
LA GESTIÓ DEL RISC AL TERRITORI: LES POLÍTIQUES D'EMERGÈNCIA I PROTECCIÓ CIVIL A LA URBANITZACIÓ DISPERSA

FRANCESC MUÑOZ¹

Doctor en geografia. Director de l'Observatori de la Urbanització i del Màster en intervenció i gestió del paisatge a la Universitat Autònoma de Barcelona.

Cada cop és més fàcil trobar característiques metropolitanes a llocs que tradicionalment havien quedat al marge dels processos d'urbanització. Aquesta dinàmica d'*urbanització del camp*, tal com descriu l'autor, provoca un canvi en el model tradicional del tractament de les emergències en aquestes àrees. Si bé fins ara, aquestes es concebien com quelcom a tractar de manera excepcional i específica, el nou escenari basat en l'increment de l'anomenada urbanització dispersa provoca el replantejament de les polítiques públiques de gestió del risc al territori.

La redefinició general de les formes d'urbanització en aquests espais oberts està motivada per quatre grans processos: la localització en sòl no urbanitzable de noves infraestructures de serveis, la presència de noves zones d'oci i descans, l'ampliació sectorial de serveis i equipaments comuns i la redefinició de l'aprofitament dels recursos del territori. La implementació de noves infraestructures i usos suposa la incorporació de noves situacions de risc que afecten les necessitats de seguretat, emergència i protecció civil. La gestió del risc forestal en aquestes àrees permet explicar de quina manera el model tradicional esdevé poc funcional i el repàs al Pla estratègic de Corbera de Llobregat de quina manera abordar-ho.

Nowadays urban characteristics are easier to find in places that traditionally had been put aside of the urbanization development. The urbanization of the country dynamic, as it is described by the author, provokes a change on the traditional treatment of the emergencies in these areas. Although, the emergencies has been seeing until now as a phenomenon to treat in a exceptional and specific way, the new scenario based on the increase of the so-called disperse urbanization drives to a new public policies approach about the management of the territorial risk.

Epecially four main factors are the responsible of the general redefinition of the way to urbanize in the opened areas: new infrastructures for services on non-urban areas, new leisure and rest time zones, the sectorial enlargement of services and common equipments and the redefinition of use of the resources of the territory. The implementation of these new infrastructures incorporates new situations of risk, which affect the needs of security, safety and civil defense. The management of the forest risk lets to explain how the traditional model becomes little functional and a revision on the Strategic Planning of Corbera de Llobregat how to face it.

1. INTRODUCCIÓ

Igual com passa amb d'altres qüestions de caràcter sectorial, les polítiques de seguretat, emergència i protecció civil s'acostumen a proposar en atenció a dos

1. El seu últim treball és el llibre *URBANALización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustau Gili, 2008.

escenaris territorials ben diferents, amb característiques, necessitats i requeriments que orienten els protocols i mesures d'intervenció de forma igualment diversa.

Així, d'una banda, hi ha el context urbà de la ciutat compacta, densa i contínua, que integra una sèrie de situacions diferents com els centres històrics; els barris d'eixample; els polígons d'habitatge o les àrees d'urbanització poc regulada, pròximes però a la ciutat consolidada. D'una altra banda, hi ha el context del territori sense urbanitzar, caracteritzat pels usos del sòl agrícoles o per un paisatge natural en molts casos objecte de protecció.

En aquest model dual, sens dubte encara deutor de l'antiga distinció entre el camp i la ciutat, els processos de dispersió de la urbanització que s'han esdevingut en el decurs dels últims trenta anys han introduït un escenari nou: la urbanització de baixa densitat.² Un tipus de configuració urbana que, en la majoria de situacions, correspon a trames urbanes en situació de dispersió, on l'habitatge unifamiliar presenta unes localitzacions caracteritzades per la mínima densitat constructiva i habitacional; per la proximitat a les àrees menys urbanitzades i per la llunyania a la gran majoria de serveis i equipaments que configuren els centres urbans. Com es discutirà més tard, aquesta urbanització dispersa representa un escenari territorial on no són vàlides les polítiques i les receptes d'intervenció que normalment caracteritzen el disseny i la implementació de les polítiques públiques a la ciutat compacta. En aquest sentit, la seva mateixa existència representa ja un repte de primer ordre per a la renovació de les polítiques públiques que gestionen el risc al territori.

Però el model de polítiques públiques d'emergència i protecció civil no s'ha alterat únicament per aquests canvis en la matriu territorial de la urbanització, sinó que també ha hagut de fer front a una redefinició dels seus principis, mètodes i formes de gestió, en funció de canvis radicals pel que fa a la percepció social del risc a les societats actuals.

