiental ha tornat a disposar de competències, però amb un estat del patrimoni natural i de la biodiversitat i uns mitjans per a desenvolupar polítiques de conservació molt pitjors en relació amb el moment en què les havia perdut. Així, aquesta transferència de competències no ha anat acompanyada, ni de bon tros, de la totalitat de recursos humans, econòmics i materials que s'hi destinaven, fet que ha col·locat a l'Administració ambiental en una situació difícil i complexa.

Un altra circumstància que pot considerar-se altament remarcable va tenir lloc entorn de les eleccions al Parlament de Catalunya del 27 de setembre de 2015, les quals van representar un abans i un després en el tractament de les polítiques de patrimoni natural i biodiversitat per part de diverses forces polítiques.<sup>15</sup> Per primera vegada, els programes polítics d'un nombre significatiu de formacions, entre les quals la guanyadora de les eleccions, formulaven polítiques i mesures concretes, algunes de gran abast, sobre el patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya. Aquest fet contrastà positivament amb l'absència generalitzada d'aquestes polítiques en els programes electorals precedents, els quals s'havien limitat fins aleshores, en el millor dels casos, a incloure alguna mesura puntual.

Com a conseqüència, durant la curta legislatura posterior es van assolir uns primers resultats, tant a nivell parlamentari com en l'acció del Govern,<sup>16</sup> que han representat aportacions apreciables per a la superació dels problemes històrics anteriorment descrits i marquen una línia a seguir. Cal destacar els següents:

---

15. En aquest sentit, una part significativa dels programes electorals van recollir propostes del document: CONSERVACIÓ.CAT, *La biodiversitat i el patrimoni natural a Catalunya. Estat actual i propostes de futur. Propostes per al nou Govern*, 2015, p. 43-49. <<https://drive.google.com/file/d/0B0xgvsyiyg3ZNHpsdFh3c0Q1V3M/view>>.

16. El Pla de Govern de l'XI Legislatura (abril 2016) preveia actuacions importants, algunes de les quals ja iniciades.

— L'increment notable, però encara insuficient, de les dotacions pressupostàries per als parcs en els pressupostos per al 2017 i la creació del Fons de patrimoni natural,<sup>17</sup> un avanç realment important, ja que per primera vegada s'estableix un mecanisme de finançament autònom a partir de la fiscalitat ambiental.

— L'inici de la recuperació en la gestió dels espais naturals de protecció especial.

— L'activació i l'aprovació posterior de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya a què ens referirem més endavant.

— La modificació del Codi Civil català, que dona més suport jurídic a la custòdia del territori, i les mesures introduïdes per l'article 205 de la Llei 5/2017, del 28 de març, d'acompanyament dels pressupostos de la Generalitat, les quals, entre altres aspectes, reforcen sensiblement la figura dels plans de protecció del medi natural i del paisatge i els mecanismes de gestió dels espais del PEIN.

— La presentació (juliol 2017) de la proposició de llei de creació de l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat, reclamada amb insistència des del món conservacionista<sup>18</sup> davant de la necessitat inajornable de disposar d'un organisme capaç de superar els dèficits històrics anteriorment descrits, que centri definitivament les competències administratives i disposi d'una àmplia capacitat operativa. La fi prematura de la legislatura parlamentària va impedir culminar-ne la tramitació. Cal remarcar, però, que el text de la proposició de llei inicial presentava algunes deficiències importants que l'apartaven d'aquests objectius.

— Com a qüestió puntual, però altament simbòlica, cal esmentar també el pas a titularitat pública del volcà de Santa Margarida en el Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa (2017).

Per contra, la creació d'un nou marc legislatiu (necessitat urgent anteriorment assenyalada) no va tenir lloc durant la legislatura, tot i que el programa del Govern preveia la presentació al Parlament de la Llei del patrimoni natural i la biodiversitat.

Cal afegir, però, que molts dels avenços assolits durant aquesta curta etapa van quedar bloquejats o limitats com a conseqüència de diversos recursos

---

17. Procedent del nou impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica.

18. Cal destacar la declaració fundacional de la plataforma Defensa del Patrimoni Natural. <<https://defensapatrimoninatural.wordpress.com/declaracio/>>.

d'inconstitucionalitat presentats pel Govern espanyol i per l'aplicació de l'article 155 de la Constitució Espanyola.

### 1.3. *El marc estratègic*

El primer que cal constatar és un fet difícilment justificable: durant quasi quaranta anys la Generalitat no ha estat capaç d'adoptar unes estratègies generals sobre l'orientació de les seves polítiques relatives al patrimoni natural, la biodiversitat i la geodiversitat amb la determinació dels objectius generals, els eixos d'actuació, les prioritats, les fites a mitjà i a llarg termini i les actuacions estratègiques.<sup>19</sup> Aquest fet no pot ser atribuït a les limitacions competencials anteriorment esmentades, sinó a l'absència continuada de voluntat política durant dècades. No ha estat un problema de manca de bases científiques: la Institució Catalana d'Història Natural presentà en el seu moment (2000) uns treballs de base complets i exhaustius amb una primera proposta d'estratègia, elaborats per encàrrec de l'Administració ambiental de la Generalitat, però mantinguts durant anys en l'ostracisme. La mateixa sort acompanyà altres treballs d'actualització i esborranys posteriors.

Recentment, però, com s'ha dit a l'apartat precedent, el Departament de Territori i Sostenibilitat ha donat un important impuls a la formulació de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya que ha culminat amb la seva aprovació pel Govern el 17 de juliol de 2018<sup>20</sup>. Aquesta estratègia ha de ser una eina fonamental per al desenvolupament d'unes polítiques coherents i integrals que representin un salt qualitatiu i permetin recuperar el temps perdut; els documents publicats apunten clarament en aquest sentit. Tanmateix, la principal dificultat d'aquest tipus de documents és aconseguir superar l'àmbit estricte del món conservacionista per tal d'adquirir un caràcter plenament transversal i esdevenir un veritable projecte de país que involucri tots els sectors públics i privats implicats. Es tracta d'una condició

---

19. L'any 1998, la UE va adoptar una primera estratègia i la segona va ser aprovada el 2011. A l'Estat espanyol, l'Estratègia Espanyola para la conservación y uso sostenible de la biodiversitat data de 1999.

20. La documentació es pot trobar a:  
<[https://mediambient.gencat.cat/ca/05\\_ambits\\_dactuacio/patrimoni\\_natural/estrategia-catalana-del-patrimoni-natural-i-la-biodiversitat/](https://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/estrategia-catalana-del-patrimoni-natural-i-la-biodiversitat/)>.

indispensable sense la qual l'Estratègia resultarà forçosament inoperant, amb independència de la seva qualitat tècnica. Per a això, cal que les polítiques de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat constitueixin una política d'estat i no una simple política sectorial més; naturalment, resta molt a fer en aquest sentit i cal reclamar tota la voluntat política necessària. A banda d'aquesta premissa fonamental, serà també necessari que aquest marc estratègic bàsic sigui completat posteriorment amb altres instruments estratègics i plans d'acció específics, qüestió a què ens referirem més endavant.

#### **1.4. Objectius i mesures prioritàries**

Els documents de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya a què ens hem referit en l'apartat anterior estableixen unes pautes clares i completes pel que fa als objectius estratègics i operatius i les accions necessàries, a les quals ens remetem, tant pel que fa a aquest apartat com als següents.

Amb caràcter general, sense ànim d'exhaustivitat, i sense entrar en aspectes específics que són desenvolupats en altres capítols d'aquesta publicació, entenem que les accions prioritàries<sup>21</sup> en relació amb els marcs competencial, legislatiu, polític, institucional i estratègic han d'anar adreçades a:

— Adoptar la conservació del patrimoni natural, la biodiversitat i la geodiversitat com a una política d'estat. En la perspectiva d'una república catalana, és indispensable que, ja des del seu procés constituent i juntament amb la gestió responsable dels recursos naturals, aquesta sigui una premissa que quedi degudament recollida en els principis configuradors del nou Estat i en el seu text constitucional. Això ha de significar també introduir-hi qüestions com el compliment dels tractats internacionals, la cooperació i la reducció de la petjada i del deute ecològics del país.

— Completar i actualitzar el marc legislatiu amb la promulgació de la Llei del patrimoni natural i la biodiversitat, per tal de disposar d'una peça legislativa de caràcter

---

21. La majoria d'aquestes mesures han estat extretes de: CONSERVACIÓ.CAT. *Pla d'acció per a la conservació del patrimoni natural a Catalunya*, 2016.. <[https://conservaciocat.files.wordpress.com/2016/03/doc\\_pla\\_acciocc81\\_patrimoni\\_natural\\_catalunya.pdf](https://conservaciocat.files.wordpress.com/2016/03/doc_pla_acciocc81_patrimoni_natural_catalunya.pdf)>.

integral i a l'altura dels temps actuals. Aquesta llei hauria de garantir la transversalitat de les polítiques de conservació i, consegüentment, la superació definitiva del seu caràcter merament sectorial. Paral·lelament, caldrà completar de manera sistemàtica la integració dels requeriments de la conservació en el dret civil, penal, administratiu, etc.

— Establir i desenvolupar un marc estratègic operatiu per a les polítiques de conservació sobre la base de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya, amb garanties suficients d'executivitat i de seguiment. En aquest sentit, cal establir un règim d'obligacions clar i inequívoc per a les administracions afectades i un seguiment institucional al més alt nivell possible. D'altra banda, és necessari reforçar la implicació de la societat civil amb objectius i mesures addicionals, si fa al cas, i uns mecanismes de suport i d'incentivació adreçats als sectors productius, acadèmics i socials. Així mateix, caldrà procedir al seu desenvolupament i a complementar-la amb altres instruments estratègics específics en matèries com el medi marí, la flora, les espècies exòtiques invasores, etc.

— Crear i implementar un nou model de governança<sup>22</sup> de la gestió de la natura, eficient, transversal, descentralitzat i inclusiu, concebut per a poder perdurar a llarg termini, el qual hauria de comportar definitivament la fi de la dispersió institucional així com l'estabilitat competencial, organitzativa i pressupostària dels òrgans administratius responsables, els quals haurien de ser dotats d'un caràcter integral pel que fa a les competències i de la màxima capacitat operativa. Això ha d'implicar la creació immediata d'una estructura moderna, eficient, amb personalitat jurídica pròpia i adscrita a un departament de l'Administració de la Generalitat de caràcter eminentment transversal que agrupi en un sentit ampli les competències en medi ambient. Aquesta estructura hauria de tenir una configuració descentralitzada, per tal de garantir-ne l'agilitat i l'arrelament en el territori. L'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat proposada, en el seu moment, per diversos grups parlamentaris podria respondre a aquests requisits, per bé que la proposició de llei inicial resta lluny de complir-los, com s'ha dit anteriorment.

---

22. Vegeu en aquest respecte les conclusions de la jornada «Els reptes d'una nova governança del patrimoni natural a Catalunya», celebrada el 24 de maig de 2017 a la seu de l'Institut d'Estudis Catalans a Barcelona. <<https://defensapatrimoninatural.wordpress.com/2017/05/27/conclusions-de-la-jornada-els-reptes-duna-governanca-del-patrimoni-natural-a-catalunya/>>.

