

La figura del pla especial: funcions i procés d'elaboració

Ramon Fortià i Rius

El pla especial en el nostre ordenament

Els plans especials, com a figures de planificació territorial i urbanística que inclouen el desplegament de les diferents activitats sectorials, troben el seu referent normatiu en el DL 1/1990, sobre refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística. Així doncs, l'article 29.1 del Decret estableix que «en el desenvolupament de les previsions obtingudes en els PTS, [...] es podran redactar, si fos necessari, plans especials per a l'ordenació de recintes i conjunts artístics, protecció del paisatge i de les vies de comunicació, conservació de determinats àmbits del medi rural, [...]».

Com a principal objectiu i característica dels plans especials podem dir que, a banda d'afectar sectors específics del territori i de no classificar sòl (urbà, urbanitzable, no urbanitzable), pretenen establir requeriments de protecció no coberts per altres figures de planejament. Redueixen, doncs, l'escala de treball, i alhora regulen els usos i activitats en un determinat territori, prenent com a punt de partida la normativa de rang superior que els precedeix.

De forma més concreta, i en el cas de la protecció dels espais naturals, el pla especial delimita les diverses àrees en què pot funcionalitzar-se el territori, defineix les activitats compatibles i incompatibles, fixa les condicions d'edificació i l'ús de les construccions presents i futures i prohibeix la transformació d'edificis o elements singulars, a la vegada que subjecta a llicència els usos i activitats permeses. També pot situar fora d'ordenació les incompatibilitats preexistents i utilitzar els mecanismes de les ordres d'execució i l'expropiació-sanció per remoure els efectes de les conductes o actuacions il·legals. Igualment, la seva aprovació comporta, entre altres, els efectes d'obligatorietat i executivitat, atesa la seva condició de norma jurídica.

La flexibilitat d'aquests instruments d'ordenació i la seva capacitat per regular un gran nombre d'aspectes difícilment abastables per cap altra mena de normativa, els ha convertit en figures del tot idònies per a l'ordenació dels usos i les activitats en els diferents àmbits sectorials. És així, doncs, que la Llei 12/1985, d'espais naturals, recull la figura urbanística del pla especial sota la denominació de «pla especial de protecció del medi natural i del paisatge», i estableix diverses disposicions que consoliden la seva capacitat operativa (inclou mesures

cautelars en la modificació de l'ús o de l'aspecte exterior dels edificis, els moviments de terres, la tala d'arbres i la col·locació de cartells de propaganda visibles des de vies públiques). Des del punt de vista jeràrquic, l'article 6.4 de la Llei d'espais naturals estableix que «un cop un espai ha estat declarat protegit, els Ajuntaments afectats han d'adequar llur plantejament urbanístic, en un termini de dos anys, a les directrius del pla especial de l'espai protegit».

Aquest darrer punt és d'una gran importància, ja que dóna la possibilitat d'implementar normativa específica en una determinada zona i amb posterioritat, esmenant així els possibles greuges que un primer procés d'ordenació hagi pogut cometre per raó de manca de voluntat o de formació específica del planificador local.

El Pla Especial de protecció del cap de Creus

Als espais naturals que gaudeixen d'una figura específica de protecció, els plans especials tenen per finalitat desenvolupar i concretar el règim que, a grans trets, ha definit prèviament la disposició declaratòria. En el cas del Parc Natural de Cap de Creus, la Llei 4/1998, de 12 de març, estableix que per al seu desplegament caldrà l'elaboració (a) del Pla Especial de protecció del medi natural i del paisatge, (b) el Pla rector d'ús i gestió, així com (c) d'altres plans, normes i programes específics.