El model tradicional de gestió del risc al territori partia d'una idea clau: l'anormalitat de les situacions d'emergència. Es tracta d'una definició de l'objecte de les polítiques que entén, en conseqüència, la protecció civil a partir de protocols d'excepcionalitat. En altres paraules, la gestió del risc s'ha configurat històricament des de la consideració d'alguns territoris i d'alguns moments específicament connotats amb les necessitats de seguretat però considerant, alhora, que la normalitat urbana i del territori era la de la no-emergència. Una normalitat que, de forma ocasional o puntual, es podia veure alterada per l'accident. Parlem, així doncs, de territoris específicament vinculats amb les necessitats de vigilància i protecció i de moments particularment associats a situacions d'emergència o risc.

2. És ben cert que els processos de suburbanització són força antics, com ho mostra el fet que la majoria de les urbanitzacions de Catalunya es construïssin entre el 1960 i el 1975 (Barba; Mercadé, 2006), però el canvi funcional que representa el pas de segona a primera residència i, sobretot, l'extensió territorial a una escala ja regional, fan de la urbanització dispersa esdevinguda des de mitjan dècada del 1980 un fenomen sensiblement diferent amb implicacions territorials, ambientals, socials i culturals igualment diverses. Per a una caracterització de les urbanitzacions de primera generació, construïdes durant les dècades del 1960 i 1970, des del punt de vista territorial i cultural vegeu també Nel·lo (2010).

Territoris com les àrees militars o les vinculades a la investigació científica d'interès nacional, com ara complexos tecnològics, sanitaris i de recerca; o els conjunts industrials caracteritzats per la presència d'activitats potencialment perilloses, com passa amb els usos extractius i amb els vinculats a la producció i gestió de l'energia: instal·lacions petroquímiques, plantes i estacions elèctriques i de gas o centrals tèrmiques i nuclears, per posar-ne només alguns exemples.³

Parlaríem igualment de moments de risc pel que fa a incidències de seguretat —com correspondria a situacions puntuals creades per atemptats terroristes o eventuais situacions de violència urbana— però també hauríem de considerar els períodes de temps especialment caracteritzats per la posada en marxa de protocols de protecció específics, com passa amb les campanyes contra el fred o els incendis forestals, o amb els ja prou establerts programes d'emergència relacionats amb les alertes meteorològiques i associats, en major o menor grau segons el nivell d'intensitat i perill, a la gestió ambiental dels desastres o les catàstrofes naturals.⁴ Seria igualment el cas dels plans d'emergència de territoris concrets, ja siguin instal·lacions específiques o infraestructures, o bé tota la ciutat, com passa amb els plans d'emergència urbans.

Aquest és el context que els actuals processos d'urbanització dispersa han trasbalsat de forma molt clara, de manera que les polítiques públiques de què parlem han d'acarar en el moment actual un repte no pas poc important: com passar d'un model de seguretat i protecció civil construït sobre la idea de l'excepcionalitat i l'emergència —que determina, com s'ha vist, espais i temps concrets amb necessitats específiques de gestió—, a un model en el qual la gestió de la seguretat i la valoració de les necessitats de protecció civil siguin avaluades de forma contínua i permanent.

Òbviament, no és aquest el lloc per a explicar la complexitat d'una qüestió que exigiria més temps i espai en el seu tractament, però sí es poden suggerir alguns aspectes clau per a orientar aquest canvi, si més no en relació amb un tema ben concret i específic: les necessitats que representa la urbanització dispersa pel que fa al disseny de protocols i estratègies de seguretat i protecció civil. Una discussió que ha de partir, de forma obligada, d'una categorització del risc que no pot ser la mateixa que caracteritza les actuacions al territori de la ciutat compacta o als espais oberts.

3. No es considera aquí, per tant, tot el ventall d'actuacions privades vinculades amb molts sectors i usos de l'economia actual, com passa, per exemple, amb els espais *resort* turístics o amb la gran varietat d'espais comercials i d'oci. Es tracta d'instal·lacions que, en els casos més discrets, compten amb els seus propis sistemes de protecció i vigilància mentre que, en els casos més extrems, elaboren protocols de gestió i actuació ben sofisticats. En alguns casos s'arriba, fins i tot, a gestionar els territoris annexos, com passa amb els complexos Disney a tot el món, els quals acostumen a incorporar tota una franja de territori proper on es controlen els usos del sòl per a garantir un determinat tipus de paisatge d'acollida a l'espai d'oci.

4. Aquest és el cas de plans com el NEUCAT (Pla Especial d'Emergències per Nevades de Catalunya) o l'INUNCAT (Pla Especial d'Emergències per Inundacions de Catalunya). A una escala més local, caldria destacar figures com els plans d'actuació municipal (PAM) i els plans d'autoprotecció (PAU) referits a establiments o instal·lacions concretes.