— Aquest nou model de governança ha de ser capaç d'involucrar tant com sigui possible la ciutadania i les institucions en la formulació i l'aplicació quotidiana de les polítiques de conservació, tant en els àmbits rurals com en els urbans, superant els tòpics i els recels tradicionals i promovent els beneficis socials i econòmics de la protecció del patrimoni natural i la seva distribució equitativa en tot el territori. En el mateix sentit, a més de replantejar els òrgans de participació dels espais naturals protegits per fer-los realment efectius, caldrà crear el Consell Social de la Natura i reorientar el Consell de Protecció de la Natura, tal com es preveia en el frustrat avantprojecte de llei de la biodiversitat i el patrimoni natural (2015), i fomentar la creació d'òrgans descentralitzats de participació de caràcter territorial.

— Per tal d'implementar aquest nou model de governança, cal reforçar i diversificar les fonts de finançament, inclosos els mecanismes de fiscalitat en la línia dels creats recentment. Una eina de base pot ser una estratègia de finançament de la política del patrimoni natural que combini les aportacions ordinàries de les administracions competents amb nous instruments fiscals, participació en el finançament comunitari i altres mecanismes innovadors. Paral·lelament, cal impulsar les eines i les capacitats per a incentivar la conservació entre els actors públics i privats, donar suport als serveis ambientals de la natura i optimitzar les oportunitats econòmiques i socials que generen el patrimoni natural i la conservació i l'ús sostenible de biodiversitat.

— Revertir el retrocés experimentat pel patrimoni natural i la biodiversitat, especialment en el període 2010-2015, com a primer pas necessari per a assolir un estat de conservació favorable i una gestió adequada en clau de sostenibilitat. Les mesures institucionals adoptades especialment a partir de 2017 han permès iniciar una lleu recuperació, però ben aviat han sofert les conseqüències de l'aplicació de l'article 155 de la Constitució Espanyola. En qualsevol cas, és necessari impulsar la continuïtat i una decidida intensificació d'aquest tipus de mesures. Igualment, cal reforçar l'acció en alguns àmbits d'actuació importants per a la conservació que tradicionalment han estat objecte de menys atenció, com és el cas de la flora, del medi marí o de les espècies exòtiques invasores, entre d'altres.

— Informació i seguiment. Tot i la importància del Banc de dades de biodiversitat de Catalunya,<sup>23</sup> de diverses xarxes no integrals de seguiment i de les cartografies digitals temàtiques existents, cal intensificar el coneixement i el seguiment de l'estat de

---

23. <<http://biodiver.bio.ub.es/biocat/index.jsp>>.



la biodiversitat i del patrimoni natural en general, prestant també una atenció especial a la biodiversitat marina i a la biodiversitat agrària. La creació d'un observatori específic que cohesioni la informació, l'avaluació i el seguiment, i en faciliti l'accés universal, seria una bona mesura. En qualsevol cas, cal continuar el desenvolupament de bases cartogràfiques i bancs de dades i implementar un programa global de seguiment i avaluació.

Òbviament, el necessari desenvolupament a Catalunya d'una política integral, avançada i inclusiva en matèria de protecció del patrimoni natural i de la biodiversitat requereix la superació del marc autonòmic. No obstant això, el desbloqueig de les mesures paralitzades pels recursos esmentats i la fi de l'aplicació de l'article 155 esdevenen indispensables a curt termini.

## **2. MESURES DE PROTECCIÓ DE CARÀCTER GENERAL O SECTORIAL**

### ***2.1. Mesures de caràcter general en la legislació de conservació de la natura***

Les principals disposicions sobre la matèria emanades del Parlament de Catalunya, que han estat esmentades a l'apartat 1.1, estableixen diverses figures jurídiques per a la protecció selectiva de determinats espais i espècies que seran tractats més endavant en els apartats específics dedicats als espais naturals protegits i a les espècies protegides i amenaçades. Aquí ens referirem a aquelles altres mesures contingudes en aquestes disposicions que són de caràcter general o aplicables al conjunt del territori. Cal assenyalar que sovint apareixen formulades en termes molt genèrics, cosa que, si no s'ha dut a terme un desplegament reglamentari de les lleis respectives, les ha fet inaplicables o poc operatives en molts casos. Aquesta circumstància també es dona en algunes de les disposicions que seran relacionades a l'apartat 2.2.

Pel que fa a la Llei d'espais naturals, aquestes mesures es troben majoritàriament en el capítol 1 d'aquest text legislatiu. Es refereixen, entre d'altres, a la protecció de les espècies de la flora i la fauna silvestres, i també de «la gea, les pedres i els fòssils, que necessiten una preservació especial»<sup>24</sup> mitjançant la seva declaració com a estrictament protegits; l'aplicació d'aquesta darrera ha restat pràcticament inèdita tot i l'existència

---

24. Article 9 de la Llei 12/1985, del 13 de juny, d'espais naturals.

remarcable de l'Inventari d'espais d'interès geològic de Catalunya.<sup>25</sup> Per contra, sí que ha tingut caràcter operatiu, referendat per sentències judicials, el mandat de l'article 11 («Totes les zones humides han d'ésser preservades de les activitats susceptibles de provocar-ne la recessió i la degradació»); l'Inventari de zones humides de Catalunya,<sup>26</sup> més amunt esmentat, ha delimitat 2.977 àmbits en els quals és d'aplicació immediata aquest article de la llei. Així mateix, cal destacar la figura dels plans especials de protecció del medi natural i del paisatge com a potents instruments d'ordenació dels espais naturals. Més d'una cinquantena d'aquests plans han estat aprovats pel Govern de la Generalitat en el decurs dels anys.<sup>27</sup>

Per la seva banda, dins de l'objecte d'aquesta anàlisi, de la Llei de protecció dels animals cal destacar l'exhaustiva relació d'espècies de la fauna salvatge autòctona declarades protegides a tot el territori<sup>28</sup> amb les normes generals de protecció aplicables a les diverses espècies. Aquestes normes fan referència, entre altres aspectes, a la prohibició de la caça, la captura, la tinença, el tràfic o el comerç, la importació i l'exhibició pública tant dels exemplars adults com dels ous o les cries, i també de les parts o restes (llevat de certs supòsits); així mateix, s'estableix que els instruments de planejament territorial i urbanístic han d'assegurar la preservació, el manteniment i la recuperació dels biòtops i dels hàbitats de les espècies protegides. Pel que fa a les espècies migratòries, es prohibeix la pertorbació dels espais de concentració, cria, muda, hivernada i descans. Cal insistir en la dificultat d'aplicació real de moltes d'aquestes normes sense una concreció més gran i un règim disciplinari adequat tant pel que fa als aspectes preventius com als sancionadors i restauradors.

---

25 . Aquest inventari, però, no té força normativa. Es troba a: <[http://mediambient.gencat.cat/ca/05\\_ambits\\_dactuacio/patrimoni\\_natural/sistemes\\_dinformacio/inventar\\_i\\_despais\\_dinteres\\_geologic/](http://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/sistemes_dinformacio/inventar_i_despais_dinteres_geologic/)>.

26 . <[http://mediambient.gencat.cat/ca/05\\_ambits\\_dactuacio/patrimoni\\_natural/sistemes\\_dinformacio/zones\\_humides/inventari\\_zones\\_humides/](http://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/sistemes_dinformacio/zones_humides/inventari_zones_humides/)>.

27. La Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics (art. 205.2) n'ha modificat la denominació («plans de protecció del medi natural i del paisatge») i n'ha completat la regulació pel que fa a les competències, la tramitació i el contingut.

28. Annex 1 del Decret Legislatiu 2/2008, del 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció dels animals.

Altrament, la protecció de la flora, llevat d'algunes referències que se'n fa a la Llei d'espais naturals, ja comentades, ha quedat relegada en la legislació catalana a unes poques disposicions de rang inferior. Tot i això, cal destacar la figura del Catàleg de flora amenaçada de Catalunya.<sup>29</sup>

Finalment, cal també esmentar dues disposicions singulars i desfasades en molts aspectes: la Llei 6/1995, del 27 de juliol, d'accés motoritzat al medi natural i el Decret 148/1992, del 9 de juny, pel qual es regulen les activitats fotogràfiques, científiques i esportives que poden afectar les espècies de la fauna salvatge.

## ***2.2. Mesures expressos per a la protecció d'espais naturals i d'espècies silvestres en legislacions de caràcter sectorial***

Aquest apartat se centrarà en les mesures que inclouen diverses disposicions sectorials amb rang de llei. No inclou les legislacions territorial, urbanística ni de paisatge, que es tracten al punt 3.

### **2.2.1. Àmbit agrari**

No existeixen en la legislació agrària catalana<sup>30</sup> mesures normatives d'aplicació directa que tinguin com a objecte la protecció d'espais naturals o d'espècies silvestres, per bé que en determinats supòsits la seva aplicació pugui tenir una incidència favorable en aquest respecte. Anteriorment ens hem referit a la manca d'un pla específic per a la identificació, delimitació i protecció dels espais d'interès agrari, reiteradament reclamat fins i tot en resolucions parlamentàries. L'Administració agrària de la Generalitat de Catalunya ha estat tradicionalment refractària a aquest tipus de mesures. La proposició

---

29. Decret 172/2008, del 26 d'agost, de creació del Catàleg de flora amenaçada de Catalunya. El catàleg va ser modificat posteriorment per la Resolució AAM/732/2015, del 9 d'abril, per la qual s'aprova la catalogació, descatalogació i canvi de categoria d'espècies i subespècies del Catàleg de flora amenaçada de Catalunya.

30. A. PALAU, I. ARTIGAS i C. SANTAMARIA. *Codi de legislació agrària aplicable a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural, 2006, col·l. «Legislació temàtica», 12. ISBN: 978-84-393-7403-9.

de llei d'espais agraris (2017),<sup>31</sup> la tramitació de la qual va ser interrompuda pel final anticipat de la legislatura parlamentària, semblava destinada a corregir aquests i altres dèficits crònics, ja que plantejava com a finalitat la protecció i la preservació dels espais agraris entesos (per bé que no primordialment) com a elements de conservació de la cultura, la biodiversitat i els diferents ecosistemes naturals. En aquest context, es formulava la figura dels «espais d'alt interès agrari» per englobar aquells espais «que assolixen un valor significatiu en els factors socioeconòmics, ambientals i territorials [...] i que, per tant, són d'interès general per a la societat i cal protegir-los, encara que no tinguin activitat agrària en l'actualitat». Tanmateix, les reminiscències de determinades concepcions produccionistes encara força clàssiques van fer que, en conjunt, els aspectes ambientals no superessin el llindar de la formulació merament retòrica i, per tant, que el text presentat no garantís la finalitat de conservació de la biodiversitat i dels sistemes naturals en què suposadament s'havia inspirat la seva redacció.

D'altra banda, la legislació agrària ha ignorat pràcticament experiències importants de protecció i de gestió d'espais eminentment agrícoles com són els parcs agraris, els quals han hagut de trobar una precària cobertura jurídica en el planejament urbanístic. És el cas dels parcs agraris del Baix Llobregat, d'àmbit supramunicipal i gestionat per un consorci, i del de Sabadell.<sup>32</sup> En aquest sentit, la proposició de llei d'espais agraris no va gaire més enllà i es limita a encomanar als plans territorials específics el reconeixement dels parcs agraris existents. Cal una tipificació jurídica d'aquests instruments de protecció agrària i ambiental activa que permeti desplegar-ne tot el potencial.

### 2.2.2. Forestal

Els espais forestals són tractats més exhaustivament en un altre capítol. Com s'ha dit anteriorment, aquí ens referirem a una qüestió més puntual: les mesures legislatives

---

31. <<https://www.parlament.cat/document/bopc/228551.pdf#page=35>>.