De manera particular, i pel que fa al Pla Especial, aquest haurà de contenir –com a mínim– les determinacions següents:

- L'estructura general de l'ordenació de l'espai protegit i les actuacions necessàries per implantar-la.
- Les directrius i les normes generals d'ordenació, ús i gestió.
- L'ordenació i la regulació dels usos i les activitats desenvolupats a l'àmbit del Parc Natural.
- La zonificació del territori terrestre i marí, amb la reglamentació detallada de cada zona.
- La catalogació dels indrets amb elements d'interès especialment rellevant i la definició de les disposicions particulars que hi escaiguin.
- L'inventari, la catalogació i la valoració de l'estat de conservació dels sistemes naturals i de les espècies animals i vegetals presents, i la disposició de mesures de



El cap Norfeu és una de les zones amb més riquesa biològica del conjunt del cap de Creus. El Pla Especial ha d'identificar tots aquests valors, preservar-los i potenciar-los adequadament.

protecció i regulació més adequades per a la seva conservació.

- g) Les normes genèriques ja incloses en cadascun dels àmbits a la Llei de protecció del cap de Creus, així com totes les necessàries per assolir els objectius estratègics de la conservació de l'espai protegit.

Elements d'informació i diagnosi

Amb la finalitat de zonificar el territori i establir per als diversos polígons els usos admesos i aquells altres incompatibles –més enllà del que ja hagi pogut definir la mateixa Llei declaratòria–, el Pla Especial té com a primer objectiu identificar i situar damunt l'espai els diferents valors naturals i ecològics, així com tots aquells altres elements urbanístics, d'infraestructures i d'ordre socioeconòmic amb capacitat per articular i incidir en el territori.

Si ens centrem en el comportament estrictament ambiental –motiu bàsic de la preservació i matèria d'anàlisi de qui subscriu–, el Pla Especial haurà de posar a l'abast del planificador el gruix dels elements geològics, de la flora i de la fauna que s'apleguen al territori creusenc. Contràriament, ¿com podem promoure entre els futurs visitants l'ús de determinades vies o camins, sense conèixer si aquella afluència pot perjudicar –posem-hi per cas– una au de presa singular, molt probablement raó de ser de l'estat de protecció del mateix paratge? Tal vegada aquesta informació ens serà igualment útil per definir normativa, com també per articular posteriorment els plans d'usos i gestió i altres programes específics –d'ús públic, de recuperació d'espècies, de reactivació econòmica, de promoció del patrimoni cultural...

Pel que fa als elements biològics, el Pla Especial del cap de Creus ha d'incorporar el binomi medi continental-medi marí, el qual esdevé una de les grans particularitats i riqueses de l'espai protegit –el primer d'aquestes característiques al conjunt de Catalunya–. Aquesta dualitat fa encara més complexa la tasca del planificador, ja que els valors d'un i altre àmbit i el tractament normatiu que ens caldrà atorgar-los tenen ben pocs aspectes en comú.

La recerca d'informació que es demana consisteix a aplegar en un mateix document i format tot allò que fins al moment es coneix de la zona estudiada. Fem referència, bàsicament, als llibres, treballs i articles publicats, tot i que també cal tenir molt en compte les observacions prou contrastades que ens puguin aportar observadors locals. En el cas del cap de Creus, per exemple, han estat de gran valor les informacions subministrades pels submarinistes professionals en relació amb la naturalesa i característiques del fons marí. No debades les prospeccions fetes per investigadors són més aviat escasses i només aportarien una visió parcial, enfront de l'òptica –no tan científica però igualment útil– d'aquell que s'hi capbussa dia rere dia.

Com a àmbits temàtics sobre els quals ha calgut la recerca d'informació –i sempre en referència al medi natural–, podem esmentar els de les comunitats vegetals, les espècies de la flora, els animals invertebrats, els peixos, els amfibis i rèptils, les aus o els mamífers, entre altres.

Més enllà de la recollida i síntesi de la informació existent, la qual sovint ens justifica els valors que han portat finalment a la preservació de l'espai, esdevé una tasca fonamental procedir a la diagnosi o avaluació del conjunt d'elements abans considerats. I això vol dir, en definitiva, destriar el gra de la

MIQUEL PONTES



Els nudibrànquids són llimacs submarins que presenten formes i colors sorprenents, com aquesta *Flabellina affinis*.

palla, fer èmfasi en aquells elements més característics o singulars i localitzar àrees d'interès o sectors de risc, sempre amb el darrer objectiu d'implementar mesures de protecció, vigilància o afavoriment de les espècies i els ecosistemes.

Críteris per a l'avaluació dels elements que caracteritzen l'espai

La diagnosi o avaluació dels elements biològics que singularitzen l'espai es fa atenent diversos críteris, tots igualment vàlids i a considerar segons el parer del planificador. Quan es tracta d'espècies de la fauna o de la flora, es tenen presents en primer lloc atributs d'endemisme. Això vol dir que la planta o animal sigui característic d'aquell lloc concret i només se'l pugui trobar allà. Ara més que mai, doncs, protegir un territori equivaldrà a preservar una determinada espècie.

De manera concreta al cap de Creus, i pel que fa a la flora, podem esmentar la umbel·lífera *Seseli elatum* subesp. *farrenyii* i el limoni *Limonium geronense* com a específics de la zona. Val a dir que haurem també de considerar altres endemismes regionals, que si bé no són exclusius del territori creusenc, sí que troben en aquests paratges un dels seus pocs refugis en una àrea de distribució sovint no gaire més àmplia. Aquest és el cas, per exemple, de l'armèria marina (*Armeria ruscinonensis*) o del limoni *Limonium virgato* + *tremolsi*.

El grau d'amenaça és un altre dels factors o paràmetres a tenir en compte. A una gran escala, diversos organismes internacionals que treballen en el camp del medi ambient ja elaboren les seves pròpies llistes d'espècies amenaçades. Els catàlegs

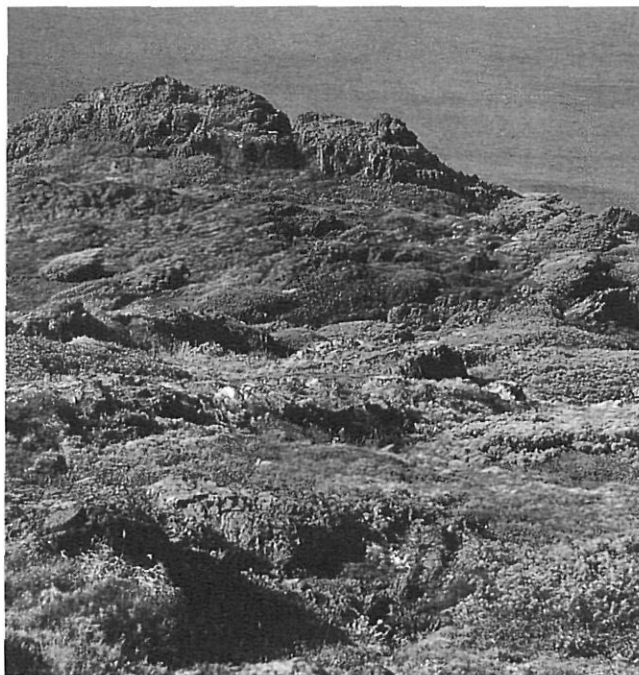
de la Unió Internacional per a la Conservació de la Natura (UICN) potser són els més coneguts. La tortuga mediterrània (*Testudo hermanni*) i el xoriguer petit (*Falco naumanni*) són dues espècies de la fauna presents fins fa ben poc a la zona i que apareixen en aquests catàlegs. El fet que les destaquem com a amenaçades a nivell mundial ens pot donar una idea de la importància que tindrien campanyes de reintroducció i de preservació dels seus hàbitats al cap de Creus. Sembla evident, doncs, que el Pla Especial no pot deixar de banda aquesta situació, més si tenim en compte que és d'aquest document que s'hauran de derivar amb posterioritat el Pla rector d'ús i gestió i altres programes específics.