32. També s'ha utilitzat l'expressió «parc agrari» per a l'espai de Gallecs, inclòs en el PEIN; tot i que no és aquesta la denominació oficial de l'espai, els seus objectius resulten en bona mesura equiparables. Així mateix, cal esmentar el projecte en via de materialització del Parc Rural del Montserrat.

expresses (o la seva manca) en relació amb els espais i les espècies silvestres protegits o necessitats de protecció. En aquest sentit, la Llei 6/1988, del 30 de març, forestal de Catalunya, no esmenta explícitament en cap moment la biodiversitat forestal i sols conté unes referències puntuals al règim dels terrenys forestals situats en espais naturals protegits, relatives als possibles canvis d'activitat forestal a agrícola o, en el cas concret dels espais naturals de protecció especial, a la condició de forests protectores dels terrenys de titularitat privada. D'altra banda, la Llei crea la figura del Pla general de política forestal com a instrument per a una política forestal integral. Aquest pla va ser aprovat l'any 2014 per al període 2014-2024<sup>33</sup> i conté uns plantejaments una mica més avançats en relació amb la llei, els quals no han quedat, però, prou reflectits en les seves determinacions. En particular, tot i que entre els seus objectius figura el de «promoure la gestió activa dels terrenys forestals, com una necessitat per potenciar llurs funcions socioeconòmiques i ambientals, i fomentar la conservació de la biodiversitat», aquests conceptes no han estat dotats d'un caràcter transversal i, conseqüentment, no han tingut un paper central en la metodologia i la configuració del pla, ni una transposició suficient en les seves línies d'actuació i les seves directrius.

Un dèficit que cal remarcar molt especialment és la manca d'una política forestal diferenciada en el sistema d'espais naturals protegits de Catalunya. En general, les mesures legislatives adreçades a orientar adequadament la planificació i la gestió forestal pel que fa als espais protegits i les espècies protegides són manifestament insuficients, i més encara les relatives a la protecció dels boscos d'evolució natural i, particularment, a la preservació estricta de les rares mostres de boscos centenaris i madurs que encara es mantenen.<sup>34</sup> Paradoxalment, aquest darrer buit ha estat cobert recentment per la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic (vegeu l'apartat 2.2.5).

---

33 . <[http://agricultura.gencat.cat/web/.content/06-medi-natural/gestio-forestal/enllacos-documents/planificacio/fitxers\\_estatics/01\\_annex\\_01\\_memoria\\_informativa.pdf](http://agricultura.gencat.cat/web/.content/06-medi-natural/gestio-forestal/enllacos-documents/planificacio/fitxers_estatics/01_annex_01_memoria_informativa.pdf)>.

34. Una base ineludible és l'Inventari de boscos singulars de Catalunya, elaborat pel Centre de Recerca Ecològica i d'Aplicacions Forestals (CREAF) de la UAB. Malauradament, l'Administració forestal catalana no facilita suficientment l'accés públic a aquesta informació.

### 2.2.3. Caça i pesca

Tot i que Catalunya té competència exclusiva en matèria de caça, no existeix una llei específica sobre la matèria, de manera que encara avui continua regint la llei estatal de 1970, per bé diversos articles de la Llei de protecció dels animals hi incideixen directament. Resulta òbvia la necessitat d'un nou marc legislatiu que incorpori els requeriments de la conservació de la biodiversitat i sigui congruent amb els règims de protecció establerts, tant a nivell internacional com nacional; el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació ha iniciat treballs en aquest sentit, però el procés no sembla que hagi de ser ràpid ni senzill. D'altra banda, la legislació cinegètica estatal va incorporar en el seu moment algunes figures de protecció que des dels anys seixanta del segle passat han tingut aplicació en espais naturals de Catalunya: les reserves nacionals de caça i els refugis de caça, entre d'altres; la seva repercussió ha estat globalment positiva per a la protecció de determinades espècies, tot i que el seu encaix en el sistema d'espais naturals protegits de Catalunya es troba lluny de ser perfecte.

Pel que fa a la pesca continental, la Llei 22/2009, del 23 de desembre, d'ordenació sostenible de la pesca en aigües continentals, va substituir a Catalunya l'obsoleta llei estatal de 1942. Entre els seus principis destaca el desenvolupament i el manteniment de la biodiversitat autòctona dels ecosistemes aquàtics i de llurs poblacions de fauna i flora per contribuir a assolir un bon estat ecològic dels ecosistemes aquàtics i continentals. Conseqüentment, aquesta llei ha representat un important avanç en el tractament legislatiu de la matèria que es fa palès tant en les regulacions de caràcter general (cabals, connectivitat, zones de fresa, espècies protegides, prohibició d'espècies al·lòctones...), com en la tipificació de trams fluvials que esdevenen zones específiques de protecció (refugis de pesca, zones de reserva genètica d'espècies autòctones, etc.). La llei atorga al Pla d'ordenació de la pesca en aigües continentals un paper clau per a la definició d'aquests àmbits i la concreció d'altres mesures; a manca d'aquest pla, els àmbits de protecció s'estableixen anualment.<sup>35</sup> En aquest sentit, cal assenyalar que la llei fixa un termini de sis mesos per a l'aprovació del seu reglament de desenvolupament i també per a l'aprovació del pla; mentrestant, es manté vigent la llei

---

35. Resolució ARP/399/2017, del 14 de febrer, per la qual s'ordena la pesca a les aigües continentals de Catalunya durant la temporada 2017.

de 1942. Cap d'aquestes aprovacions no s'ha produït, raó per la qual l'aplicació de la nova llei ha estat quasi testimonial i regeix encara un marc normatiu arcaic.

En relació amb la pesca marítima, la Llei 2/2010, del 18 de febrer, de pesca i acció marítimes, conté algunes aportacions interessants, com la prohibició general d'extracció de flora i fauna sense finalitats pesqueres o bé la definició de zones d'herbassars de fanerògames, coral·lígens i grapissars com a hàbitats protegits a efectes de pesca.<sup>36</sup>

#### 2.2.4. Aigües

El Decret Legislatiu 3/2003, del 4 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, és la referència legislativa principal. Tot i que inclou entre els seus principis la preservació, la protecció, la millora i la restauració del medi i dels ecosistemes vinculats al medi hídic, no conté mesures de protecció directament aplicables, però sí que encomana als instruments de planificació hidrològica la funció de vetllar per la conservació i el manteniment de la xarxa fluvial catalana i de les zones humides i lacustres, i de manera general dels ecosistemes vinculats al medi hídic.

En aquest sentit, diversos documents que integren el Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya 2016-2021 incorporen un important volum de mesures destinades a la recuperació i la millora ambientals de trams fluvials i zones humides. En particular, l'annex XV del pla<sup>37</sup> designa un conjunt de zones de protecció d'hàbitats que incorpora les zones protegides per a hàbitats aquàtics inclosos en la Xarxa Natura 2000 i, en el medi marí, les zones protegides de prats de fanerògames marines. D'altra banda, estableix diverses zones de protecció d'espècies autòctones directament vinculades al medi aquàtic i que es troben incloses en l'annex II o l'annex V de la Directiva 92/43/CEE i en l'annex I de la 2009/147/CE. Així mateix, es declaren trenta-vuit reserves naturals fluvials<sup>38</sup> definides com a «trams de riu amb escassa o nul·la

---

36. Pel que fa a les zones d'herbassars de fanerògames, la seva delimitació es troba a: <<http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/Article/Herbassars-o-praderies-de-fanerogames-marines-00002>>.

37. <[http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/Pla\\_de\\_gestio/1er\\_cicle/PdG/ca/Annex\\_XV\\_PdG1cicle.pdf](http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/Pla_de_gestio/1er_cicle/PdG/ca/Annex_XV_PdG1cicle.pdf)>.

38. La reserva natural fluvial és una figura procedent de la legislació estatal d'aigües (Reglament de planificació hidrològica, Reial Decret 907/2007, del 6 de juliol). La seva finalitat és preservar, sense

intervenció humana, sempre i quan estiguin inclosos en alguna massa d'aigua de la categoria rius i tinguin una longitud superior a 1 km».

Com és sabut, la planificació hidrològica catalana sols abasta les conques internes i no el territori que forma part de la conca de l'Ebre, la qual, a aquests efectes, queda sota la competència estatal. El Pla hidrològic de l'Ebre 2015-2021 també recull zones de protecció d'hàbitats i espècies i determina reserves naturals fluvials. Tanmateix, el tractament és poc precís i, d'altra banda, el règim de cabals establert per aquest pla posa molt en qüestió l'efectivitat d'aquestes proteccions.

### **2.2.5. Canvi climàtic**

Cal destacar particularment la recent Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, que conté nombroses referències a la protecció de la biodiversitat, no sols pel que fa a la mitigació i, especialment, a l'adaptació al canvi climàtic, sinó també alguns mandats que van més enllà d'aquest àmbit i omplen buits legislatius en relació amb la conservació de la natura, com els encàrrecs al Govern d'establir «una xarxa de reserves forestals destinades a la lliure dinàmica natural que sigui representativa del conjunt i la diversitat dels ecosistemes forestals de Catalunya, centrada prioritàriament en boscos madurs i d'alt valor natural» (art. 17.4) i d'elaborar un projecte de llei de biodiversitat, patrimoni natural i connectivitat biològica (disposició final desena). També és molt remarcable la possibilitat de dedicar el Fons climàtic que crea l'article 51 a la conservació de la biodiversitat i la lluita contra la seva pèrdua.

Pel que fa a l'àmbit estricte de la lluita contra el canvi climàtic, la llei estableix que les mesures que s'adoptin en matèria de biodiversitat han d'anar encaminades a preservar-la i a reduir-ne la vulnerabilitat; més concretament, a l'avaluació dels impactes del canvi climàtic en la planificació i la gestió dels espais naturals, a la preservació de la permeabilitat ecològica i la no fragmentació dels hàbitats i dels sistemes naturals, a la preservació del medi natural i la biodiversitat com un element estructural de la política ambiental i a evitar la proliferació en el medi natural d'espècies

---

alteracions, aquells trams de rius amb una intervenció humana escassa o nul·la. El seu àmbit d'aplicació se circumscriu, però, al domini públic hidràulic.



al·lòctones invasores que puguin representar un risc per a la diversitat i el funcionament dels ecosistemes autòctons (article 17.1).

Així mateix, s'encomana al Govern de fer un inventari dels hàbitats prioritaris i impulsar polítiques de conservació de les praderies de fanerògames marines i dels altres hàbitats amb capacitat d'embornal i, d'altra banda, de revisar els plans de gestió dels espais naturals protegits tenint en compte el canvi climàtic.

### **2.2.6. Patrimoni cultural**

Tot i que la Llei 9/1993, del 30 de setembre, del Patrimoni cultural català, tal com indica la seva denominació, no té per objecte la protecció del patrimoni natural, l'aplicació hi pot contribuir en alguns casos, de manera directa o indirecta. Un àmbit especial és el del patrimoni paleontològic, el qual és inclòs per aquesta llei en el seu àmbit d'aplicació, com també ho fa la legislació en matèria de conservació de la natura (vegeu l'apartat 2.1).

En particular, entre les modalitats de béns culturals d'interès nacional establertes per la llei figura la «zona paleontològica», definida com a lloc on hi ha vestigis fossilitzats que constitueixen una unitat coherent i amb entitat pròpia, encara que cadascun individualment no tingui valors rellevants. Existeixen a Catalunya cinc jaciments paleontològics amb la declaració de bé cultural d'interès nacional.