Tanmateix, en una visió més local, és el mateix planificador qui haurà de tenir coneixement de les espècies en perill en el seu context proper. L'àguila cuabarrada (*Hieraetus fasciatus*), en forta davallada al conjunt de Catalunya i de la seva àrea de distribució, és per exemple una de les espècies presents al cap de Creus –n'hi trobem dues parelles– i que haurem de considerar dins d'aquesta classificació d'animals amenaçats.

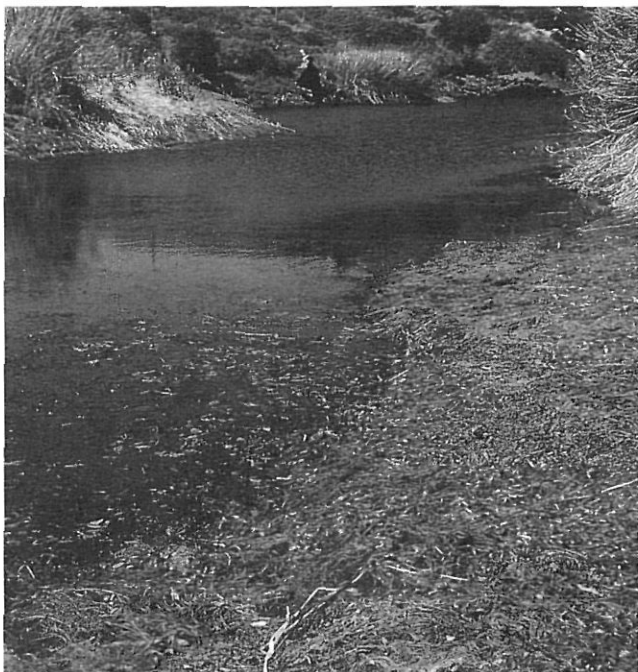
Un tercer atribut a l'hora d'establir una diagnosi és el de la raresa. Una planta pot ser rara –també en podríem dir escassa– no pas perquè el seu hàbitat hagi estat destruït o suporti la recollida d'uns i altres, sinó pel fet que en pocs llocs es donin les condicions necessàries per tal que s'hi pugui establir. Si a més pateix una regressió poblacional o de la seva àrea de distribució per les raons que siguin, llavors podrem dir que a banda de ser rara es troba també amenaçada.

I finalment, el nivell de protecció que estableix la legislació del país o internacional –ens referim, en el nostre cas, a

Bona part del litoral nord del cap de Creus és reconegut pel Pla Especial com a àrea d'especial valor ecològic i paisatgístic. En aquest cas, però, el mateix text declaratori s'avança i ja reconeix aquests valors en qualificar el sector com a àrea de reserva integral.



RAMON FORTIÀ / PAISATGES



En un context com el del cap de Creus tenen una especial valoració les àrees humides, ja que arriben espècies ben distintes a les que són de distribució general al conjunt de l'espai. El Pla Especial ha de localitzar convenientment aquesta mena d'hàbitats. A la imatge, l'embassament de Rabassers.

directives comunitàries— esdevé igualment un criteri de valoració. Si el planejament especial ha de ser tothora document de referència per al gestor de l'espai, sembla clar que haurà de recollir el conjunt de les espècies damunt les quals —ja per lleurecau un primer estat de preservació.

Tots els criteris o atributs que fins ara hem esmentat per al cas de les espècies poden ser també aplicats en referir-nos als hàbitats o ecosistemes. Uns i altres conformen un primer nivell d'anàlisi. La seva síntesi, suma o valoració ponderada hauran de donar lloc més endavant a la determinació dels espais o àrees d'interès. Així doncs, una zona concreta del territori pot tenir un gran valor ecològic pel fet que s'hi apleguin plantes endèmiques, aus amenaçades, falgueres escasses i hàbitats sota protecció comunitària. Presència d'ambients o espècies singulars, bona biodiversitat o òptims estats de conservació poden ser atributs prou vàlids per tal que el planificador destaquï una determinada zona.