La llei defineix també els espais «de protecció arqueològica», llocs que no han estat declarats d'interès nacional i en els quals, per evidències materials, per antecedents històrics o per altres indicis, es presumeix l'existència de restes arqueològiques o paleontològiques.

D'altra banda, cal esmentar també l'Inventari del patrimoni arqueològic i paleontològic de Catalunya, integrat en l'Inventari del patrimoni cultural català, el qual, d'acord amb la llei, té com a finalitat permetre la documentació i la recopilació sistemàtiques, la investigació i la difusió de tots els béns que l'integren.

El desplegament reglamentari de la llei ha tingut una consideració expressa vers la protecció del patrimoni arqueològic i paleontològic.<sup>39</sup> S'estableix que formen part del

---

39. Decret 78/2002, del 5 de març, del Reglament de protecció del patrimoni arqueològic i paleontològic.

patrimoni paleontològic català els elements fòssils no relacionats amb l'ésser humà ni amb els seus orígens o antecedents, així com el seu context geològic, que estan situats o procedeixen del sòl, del subsòl o d'aigües interiors del territori de Catalunya, o bé del mar territorial o de la plataforma continental corresponent a la seva franja litoral, o que formen part dels fons de museus o de col·leccions de Catalunya. Així mateix, es regulen les intervencions i el règim d'autoritzacions i es fixen els procediments per a intervencions de caràcter preventiu o d'urgència, així com les regles per al tractament de les restes en cas de descobriments.

En definitiva, el patrimoni paleontològic gaudeix d'un tractament legislatiu més profund en la legislació en matèria de patrimoni cultural, si la comparem amb la legislació sobre conservació de la natura, en què les referències són quasi marginals. Tanmateix, molt sovint l'efectivitat d'aquestes proteccions passa per l'aplicació d'instruments de protecció mediambiental com els d'avaluació ambiental que seran descrits a l'apartat 3.1.

### **2.2.7. Altres**

La Llei 16/2002, del 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica, crea els «mapes de capacitat acústica» per a l'establiment, a escala municipal, de la zonificació acústica del territori definida a la pròpia llei. Aquests mapes apliquen als espais d'interès natural el tipus de zonificació més estricta pel que fa als valors límits d'immissió admissibles.

Un sistema anàleg va ser establert per la Llei 6/2001, del 31 de maig, d'ordenació ambiental de l'enllumenament per a la protecció del medi nocturn. La llei defineix un conjunt de zones en funció de la vulnerabilitat a la contaminació lumínica. La zona E1, de màxima sensibilitat, comprèn les àrees incloses en el Pla d'espais d'interès natural i pot incorporar altres àmbits territorials que, per raó de les seves característiques naturals, hagin d'ésser objecte d'una protecció especial, i en les quals només es pot admetre una brillantor mínima. El Mapa de protecció contra la contaminació lumínica (2007) va concretar territorialment aquesta zonificació. Actualment es troba en procés de revisió.

### 2.3. *Objectius i mesures prioritàries*

— Passen fonamentalment pel nou marc legislatiu i estratègic objecte dels apartats 1.1 i 1.3, respectivament. En particular, la nova legislació en matèria de patrimoni natural i biodiversitat hauria d'integrar, completar i fer operatives les mesures descrites a 2.1, així com articular-les amb aquelles altres incloses en les legislacions sectorials a què ens hem referit a 2.2, per tal d'assolir les màximes sinergies a partir de la prevalença dels objectius de conservació.

— Així mateix, cal donar cobertura o contingut jurídics als diversos inventaris i catàlegs anteriorment esmentats i completar el sistema d'espais naturals protegits de Catalunya amb la incorporació d'àmbits protegits per la legislació sectorial (reserves naturals fluvials, reserves forestals destinades a la lliure dinàmica natural a què fa referència la Llei 16/2017, etc.).

— Implementar el principi de prevalença ambiental en el sistema d'espais naturals protegits de Catalunya. Així, tant en la legislació específica de conservació de la natura com en les legislacions sectorials corresponents, s'ha de garantir en els espais del sistema la subjecció de les activitats relacionades amb els aprofitaments forestals, ramaders, cinegètics, piscícoles, pesquers, etc. als objectius, la normativa i la planificació específics d'aquests espais. i als seus mecanismes de gestió. Aquesta mesura ha de fer-se extensiva a totes les altres legislacions sectorials no tractades en aquest apartat (infraestructures, urbanisme, turisme, etc.) quan la seva aplicació pugui afectar els espais naturals protegits.

— Integrar les polítiques de conservació i d'adaptació al canvi climàtic aplicant les mesures interrelacionades que preveu la Llei 16/2017, esmentades a l'apartat 2.2.5.

— Incorporar, i si fa al cas reforçar, en les legislacions agrícola, ramadera, forestal, de pesca continental i marítima, d'aigües, etc., els objectius i les mesures necessaris per a aturar la pèrdua generalitzada de biodiversitat, integrant-ne la conservació als models productius i d'aprofitament, potenciant la gestió adaptativa en funció dels escenaris climàtics potencials i reconeixent econòmicament els serveis ambientals prestats a la comunitat.

— Identificar, delimitar i protegir els espais d'interès agrari per raons de biodiversitat, per tal d'evitar-ne la pèrdua, la fragmentació i l'aïllament. En general, intensificar les mesures de protecció de l'agrobiodiversitat en tot el territori.

— Reconèixer i donat cobertura en la legislació agrària catalana a la figura del parc agrari o parc rural, per tal de potenciar l'activitat agrària conjuntament amb la protecció de la biodiversitat i del patrimoni natural, la millora de la qualitat ambiental i la preservació del paisatge.

— En l'àmbit forestal, actualitzar la legislació específica i els instruments de planificació en la línia expressada als paràgrafs precedents i a 2.2.2. Entre moltes altres mesures, establir criteris i mesures específics per a la gestió forestal en els espais naturals protegits, en la línia esmentada anteriorment, i identificar la totalitat dels boscos d'evolució natural encara existents, sobre la base de l'Inventari de boscos singulars de Catalunya, per tal de garantir-ne la preservació estricta.

— Tot i que la qüestió supera l'abast d'aquest capítol i requeriria un tractament específic, cal assenyalar la necessitat de dur a terme una anàlisi profunda de l'aplicació a Catalunya dels fons comunitaris, especialment dels relacionats amb la política agrària comuna, pel que fa al foment de la conservació i la millora de la biodiversitat i el patrimoni natural. Cal exigir la màxima transparència, una revisió dels criteris emprats en les convocatòries i les adjudicacions i, en qualsevol cas, un seguiment ambiental sistemàtic i rigorós.

— Promulgar una llei catalana de caça que incorpori la conservació de la biodiversitat com un objectiu prioritari i plenament integrat en els instruments de planificació i gestió i els articuli amb els mandats legislatius i els instruments específics de protecció de la natura.

— Aprovar de manera urgent el desplegament reglamentari de la Llei 22/2009, del 23 de desembre, i del Pla d'ordenació de la pesca en aigües continentals.

— Reforçar en la legislació sobre pesca i acció marítimes els objectius i les mesures necessaris per tal que la conservació dels ecosistemes marins esdevingui un objectiu prioritari de les polítiques pesqueres i s'integri plenament en els models d'explotació pesquera i d'aprofitament dels recursos marins. Igualment, incrementar les mesures adreçades a reduir l'impacte de les activitats nàutiques i recreatives en el medi marí.

— Aplicar sistemàticament (i reforçar-ne cobertura jurídica quan sigui necessari) les mesures de protecció, recuperació i millora de trams ambientals fluvials i de zones humides contingudes al Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya. Pel que fa al territori que forma part de la conca de l'Ebre, mentre no es porti a terme la necessària revisió del Pla hidrològic de l'Ebre sota altres criteris, establir un programa

específic de mesures que reculli i ampliï substancialment les previstes en el Pla, palesament insuficients o inconcretes.

— En general, caldrà considerar molt especialment les mesures aplicables a les matèries esmentades contingudes en el pla d'acció de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya.

### **3. ALTRES ÀMBITS D'ACTUACIÓ AMB INCIDÈNCIA DIRECTA**

#### **3.1. *Instruments ambientals transversals: l'avaluació ambiental***

És prou conegut que el principi bàsic de l'acció ambiental és el de l'acció preventiva: cal posar l'èmfasi a evitar aquelles actuacions que poden tenir efectes negatius sobre el medi (o, almenys, a garantir que no superin uns determinats llimdars) i no tant en la correcció posterior dels seus efectes, sovint difícil o fins i tot impossible.

La legislació ambiental ha anat establint en el decurs dels anys diversos mecanismes administratius de caràcter preventiu que s'apliquen prèviament a l'autorització o a l'aprovació de determinats plans, programes o projectes d'obres o d'activitats, d'una manera integrada en els procediments administratius corresponents o en procediments paral·lels; és el cas, per exemple, dels informes preceptius o de les llicències ambientals. L'avaluació ambiental és l'instrument d'aquest tipus més complet i la seva aplicació a Catalunya, que s'inicià a finals dels anys vuitanta, ha estat conseqüència de l'obligatorietat de compliment de la legislació comunitària.<sup>40</sup>

Existeixen dos tipus d'avaluació ambiental, els quals a Catalunya són objecte de regulacions<sup>41</sup> i procediments diferenciats. D'una banda, l'avaluació d'impacte ambiental

---

40. Actualment són vigents la Directiva 2001/42/CE, del 27 de juny, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, i la Directiva 2011/92/UE, del 13 de desembre, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient.

41. L'AAE es regeix a Catalunya per la Llei 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes i les seves successives modificacions, així com per la Llei estatal 21/2013, del 9 de desembre, d'avaluació ambiental, d'acord amb les regles transitòries establertes a la disposició addicional vuitena de

(AIA), aplicada normalment a projectes directament executables d'obres i d'activitats. De l'altra, l'avaluació ambiental estratègica (AAE), destinada habitualment a plans i programes, per bé que en alguns països s'aplica també a estratègies i a polítiques. Es tracta de dos tipus d'avaluació conceptualment i metodològicament diferents per raó de les característiques molt distintes dels instruments que són respectivament objecte de l'avaluació, per bé que l'estructura dels processos de tramitació és similar.

Tanmateix, desvirtuaria completament el sentit de l'avaluació ambiental circumscriure-la a un mer procediment administratiu. Es tracta d'una intervenció ambiental preventiva i anticipativa que sovint presenta una elevada complexitat tècnica i que permet una participació pública i institucional més profunda en aquells processos de presa de decisions públiques que poden tenir una transcendència ambiental rellevant. La finalitat última és garantir una adequada integració dels factors i els requeriments ambientals considerant, entre d'altres, les interaccions i els efectes sinèrgics i acumulatius derivats de les accions previstes en un pla, un programa o un projecte. D'acord amb la legislació, entre els factors ambientals a considerar es troben la biodiversitat, la fauna, la flora, la terra, l'aigua, l'aire i els factors climàtics.

No tots els plans, programes i projectes es troben subjectes a avaluació ambiental, sinó aquells susceptibles de produir efectes ambientals significatius, un concepte difícilment objectivable en molts casos. La legislació utilitza dos sistemes per a determinar aquells instruments que han de sotmetre's a avaluació ambiental. En primer lloc, les disposicions legislatives que regulen ambdós tipus d'avaluació ambiental contenen annexos amb la relació dels instruments que han de ser objecte d'una avaluació (denominada avaluació ambiental ordinària) en tots els supòsits. Són els casos, per exemple, d'un pla d'ordenació urbanística municipal (AAE) o d'un projecte d'autopista (AIA). L'altre sistema s'aplica a aquells altres casos en què *a priori*, abans de la formulació de cada pla, programa o projecte, poden existir dubtes sobre la possible generació d'impactes significatius; comporta una anàlisi prèvia i un procediment preliminar denominat avaluació ambiental simplificada, per tal que l'òrgan ambiental determini si un pla, programa o projecte concret ha de ser objecte o no de l'avaluació ordinària. Cal afegir que els tribunals han optat per una interpretació àmplia de la legislació a l'hora de resoldre contenciosos sobre si un pla, programa o projecte havia

---

la Llei 16/2015, del 21 de juliol. L'AIA es regeix per la llei estatal esmentada i, pel que fa a les activitats, també per la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats.

d'haver-se sotmés a avaluació ambiental, de manera, que les anul·lacions dels acords aprovatoris per manca d'avaluació ambiental han estat freqüents.

També és important destacar que, a la pràctica, una bona part de l'aplicació dels diversos supòsits d'avaluació ambiental que es produeixen té una relació directa amb els espais naturals protegits. En aquest sentit, la legislació europea, estatal i catalana posa un èmfasi especial en l'avaluació obligatòria d'aquells plans, programes i projectes l'aplicació dels quals pugui afectar significativament aquests espais i, particularment, els de la xarxa Natura 2000.

Pel que fa als principals actors, la legislació distingeix entre el promotor del pla, programa o projecte, l'òrgan substantiu i l'òrgan ambiental. El promotor acostuma a ser un organisme públic quan es tracta de plans, programes i projectes d'infraestructures i pot coincidir amb l'òrgan substantiu (òrgan de l'Administració competent per a l'aprovació o l'autorització finals del pla, programa o projecte). L'òrgan ambiental orienta els processos d'avaluació, vetlla per la integració ambiental, porta a terme l'anàlisi tècnica dels expedients i emet els documents resolutoris sobre l'avaluació ambiental. En l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya, la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural exerceix les competències que corresponen al Departament de Territori i Sostenibilitat com a òrgan ambiental excepte, en el cas de l'AIA, dels projectes i instal·lacions previstos en els annexos de la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats;<sup>42</sup> en aquests supòsits, l'òrgan ambiental és la Ponència Ambiental, òrgan col·legiat adscrit al mateix departament.

Els procediments d'avaluació ambiental ordinària comporten una primera fase en què l'òrgan ambiental, a partir de la documentació preliminar establerta per la legislació i presentada pel promotor efectua<sup>43</sup> un primer pronunciament públic (que es concreta en l'anomenat "document d'abast") sobre l'orientació futura de l'avaluació ambiental i, en definitiva, sobre els requeriments ambientals per a la configuració del pla, programa o projecte. Aquesta fase, que cal entendre com a fonamental de cara a assolir els objectius de l'avaluació, és obligatòria en l'AAE, però potestativa per al promotor en el cas de

---

42. En el cas dels procediments administratius aplicables per a la implantació de parcs eòlics i instal·lacions fotovoltaïques a Catalunya existeix una ponència ambiental específica.

43. Després de dur a terme una primera consulta a les administracions públiques afectades i a les persones interessades.

l'AIA. Cal remarcar que l'eficàcia dels processos avaluatoris requereix que els aspectes ambientals siguin considerats degudament en tot moment, i des de les etapes més inicials, en els processos d'elaboració, tramitació, execució i desenvolupament de plans, programes i projectes. L'avaluació ambiental ha d'abastar, per tant, tot el cicle de vida d'aquests instruments.

Un cop finalitzada la redacció del pla, programa o projecte, la seva documentació (que ha de contenir un estudi ambiental estratègic en el cas de l'AAE o un estudi d'impacte ambiental en l'AIA), se sotmet a informació pública i a una nova consulta a les administracions públiques afectades i a les persones interessades.

El pronunciament final de l'òrgan ambiental es fa, respectivament, mitjançant l'anomenada declaració ambiental estratègica o la declaració d'impacte ambiental. Aquestes declaracions no tenen un caràcter estrictament vinculant i la legislació estableix un procediment per a la resolució de discrepàncies entre l'òrgan substantiu i l'òrgan ambiental que deixa la porta oberta a l'adulteració de l'avaluació efectuada.

L'AIA s'aplica a Catalunya des de l'any 1988 i l'AAE des de 2006. Des dels inicis han estat avaluats alguns milers de plans, programes i projectes, amb un resultat globalment positiu pel que fa a la integració ambiental, però també amb moltes limitacions i supòsits d'aplicació poc reeixida. És indiscutible que el nivell ambiental dels documents tècnics ha millorat en el decurs del temps, tot i que darrerament s'observa un cert estancament o, fins i tot una recessió en aquest respecte.

D'altra banda, la coordinació entre els equips tècnics redactors i els equips ambientals ha tendit a incrementar-se, tot i que no d'una manera prou generalitzada; en aquest sentit, cal assenyalar que es manté encara sovint la pràctica viciada de reduir el paper dels tècnics o dels equips ambientals a la redacció *a posteriori* (és a dir, una vegada preses les decisions clau a nivell polític, empresarial o tècnic) dels documents d'avaluació ambiental que la legislació exigeix, simplement per tal d'intentar justificar ambientalment les propostes presentades. És necessari superar definitivament la consideració d'aquests tècnics i equips com un actor extern i normalitzar-ne la integració en els equips redactors a fi de proporcionar sistemàticament un suport ambiental a la presa de decisions. Els promotors, públics i privats, no han estat aliens a la qüestió, ja que encara és freqüent la seva percepció de l'avaluació inicial no tant com una eina que ben aplicada agilita els processos i millora qualitativament el resultat final, sinó com un simple obstacle que cal esquivar en la mesura possible. En aquestes condicions, l'avaluació ambiental pot perdre fàcilment la condició preventiva i



anticipativa que li dona raó de ser per quedar restringida a un procediment burocràtic amb resultats finals gairebé circumscrits a la introducció de correccions puntuals menors en la documentació tècnica presentada pels promotors. Una actitud especialment exigent dels òrgans ambientals en aquests casos i el reforçament de la seva proactivitat i de les eines de suport són necessaris per a reconduir aquestes problemàtiques.

Un altre factor limitatiu ha estat la manca d'independència dels òrgans ambientals, adscrits a administracions no estrictament ambientals (la Ponència Ambiental integrada, a més, persones alienes al món ambiental) i la no vinculabilitat de les seves resolucions.

D'altra banda, l'avaluació ambiental ha contribuït significativament a la millora de la coordinació administrativa entorn de les qüestions ambientals i ha reforçat els mecanismes de participació pública, fins i tot per vies telemàtiques, per bé que, com succeeix en molts altres procediments administratius, resta encara molt camí a recórrer en aquesta qüestió.

Una assignatura pendent, especialment en l'AAE, és la del seguiment ambiental dels instruments avaluats, molt limitat per la manca de recursos dels òrgans ambientals. D'acord amb el que s'ha dit, hauria d'abastar tot el seu cicle de vida, cosa certament difícil i complexa. En qualsevol cas, passada una dècada des de la implantació de l'AAE a Catalunya, aplicada sobretot a plans urbanístics, però també als plans territorials parcials i sectorials i a altres plans com els plans directores de mobilitat i els plans de mobilitat urbana, resulta imperiosa la implementació d'un sistema de seguiment coherent i operatiu extensible també a l'AIA.

En definitiva, l'avaluació ambiental ha aportat eines molt valuoses per a la protecció ambiental i, en aquest context, per a la protecció de la biodiversitat i del patrimoni natural en general. La seva contribució ha sigut positiva i els espais naturals protegits n'han resultat clarament beneficiats en molts casos. Els problemes i les mancances que hem esmentat (força comuns amb els experimentats en altres països) n'han limitat els efectes i no han permès assolir plenament els seus objectius estratègics. Cal, per tant, perfeccionar i aprofundir l'aplicació dels instruments d'avaluació ambiental, cosa que exigeix canvis legislatius, organitzatius i materials, així com la superació d'algunes concepcions excessivament administrativistes.

## 3.2. Ordenació del territori i paisatge

### 3.2.1. El sòl com a recurs natural vs. ordenació del territori i urbanisme

El sòl, en l'accepció de territori, és un recurs natural no renovable. Conseqüentment, la seva disponibilitat és limitada (més encara, per a determinats usos, en un país petit i muntanyós com Catalunya) i, per tant, garantir-ne un ús prudent és una premissa d'estricta racionalitat. A més, cal tenir en compte un factor essencial en termes de sostenibilitat: el sòl és el marc físic que acull els recursos naturals renovables terrestres i el seu ús incideix també en els recursos aquàtics, tant terrestres com marins. Qualsevol transformació de l'ús del sòl afecta, doncs, els altres recursos naturals i, en un sentit més general, tots els components ambientals.

L'ús del territori a Catalunya està exhaustivament planificat. Tot el país és cobert per instruments de planificació territorial (Pla territorial general, plans territorials parcials i plans territorials sectorials) i una gran majoria dels municipis disposen d'instruments propis de planejament urbanístic (plans d'ordenació urbanística municipal, normes de planejament urbanístic o els antics plans generals d'ordenació i normes subsidiàries de planejament municipal).

Malauradament, el principal objectiu i motor d'aquest planejament ha estat l'expansió desenfrenada, fet que ha donat lloc a un consum desmesurat de sòl, a costa principalment dels espais agrícoles, però amb efectes molt negatius sobre el conjunt de la matriu ambiental.

L'esclat de la bombolla immobiliària va ser la conseqüència lògica d'un urbanisme en què els plans, més que instruments d'ordenació, havien esdevingut generadors d'expectatives i de plusvàlues urbanístiques al servei d'un mercat desbocat per l'especulació. Totes les administracions competents, amb algunes excepcions honorables, van entrar en aquest joc, sovint amb el pretext d'unes cessions de sòl públic obtingudes que no sempre eren les necessàries ni les adequades. L'aprovació del Pla d'espais d'interès natural<sup>44</sup> va permetre salvaguardar dels processos urbanitzadors a pràcticament tots els grans espais d'interès natural. Malauradament, la manca d'un pla equivalent per als espais d'interès agrari, llargament reclamat, va facilitar que aquests darrers fossin

---

44. Es tracta d'un pla territorial sectorial i, per tant, amb un rang normatiu superior al del planejament urbanístic, aprovat pel Decret 328/1992, del 14 de desembre.

afectats indiscriminadament, així com la formació de contínuums urbans; aquests factors, sumats a la proliferació de noves infraestructures viàries, van causar una seriosa fragmentació de parts importants del territori i van afectar greument la connectivitat ecològica a molts indrets.

En un sentit oposat, a més del PEIN, cal esmentar l'article 11 de la Llei 12/1985, d'espais naturals, que, com ja s'ha dit, va permetre en molts casos una protecció efectiva de les zones humides a tot el territori enfront de diversos intents d'urbanització i de construcció d'infraestructures. Així mateix, pel que fa al litoral, molts espais de superfície menor encara no urbanitzats restaven indefensos; els dos plans directores urbanístics del sistema costaner (2005) van protegir la majoria dels espais classificats encara com a no urbanitzables, però actuaren amb menys determinació sobre els molts espais classificats com a urbanitzables i encara no urbanitzats.