Al cap de Creus tenim molts bons exemples d'aquesta mena d'espais, segurament ben representats al litoral nord, entre la cala Tamariua i la punta d'en Codera. Tot aquest ampli territori, que el mateix text que estableix el Parc Natural qualifica en gran part com de reserva integral, es caracteritza per ser el paisatge més representatiu i ben conservat a la península de Creus. És aquí on les comunitats vegetals s'adapten a les extremes condicions climàtiques i ambientals, alhora que configuren amb l'element petri un escenari únic al conjunt de Catalunya. A banda del cadequer i les seqüències de cinnyells vegetals a partir de la costera —comunitats d'armèria marina, de plantatge marí i bufalaga, i de coixinets espinosos—, hi trobem a basta-

ment representades la vegetació de pradells, les brolles silicícules, el mosaic de brugueres de fonal, les comunitats higròfiles, així com petites zones d'aiguamolls —a Rogamós i al pla dels Estanyets—, amb canyissars i bogars, jonqueres i prats higròfils. No cal dir que força de les espècies esmentades per raó del seu endemisme, grau d'amenaça, raresa o nivell de protecció creixen i habiten aquests paratges del territori creusenc.

De manera similar, ara però al medi marí, esmentarem la Massa d'Or, illot al mateix extrem del cap de Creus i a poc més de 600 m de la costera. La gran diversitat d'espècies d'aquest fons —que actua al mateix temps com a àrea de reproducció—, l'excel·lent estat de les comunitats coral·lígenes, així com la presència habitual del nero (fins a 15/16 individus per immersió) i de tota mena de peix pelàgic i de pas (espet, bonítol, llobarro...), ens fan destacar especialment aquest sector.

L'elaboració de normativa específica i el programa d'actuacions

Tal i com ja s'ha avançat algunes ratlles més amunt, però, el darrer objectiu d'aquesta mena d'instruments d'ordenació és establir normativa específica per a la regulació dels usos. O dit en altres paraules, arribar a consensuar un reglament que —sense ambigüitats— ens serveixi per a la correcta gestió de l'espai.

El règim urbanístic, la senyalització, les edificacions, obres i instal·lacions, les infraestructures, els tancaments, les activitats agrícoles i ramaderes, els aprofitaments forestals, la circulació motoritzada, l'accés públic o les proteccions de la gea, la flora i la fauna, són aspectes en els quals caldrà que incideixi la norma. L'anàlisi de la informació i la diagnosi efectuats en una primera fase esdevenen fonamentals a fi i efecte de determinar les compatibilitats i incompatibilitats per a cadascun dels àmbits de regulació. Amb un major coneixement de causa, el planejament especial podrà definir ara acuradament els usos admesos i aquells que han d'estar exclosos a les àrees o sectors en què es zonifiqui el territori, més enllà del que ja establí inicialment la llei declaratòria de l'espai.

La formulació d'un programa d'actuacions és de ben segur el darrer dels objectius del planejament especial, si bé el grau de concreció pot ser tan relatiu que en molts casos ens caldrà un desenvolupament posterior mitjançant documents específics. Sobre la base de la diagnosi efectuada, que ens haurà assenyalat els punts forts i els punts febles, el programa incidirà en aspectes ben diversos, com ara la gestió del cicle hidrològic, la restauració dels sistemes naturals, les mesures forestals, les actuacions de millora paisatgística i de l'edificació, i les intervencions damunt la fauna, la flora i els ecosistemes en general.

Idealment i per a cadascuna de les actuacions plantejades —sovint aplegades en línies estratègiques—, hom determinarà una àrea o àmbit d'actuació, uns objectius i unes directrius a seguir, unes accions particulars, uns responsables per tal de portar-les a terme, un cost estimat i un calendari o ordre de prioritat que ens indiqui la seqüència en què les haurem de portar a terme.

Ramon Fortià i Rius és biòleg-consultor ambiental, membre de l'equip redactor del Pla Especial del cap de Creus.