Cal no oblidar tampoc que el planejament municipal, tot i contenir sovint previsions urbanitzadores injustificades i desmesurades, ha aplicat generalment la classificació urbanística de sòl no urbanitzable a la major part del seu territori; aquesta mesura ha anat acompanyada de vegades d'uns règims normatius de protecció estrictes, però no sempre adequats o eficaços. Igualment cal assenyalar que aquesta protecció esdevé a la pràctica força precària atesa la facilitat amb què pot ser modificada, llevat que es trobi blindada per un instrument normatiu de rang superior. Cal remarcar també que molt poques vegades les administracions urbanístiques s'han plantejat la necessitat d'una gestió activa dels sòls no urbanitzables; normalment, la gestió urbanística en aquests sòls ha estat merament reactiva o simplement no ha existit. Finalment, és necessari esmentar un altre instrument de planejament, els plans especials urbanístics, que s'ha mostrat especialment eficaç per a la protecció dels espais naturals, per bé que el caràcter supramunicipal que han revestit en molts casos n'ha limitat l'aplicació.

L'any 2002, la que era llavors la nova Llei d'urbanisme de Catalunya<sup>45</sup> va adoptar el «desenvolupament urbanístic sostenible» com a objectiu i nou principi inspirador de l'urbanisme a Catalunya. L'article 3 d'aquesta llei estableix el concepte de desenvolupament urbanístic sostenible i determina que l'exercici de les competències urbanístiques ha de garantir aquest objectiu. Tanmateix, el conjunt del redactat de la llei no es pot apartar de la visió expansionista i cau en l'error conceptual d'identificar

---

45. Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme, modificada posteriorment diverses vegades, per bé que el concepte i el principi del desenvolupament urbanístic sostenible no han variat.

desenvolupament urbanístic amb creixement extensiu. En qualsevol cas, a partir de la consideració del sòl com a recurs limitat, estableix que el desenvolupament urbanístic sostenible «comporta també la configuració de models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió en el territori, afavoreixin la cohesió social, considerin la rehabilitació i la renovació en sòl urbà, atenguin la preservació i la millora dels sistemes de vida tradicionals a les àrees rurals i consolidin un model de territori globalment eficient». El reglament de la llei<sup>46</sup> va ser més explícit i concret en relacionar el desenvolupament urbanístic sostenible amb models d'ocupació del sòl que comportin afavorir la compactació urbana, evitar la dispersió de les urbanitzacions i les edificacions i preservar les funcions ecològiques del sòl, entre altres aspectes concordants.

Inicialment, els efectes pràctics d'aquesta llei foren nuls pel que fa a la reducció dels impactes de l'urbanisme sobre la natura. Amb l'aplicació, a partir de 2006, de l'avaluació ambiental estratègica (vegeu l'apartat 3.1) a molts plans urbanístics començà a millorar lentament el nivell d'integració dels requeriments ambientals del territori durant el procés d'elaboració i tramitació d'aquests plans. D'una manera paral·lela, també han influït positivament, almenys en certs aspectes, els diversos plans territorials parcials aprovats, com es veurà a continuació.

Un comentari a part mereixen els plans directores urbanístics (PDU) i la seva aplicació per part de l'Administració de la Generalitat, tot i que aquest tema requeriria una anàlisi més detallada i profunda. Concebut inicialment per a coordinar l'ordenació urbanística d'àmbits supramunicipals,<sup>47</sup> els PDU han estat formulats amb finalitats molt diverses: desenvolupament dels plans territorials parcials, ordenació de sistemes urbans supramunicipals, delimitació i reserves de sòl per a grans infraestructures i àrees logístiques, etc. Bona part dels plans de la primera generació (2005 i anys immediatament posteriors) aportaren mesures proteccionistes remarcables, com és el cas dels PDU del sistema costaner abans esmentats. El 2012, una modificació legislativa<sup>48</sup> els atribuï també la funció de delimitar i ordenar sectors d'interès municipal per a l'execució directa d'actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de

---

46. Decret 305/2006, del 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (article 3).

47. Correspon, a més, a aquests plans establir determinacions per al desenvolupament urbanístic sostenible, mesures per a la protecció del sòl no urbanitzable i criteris per a l'estructuració orgànica d'aquest sòl, entre altres.

48. Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme.

característiques singulars. Aquesta modalitat de plans directores urbanístics, com també l'anteriorment creada relativa a les àrees residencials estratègiques, té la capacitat de classificar i qualificar qualsevol tipus de sòl, de manera que els plans poden contenir també les determinacions pròpies d'altres plans i projectes urbanístics (plans d'ordenació urbanística municipal, plans parcials urbanístics, projectes d'urbanització) fins al punt de ser directament executables en determinats aspectes. Durant els anys més recents han proliferat plans directores urbanístics d'aquesta i d'altres tipologies similars caracteritzats per la gran extensió dels respectius àmbits territorials (sovint de centenars d'hectàrees), amb el consum de sòl consegüent, i amb unes propostes de transformació urbanística de gran impacte ambiental i territorial per la seva magnitud i intensitat. Així, han estat aprovats plans com el PDU per al desenvolupament d'infraestructures viàries, ferroviàries i logístiques a les comarques de l'Alt i el Baix Penedès (2012), el PDU del Circuit Barcelona – Catalunya (2016), el PDU de reordenació de l'àmbit del CRT de Vila-seca i Salou (2016), etc., i altres es troben en tramitació. El contingut d'una bona part d'aquests plans ha entrat en contradicció amb els principis conceptuals i jurídics de l'urbanisme sostenible. Paradoxalment, el potencial per a la protecció del territori d'altres modalitats de plans directores urbanístics és molt gran i resulta necessari un replantejament de la política de la Generalitat en aquest àmbit que posi l'èmfasi en la preservació del sòl no urbanitzable i en la prevenció de l'expansió urbana.

L'avantprojecte de llei de territori (2017), formulat per a substituir i unificar la legislació actualment vigent sobre política territorial i urbanisme, no conté cap referència a la biodiversitat, el patrimoni natural o el canvi climàtic (tot i que introdueix el principi de resiliència) ni incorpora un concepte d'abast territorial ambientalment clau com és la petjada ecològica; tampoc el sistema d'espais naturals protegits de Catalunya hi té cap consideració explícita. El text, però, considera amb caràcter general la integració ambiental en la presa de decisions urbanístiques, tendeix a restringir les possibilitats de noves extensions urbanes i impulsa la concentració de les àrees especialitzades d'activitat econòmica en sectors d'interès intermunicipal (en contraposició a la dispersió actual). D'altra banda, es modifica la classificació urbanística del sòl clàssica (sòls urbans, urbanitzables i no urbanitzables) amb la definició de dues úniques categories (assentaments urbans i espais oberts). Les

directrius que s'estableixen per a la planificació dels espais oberts<sup>49</sup> representen un cert avanç, però el règim urbanístic específic fixat per a aquests espais deixa portes obertes per a tota mena d'implantacions inadequades. Així mateix, la desaparició de figures de planejament com els plans territorials o els plans especials urbanístics planteja dubtes sobre el futur d'instruments vigents com el Pla d'espais d'interès natural o els plans especials urbanístics de protecció d'espais naturals, i també sobre la pervivència dels sòls de protecció especial delimitats pels plans territorials parcials (vegeu l'apartat 3.2.2).

Amb independència de l'evolució que pugui experimentar el marc legal de l'urbanisme en els propers anys, la protecció activa i sistemàtica del sòl no urbanitzable (denominació que sortosament ha començat a entrar en desús) ha d'esdevenir una prioritat en les polítiques i en la pràctica de l'urbanisme, de manera que la seva planificació «ha d'assumir plenament la funció d'aquests espais pel que fa a la sostenibilitat i la conservació i millora de la biodiversitat, i aportar noves visions pel que fa als aspectes productius (agricultura, ramaderia, explotació forestal) i a l'aprofitament dels recursos naturals, tot considerant conceptes que afecten la capacitat de càrrega i la petjada ecològica, que orienten i limiten les intervencions en el territori».<sup>50</sup>

### 3.2.2. El planejament territorial

De manera ben diferent del planejament urbanístic, el planejament territorial<sup>51</sup> ha tingut històricament a Catalunya molt pocs antecedents abans del segle XXI. Els més

---

49. «a) Preservar els valors naturals, rurals i paisatgístics, b) Preservar i promoure els terrenys més fèrtils per a la producció d'aliments, c) Tenir en compte els serveis ecosistèmics a l'hora de qualificar el sòl, d) Afavorir la diversitat del territori i mantenir la referència de la seva matriu biofísica, e) Interdir les determinacions constitutives de prohibicions generals d'activitats que s'hagin d'emplaçar en els espais oberts, llevat que concorrin circumstàncies específiques que les justifiquin» (article 31 de l'avantprojecte de llei de territori).

50. COL·LEGI D'ARQUITECTES DE CATALUNYA, *Simposi Sòl No Urbanitzable. Conclusions*. Girona, 2017. DL: GI-661-2017.

51. El planejament territorial ordena l'ús del territori d'àmbits de gran extensió, de manera que estableix els elements estructurals del model territorial i les directrius generals d'ordenació, els quals posteriorment es despleguen mitjançant el planejament urbanístic, entre d'altres.

coneguts són el Pla de distribució en zones del territori de Catalunya (Regional Planning, 1932)<sup>52</sup> i el Pla general d'obres públiques (1935).<sup>53</sup> Podrien afegir-s'hi també el Pla d'ordenació urbanística de la província de Barcelona de 1963, tot i tractar-se d'una figura procedent de la legislació urbanística, i el frustrat Pla director de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (1966).

La Llei 23/1983, del 21 de novembre, de política territorial, ha estat la base legislativa del planejament territorial desenvolupat per la Generalitat fins al moment actual. Preveu tres tipus d'instruments de planejament: el Pla territorial general de Catalunya, els plans territorials parcials i els plans territorials sectorials.<sup>54</sup>

L'aplicació de la Llei va ser molt lenta. Haurien de passar quinze anys per a l'aprovació del Pla territorial general (1995),<sup>55</sup> peça fonamental per al desenvolupament de tot el sistema de planejament. La consideració dels requeriments ambientals del territori en la redacció d'aquest pla va ser enormement superficial i les propostes i directrius en aquest sentit se circumscrivien pràcticament a la definició d'una tipologia, això sí, força completa, d'espais objecte de protecció que haurien de ser posteriorment objecte de delimitació per altres plans, especialment els plans territorials parcials. Un cas a part és el del Pla d'espais d'interès natural, aprovat prèviament (1992); el Pla territorial general el va integrar configurant els seus espais com un tipus específic d'espais de protecció, i així mateix va encomanar als plans derivats la delimitació dels denominats espais de lligam o de relació entre els espais del PEIN, definits com

---

52. De fet, es tractà d'un avantprojecte.

53. GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES, *El Pla territorial d'obres públiques de 1935: política, infraestructures i territori*. Barcelona, 2009. ISBN: 9788439381433.

54. Posteriorment s'hi afegiria una quarta figura, la dels plans directors territorials, creats per la Llei 31/2002, del 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives (article 86), actualment en desús. Van ser aprovats únicament dos plans: el de l'Empordà (2006) va quedar sense efectes amb l'aprovació del Pla territorial parcial de les Comarques Gironines (2010); el de l'Alt Penedès (2008) continua vigent, amb les especificacions introduïdes pel Pla territorial metropolità de Barcelona, fins que sigui aprovat el Pla territorial parcial de l'àmbit del Penedès.

55. Abans, però, foren aprovats alguns plans territorials sectorials, com el Pla de carreteres de Catalunya (1985) o el Pla d'espais d'interès natural (1992).

«aquells espais de connexió que els estructuraven en una xarxa contínua i els incorporen en un sistema territorial més ampli».<sup>56</sup>

La Llei d'aprovació del Pla territorial general<sup>57</sup> va dividir el territori de Catalunya en sis àmbits funcionals als efectes del desenvolupament dels corresponents plans territorials parcials: Metropolità, Comarques Gironines, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre i Ponent. Posteriorment,<sup>58</sup> es definí un nou àmbit, el de l'Alt Pirineu i Aran, segregat amb encert del de Ponent<sup>59</sup>.

L'aprovació del primer pla territorial parcial, el de les Terres de l'Ebre (2001), també es va fer esperar, però la seva vida va ser efímera, ja que amb l'arribada del Govern tripartit a la Generalitat (2003) el planejament territorial va experimentar un fort impuls. A més de l'aprovació de diversos plans territorials sectorials, s'inicià la redacció dels set plans territorials parcials dels diversos àmbits funcionals esmentats, seguint un model unitari i coherent. Aquests plans, actualment vigents, foren aprovats entre els anys 2006 i 2010<sup>60</sup> i, pel que fa als espais naturals, contenen aportacions importants, com es veurà més avall.

Tota aquesta generació de plans territorials parcials respon a uns criteris bàsics conceptuals i formals comuns,<sup>61</sup> dels quals cal destacar-ne alguns com ara afavorir la diversitat del territori i mantenir la referència a la seva matriu biofísica, protegir els

---

56. Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, *Pla territorial general de Catalunya* (M.87), Barcelona, 1995. ISBN: 84-393-3339-4.

57. Llei 1/1995, del 16 de març.

58. Llei 24/2001, del 31 de desembre, de reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a àrea funcional de planificació, mitjançant la modificació de l'article 2 de la Llei 1/1995, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya.

59. Més recentment, la Llei 23/2010, del 22 de juliol, de modificació de la Llei 1/1995 i de la Llei 23/1983 per a fixar l'àmbit de planificació territorial del Penedès, va crear un nou àmbit funcional constituït per les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Penedès i el Garraf i per aquells municipis de la comarca de l'Anoia que s'hi vulguin incorporar, el qual haurà de ser objecte d'un pla territorial parcial específic una vegada s'hagi acabat de definir l'àmbit.

60. La documentació dels plans territorials parcials vigents es troba a: <[http://territori.gencat.cat/ca/06\\_territori\\_i\\_urbanisme/ordenacio\\_del\\_territori/plans\\_territorials/plans\\_territorials\\_parcials/vigents/](http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/ordenacio_del_territori/plans_territorials/plans_territorials_parcials/vigents/)>.

61. SECRETARIA PER A LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Criteris per al desenvolupament del Programa de Planejament Territorial*, Barcelona, 2004. Tot i que aquest important document no fou publicat, es troba recollit en les memòries de tots els plans territorials parcials i en altres documents publicats.



espais naturals, agraris i no urbanitzables en general com a components de l'ordenació del territori, preservar el paisatge com un valor social i un actiu econòmic del territori o moderar el consum de sòl. L'ordenació establerta per tots aquests plans ha estat configurada entorn de tres sistemes territorials que analitzarem a continuació des de la perspectiva de la conservació de la biodiversitat i el patrimoni natural:

a) El *sistema d'assentaments urbans*. Els criteris orientadors de la seva configuració anteriorment esmentats van anar adreçats, entre altres finalitats, a reforçar una estructura nodal del territori, evitar la segregació espacial de les àrees urbanes i situar els nous creixements en continuïtat amb els preexistents i d'una manera compacta.<sup>62</sup> L'aplicació d'aquests criteris hauria de significar, en principi, una reducció de les afectacions urbanístiques sobre el medi natural, atès el menor consum de sòl i la disminució dels processos de fragmentació territorial derivats. Tanmateix, no es considerava la necessitat de prioritzar la rehabilitació o la renovació dels teixits urbans existents per damunt de la seva extensió territorial, criteri bàsic des de la perspectiva de la sostenibilitat territorial i urbana. El resultat van ser uns plans que, tot i que van frenar els models més irracionals de creixement dispers i incontrolat, van adoptar unes previsions de caràcter eminentment expansionista, molt sovint sobredimensionades i rarament compactadores. Cal no oblidar la forta pressió del sector immobiliari durant aquells anys previs a l'esclat de la bombolla immobiliària, la qual incidí fortament en les polítiques territorials i urbanístiques i, per tant, en el planejament que se'n derivà. L'esclat de la bombolla, esdevingut poc després de l'aprovació dels plans territorials parcials, va posar més en qüestió les seves previsions de creixement urbà.

Els plans territorials parcials definiren estratègies específiques per als diversos nuclis històrics que anaven del creixement potenciat a la simple millora i compleció urbana. En la majoria de casos, aquestes estratègies es basaven, com s'ha dit, en una expansió urbana en continuïtat amb la trama preexistent; els nuclis amb una funció assignada de polaritat en el model nodal eren dotats de més capacitat d'extensió, determinació més que discutible en molts casos. Aquesta confusió entre

---

62. En contraposició a aquest criteri general, la normativa d'aquests plans també permet desenvolupar, al marge dels nuclis urbans preexistents, les anomenades «*actuacions d'interès territorial no previstes pel Pla*». Amb aquesta determinació es pretenia introduir un element de flexibilització potser necessari, però també s'obria la porta a nous assentaments urbans dispersos en el medi rural a través d'un procediment administratiu sense garanties suficients pel que fa a la protecció del medi.

desenvolupament i creixement no va ser superada fins al darrer pla aprovat, el de les comarques gironines (si més no pel que fa a les estratègies urbanes), amb l'aparició de dues noves estratègies: la de desenvolupament qualitatiu i reforçament nodal, aplicada a Olot, Ripoll, Sant Feliu de Guíxols, Lloret, Blanes..., i la de desenvolupament qualitatiu, aplicada a molts altres municipis.

Així mateix, els plans territorials parcials també van establir estratègies d'actuació específiques per a les denominades àrees especialitzades. Es tracta d'aquelles àrees més o menys urbanitzades d'origen més recent i de vegades en situació irregular que es troben esparses pel territori i que, normalment, presenten una marcada monofuncionalitat (urbanitzacions originalment per a segones residències, polígons industrials aïllats, etc.). Aquestes estratègies anaven des de l'extensió o la millora dotacional fins a la seva reducció o extinció. En l'avaluació ambiental estratègica d'aquests plans es plantejà sovint la necessitat d'una aplicació més agosarada de les estratègies de reducció i d'extinció.

En definitiva, l'adopció d'un model urbà nodal i de concentració dels creixements, que a vegades anava acompanyat de mesures per evitar la formació de contínuums urbans, resultava favorable per al manteniment de la biodiversitat i la connectivitat ecològica del territori. Per contra, la pèrdua d'hàbitats derivada de l'important potencial d'extensió urbana permès per aquests plans podria ser considerable, a més de no estrictament necessària en molts casos. Bona part d'aquests hàbitats estan relacionats amb els sistemes agrícoles que a Catalunya se situen entre els més afectats pel que fa a la pèrdua de biodiversitat. Paral·lelament, tot i que els plans territorials parcials representen un pas important per a la regularització i control de les àrees especialitzades (moltes de les quals amb un fort impacte), han adoptat sovint estratègies d'actuació poc valentes des de la perspectiva de la recuperació ambiental.

*b) El sistema d'infraestructures de transport.* El model nodal d'assentaments urbans adoptat pels plans permetia generar sistemes urbans amb una massa crítica suficient per a fer viables les alternatives de transport públic de persones i mercaderies tant a nivell intern com extern. De fet, entre els criteris comuns de desenvolupament dels plans territorials parcials a què anteriorment ens hem referit figurava el de «facilitar el transport públic mitjançant la polarització i la compacitat dels sistemes d'assentaments». D'aquesta manera, l'impacte sobre la natura del sistema d'infraestructures de transport podria quedar reduït en la mesura que el planejament apostés per la prioritització de les infraestructures de transport col·lectiu, la contenció de

l'expansió indiscriminada de la xarxa viària evitant duplicitats i optimitzant l'existent i, en definitiva, pels canvis modals. Tanmateix, en molts casos els primers plans territorials parcials no van poder fer gaire més que transposar la xarxa de carreteres planificada prèviament <sup>63</sup>. Certament, les característiques dels àmbits funcionals d'aquests plans (Alt Pirineu i Aran, Comarques Centrals i Ponent) resultaven poc propícies, com tampoc ho afavoria gens el context de les polítiques generals d'infraestructures dels governs català i estatal que difícilment aquests plans podien eludir. Els plans posteriors van potenciar més decididament les infraestructures ferroviàries, especialment el Pla territorial metropolitana de Barcelona (2010), el qual, a més, les prioritza clarament en la seva programació.

La conclusió, però, és que, malgrat algunes aportacions destacables, es va perdre l'oportunitat de replantejar a fons el model d'infraestructures de transport del país, per tal d'assolir-ne la màxima integració en el territori i el transvasament cap a modes de mobilitat més sostenibles, amb la consegüent disminució dels impactes sobre la natura i el paisatge.

c) El *sistema d'espais oberts*. Des de la perspectiva ambiental, les aportacions més importants d'aquests plans es troben en el seu sistema d'espais oberts. Els criteris bàsics per al seu disseny, amb una forta incidència sobre la configuració del model territorial dels diversos plans, foren:

— Afavorir la diversitat del territori i mantenir la referència de la seva matriu biofísica.

— Protegir els espais naturals, agraris i no urbanitzables en general com a components de l'ordenació del territori.

— Preservar el paisatge i el patrimoni cultural com un valor social i un actiu econòmic del territori.

— Moderar el consum de sòl.

Aquest sistema comprèn tres categories d'espais: els de protecció especial, els de protecció territorial i els de protecció preventiva. Els primers inclouen el sistema d'espais naturals protegits de Catalunya (espais naturals de protecció especial, PEIN, Natura 2000, etc.), espais de valor connector i altres espais d'interès,<sup>64</sup> de manera que es

---

63. Especialment, el Pla d'infraestructures del transport (2006-2026).

64. El Pla territorial metropolitana de Barcelona inclou entre els espais de protecció especial una subcategoria específica de protecció de la vinya.

configura una xarxa territorial eminentment contínua. Els espais de protecció territorial comprenen altres espais d'interès agrari i/o paisatgístic, però també altres espais considerats d'interès estratègic per a la seva transformació posterior, així com espais subjectes a riscos i afectacions. Finalment, els de protecció preventiva s'apliquen a altres espais classificats com a sòls no urbanitzables pel planejament urbanístic municipal i no inclosos en les categories anteriors; aquests sòls poden ser objecte de transformacions urbanístiques quan les normes dels plans territorials parcials ho possibiliten.

En general, les normes que estableixen els plans territorials parcials per a la protecció del sistema d'espais oberts són insuficients. Per aquest motiu, es important que el planejament urbanístic complementi i detalli les mesures normatives de protecció.

Com a aportacions singulars que convindria estendre a altres plans, cal destacar, del Pla territorial metropolitana de Barcelona,<sup>65</sup> l'*Estudi de detall dels punts crítics per a la connectivitat ecològica*, amb la definició de mesures específiques, i l'*Anàlisi dels espais de protecció preventiva*, que identifica els espais d'elevat interès agrícola, per a la flora, la vegetació, la fauna o la connectivitat, així com els separadors urbans a mantenir; la normativa estableix la necessitat de cercar la màxima compatibilització amb el manteniment d'aquests espais en cas que s'hi plantegin transformacions urbanístiques.

Més enllà de les proteccions de caràcter urbanístic, cal també garantir el blindatge jurídic dels espais de protecció especial establerts pels diversos plans territorials parcials, els quals comprenen aproximadament el 60 % del territori. A més, aquests espais haurien d'esdevenir, juntament amb alguns dels espais qualificats com de protecció estratègica pels respectius plans territorials parcials, la base fonamental per a la cada vegada més urgent definició de la infraestructura verda de Catalunya, entesa com «una xarxa estratègicament planificada d'àrees naturals i seminaturals amb altres característiques ambientals, dissenyada i administrada per oferir una àmplia gamma de serveis ecosistèmics. Incorpora espais verds (o blaus si es tracta d'ecosistemes aquàtics) i altres característiques físiques en àrees terrestres i marines. És present tant en el medi rural com en l'urbà».<sup>66</sup>

---

65. Annexos 2 i 3 de l'Informe de sostenibilitat ambiental del Pla territorial metropolitana de Barcelona.

66. Comunicació CE/2013/0249.

### 3.2.3. El paisatge

Les polítiques sobre el paisatge, centrades tradicionalment en la protecció selectiva de determinats indrets i elements singulars del territori, van experimentar a Europa un salt qualitatiu a partir de l'adopció pel Comitè de Ministres del Consell d'Europa del Conveni Europeu del Paisatge (Florència, 2000)<sup>67,68</sup>. El conveni estableix com a àmbit d'aplicació la totalitat dels paisatges europeus, siguin naturals, seminaturals, urbans o periurbans, o bé terrestres, d'aigües interiors o marines. Abasta no sols aquells paisatges que es puguin considerar destacats, sinó també els paisatges quotidians o degradats. L'objectiu és la protecció, la planificació del paisatge i la seva gestió en clau de sostenibilitat, així com organitzar una cooperació a escala europea en aquesta matèria.

Els estats ratificadors del conveni adquireixen una sèrie de compromisos, entre els quals els de reconèixer legalment els paisatges i establir i implementar polítiques paisatgístiques de cara a assolir l'objectiu esmentat. Aquestes polítiques s'han de materialitzar mitjançant les línies d'actuació següents: conscienciar, formar i educar, identificar i avaluar els paisatges propis en tot el territori, definir uns objectius de qualitat paisatgística per a tots ells i implementar-los a través d'instruments específics.

En aquesta línia, durant el mateix any 2000, el Parlament de Catalunya s'adherí al conveni,<sup>69</sup> per bé que la seva ratificació formal quedava reservada als estats membres del Consell d'Europa. Fruit d'aquesta adhesió, es va aprovar posteriorment la Llei 8/2005, del 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge, que transposà a l'ordenament jurídic català els conceptes i els compromisos continguts en el conveni.

La llei emmarca en el planejament territorial els principals instruments que crea per a la protecció, gestió i ordenació del paisatge: els catàlegs del paisatge i les directrius del paisatge. El seu àmbit d'aplicació coincideix, doncs, amb els àmbits funcionals dels plans territorials parcials, als quals han quedat incorporats els catàlegs, aprovats entre

---

67. La versió en català es troba publicada a: GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT. CONSELL ASSESSOR PER AL DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE, *Conveni Europeu del Paisatge. Consell d'Europa*, Barcelona, 2001, col·l. «Documents», 9.

68 . El web oficial del Conveni Europeu del Paisatge es troba a: <<https://www.coe.int/en/web/landscape/home>>.

69. Resolució 364/VI, d'adhesió a la Convenció europea del paisatge, aprovada a Florència l'octubre de 2000.

els anys 2008 i 2016.<sup>70</sup> Els catàlegs del paisatge són documents de caràcter descriptiu i prospectiu que determinen les grans unitats del paisatge de Catalunya, en fan el diagnòstic mitjançant la identificació dels valors i la determinació de l'estat de conservació i en proposen els objectius de qualitat paisatgística que cal assolir, tal com determina el Conveni Europeu del Paisatge. La transposició normativa dels catàlegs correspon a les directrius del paisatge que es troben incorporades a les normes dels plans territorials parcials. Per raons cronològiques, únicament els darrers plans territorials parcials aprovats han inclòs directrius del paisatge. És el cas del Pla territorial metropolità de Barcelona (per bé que després foren anul·lades per una sentència judicial) i dels de les Terres de l'Ebre i les Comarques Gironines.

La llei també crea les cartes del paisatge, sense caràcter normatiu, concebudes com a instruments de concertació d'estratègies entre els agents públics i els privats destinats a assolir en parts concretes del territori els objectius esmentats, així com l'Observatori del Paisatge,<sup>71</sup> entitat de suport i col·laboració amb l'Administració de la Generalitat en totes les qüestions relacionades amb l'elaboració, l'aplicació i la gestió de les polítiques de paisatge.

Posteriorment, en el desplegament reglamentari de la llei<sup>72</sup> ha aparegut una altra figura, els estudis d'impacte i integració paisatgística, recollits també en la legislació urbanística. Es tracta de documents tècnics destinats a considerar les conseqüències que té sobre el paisatge l'execució de determinades actuacions, projectes d'obres o activitats i a exposar els criteris adoptats per a la seva integració.

En definitiva, la presència d'aquestes polítiques, organismes i instruments, tot i que la seva finalitat específica no és la protecció de la natura, hi contribueix sovint d'una manera clara. Tanmateix, la seva implementació no s'ha assolit plenament: d'una banda, els problemes d'escala han dificultat una transposició suficientment efectiva dels catàlegs i les directrius del paisatge al planejament urbanístic i als projectes constructius; de l'altra, s'han generat duplicitats freqüents en relació amb l'aplicació d'altres polítiques, les quals no han estat encara completament resoltes. En aquest sentit,

---

70 . La documentació dels diversos catàlegs del paisatge es troba a: <[http://territori.gencat.cat/ca/06\\_territori\\_i\\_urbanisme/sol\\_no\\_urbanitzable\\_i\\_paisatge/politica\\_de\\_paisatge/catalegs\\_de\\_paisatge/](http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/sol_no_urbanitzable_i_paisatge/politica_de_paisatge/catalegs_de_paisatge/)>.

71. <<http://www.catpaisatge.net/cat/index.php>>.

72. Posteriorment es va aprovar el Decret 343/2006, de desenvolupament de la Llei del paisatge.

cal tenir en compte que el paisatge és un component del medi ambient especialment complex, ja que és el resultat que es percep de la interacció dels factors naturals i culturals en el territori;<sup>73</sup> consegüentment, la superposició de l'acció pública en matèria de paisatge amb la d'altres àmbits administratius, especialment l'ambiental, és quasi inevitable si no s'hi integra plenament. Cal assenyalar el fet que les unitats administratives específiques han quedat adscrites als òrgans urbanístics de la Generalitat i no a la seva Administració ambiental, la qual cosa també ha comportat que la materialització de les polítiques del paisatge en el territori hagi quedat gairebé relegada al camp de l'urbanisme.

### **3.3. Objectius i mesures prioritaris**

#### **3.3.1. Avaluació ambiental**

d) Unificar la legislació catalana sobre la matèria afavorint la cohesió i les sinergies entre les distintes avaluacions ambientals a partir dels principis d'avaluació en cascada i de prevenció dels impactes acumulatius.

e) Establir en la legislació el caràcter vinculant dels documents d'abast, les declaracions ambientals estratègiques i les declaracions d'impacte ambiental.

f) Reforçar l'autonomia dels òrgans ambientals, dotar-los d'una capacitat operativa més gran, impulsar-ne l'actuació proactiva i anticipativa i incrementar-ne els mitjans humans i materials.

g) Establir legislativament l'obligatorietat dels promotors de requerir el document d'abast en l'AIA ordinària, d'una manera anàloga a l'AAE.

h) Incrementar les eines d'informació, metodològiques i altres de suport a l'avaluació ambiental cercant la millora de la qualitat tècnica en els processos i l'afavoriment de la concertació entre promotors i òrgan ambiental des de les fases inicials d'aquells.

i) Impulsar noves fórmules participatives, àgils i efectives, que vagin més enllà dels tràmits administratius tradicionals.

---

73. De la definició de paisatge que contenen el conveni europeu i la llei catalana més amunt esmentats.

j) Implementar un sistema de seguiment que possibiliti un seguiment ambiental sistemàtic, integrat i d'accés públic dels plans, projectes i programes avaluats, així com l'aplicació de les mesures addicionals que resultin necessàries en cada moment.

### 3.3.2. Ordenació del territori, planejament territorial i urbanisme

k) La reducció de la petjada ecològica s'ha d'incorporar a la legislació territorial i urbanística i a la pràctica del planejament de la ciutat i del territori com a objectiu i principi inspirador bàsic.

l) Així mateix, les futures disposicions hauran de contenir mesures expresses destinades a la conservació en el territori de la biodiversitat territorial i urbana, la connectivitat ecològica i la geodiversitat, considerant els possibles escenaris de modificacions de les condicions ambientals derivades del canvi climàtic. En particular, hauran de garantir la correcta articulació del planejament territorial i urbanístic amb el Sistema d'espais naturals protegits de Catalunya i els altres àmbits objecte de protecció ambiental.

m) Redimensionar a la baixa les estratègies de creixement urbà establertes pels plans territorials parcials per tal de reduir-ne l'impacte sobre el medi natural, entre d'altres, i estendre a tots aquests plans les estratègies de desenvolupament qualitatiu aplicades pel pla territorial parcial de les comarques gironines.

n) Replantejar la planificació sectorial d'infraestructures de transport i la seva transposició al planejament territorial parcial i a l'urbanístic, de manera que es redueixin en la mesura possible el consum de sòl i les afectacions a la matriu biofísica optant pels modes de transport globalment més eficients.

o) Blindar jurídicament els sòls de protecció especial dels plans territorials parcials a fi d'assegurar-ne la pervivència i com a base per a la formalització d'una infraestructura verda de Catalunya.

p) Promoure i aprovar el Pla territorial sectorial d'espais d'interès agrari.

q) Incrementar el rigor en l'aplicació dels criteris de sostenibilitat ambiental en la redacció i tramitació del nou planejament urbanístic. Revisar a la baixa les previsions de creixement urbà del planejament municipal anterior a l'esclat de la bombolla immobiliària i replantejar la formulació de plans directores urbanístics que comportin un important consum de sòl.



### 3.3.3. Paisatge

r) Incorporar directrius del paisatge a la normativa d'aquells plans territorials parcials que encara en disposen i resoldre la problemàtica derivada de la jurisprudència desfavorable.

s) Millorar la transposició al planejament urbanístic dels objectius de qualitat paisatgística i de les directrius del paisatge per tal que resultin realment efectives, generant les metodologies i els models de referència necessaris.

t) Reforçar la integració entre l'aplicació de les polítiques de paisatge i les de conservació de la natura, a nivell normatiu i organitzatiu, per tal de generar sinergies i evitar duplicitats innecessàries.