No es tracta pas d'un exercici merament retòric, quan es constata la facilitat amb la qual les formes d'intervenció sobre la ciutat compacta s'han exportat —de vegades literalment— a l'escenari de la urbanització dispersa.

Dedicarem, doncs, una mínima atenció a la caracterització d'aquest model d'urbanització diferent de la ciutat consolidada i que configura així una galeria de situacions de risc igualment diversa.

2. LA DISPERSIÓ DE LA URBANITZACIÓ: EL CAMP URBANITZAT

El creixement de la urbanització durant els últims trenta anys ha fet que les antigues ciutats, físicament acotades en el territori, legalment limitades en la seva extensió i clarament identificables com a excepcions en un paisatge sense urbanitzar, s'hagin multiplicat sobre un espai que ha esdevingut metropolità a causa en bona mesura de les dinàmiques de dispersió dels atributs urbans al territori. Aquest procés ha significat la clonació general dels usos característics de la ciutat concentrada adaptats però a una escala regional, de manera que, a més a més de la urbanització discontinua i el predomini de les tipologies de l'edificació de baixa densitat —cases unifamiliars aïllades i adossades—, el que sembla fonamental és la dilatació física de l'espai urbà construït i de les mateixes dinàmiques urbanes. La conclusió en aquest sentit és ben clara: cada vegada és més fàcil trobar característiques metropolitanes a llocs tradicionalment al marge dels processos d'urbanització.

El que la dispersió de la urbanització ens mostra avui, doncs, és el progressiu encabiment del paisatge agrari en l'estructura funcional i morfològica d'una metròpoli multiplicada sobre el territori. Caldria parlar, així, d'una «urbanització del camp» o d'un *camp urbanitzat* en el sentit que ho ha explicat Francesco Indovina. Als seus treballs sobre la *città difusa*, Indovina posa de manifest com, en el cas del Vèneto italià, el procés d'urbanització del camp formaria part d'un esquema evolutiu que, en realitat, no portaria de la ciutat (compacta) a la *ciutat difusa*, com de forma equivocada s'ha interpretat en moltes ocasions, sinó, ans al contrari, del camp a la *ciutat difusa*. Un procés que s'esdevindria en aquests quatre moments: *camp-camp urbanitzat-urbanització difusa-ciutat difusa*.⁵

En el cas de Catalunya però, aquest esquema seria ben diferent, ja que són les dinàmiques de dispersió de la urbanització les que haurien propiciat, amb el seu desenvolupament, la integració del camp als processos de metropolització. En altres paraules, la urbanització dispersa portaria al camp urbanitzat (Muñoz, 2010).

En tot cas, l'anterior paisatge rural i agrari ha anat així donant pas a uns entorns caracteritzats per la proliferació d'elements i espais tipològics de clara natura suburbana fàcilment identificables, els quals es barregen amb les preexistències i l'iconografia agrària: aeroports regionals; parcs eòlics o fotovoltaics;

5. Vegeu sobre aquesta qüestió Indovina, Francesco (1998) «Algunes consideracions sobre la ciutat difusa» a *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 33. Vegeu també la discussió sobre l'errònia aplicació, al meu parer, del concepte de *ciutat difusa* al procés d'urbanització a Catalunya a Muñoz, Francesc (2008) *Urbanització: paisajes comunes, lugares globales*.

outlets; granges escola; circuits de velocitat; dipòsits de caravanes; plantes de triatge de residus; estacions transformadores elèctriques; radioestacions de telefonia mòbil; centres penitenciaris, o cases rurals, per posar-ne només alguns exemples.

Aquests escenaris territorials constitueixen la bastida de la nova forma regional que ha pres la urbanització dispersa i, malgrat diferir en orientació funcional i dimensió física, tots tenen en comú el fet de fer-se presents en franges de territori on la frontera entre el sòl urbanitzable i el no urbanitzable es fa més laxa i perd part de la seva anterior capacitat per a destriar situacions urbanes d'aquelles que no ho són.

3. LES FORMES DE LA URBANITZACIÓ EN L'ERA DEL CAMP URBANITZAT

La prova que la urbanització de baixa densitat és més un indicador de la importància vigent dels processos de dispersió territorial que no pas un testimoni o una seqüela d'anteriors processos suburbans, la tenim precisament en la casuística actual que caracteritza el sòl no urbanitzable.⁶

Pel que fa a aquest tipus de sòl, al llarg del temps ha prevalgut la idea de mantenir les condicions naturals i el caràcter pròpiament rural d'aquest tipus de territori, amb una voluntat genèrica de conservació que s'ha traduït en la limitació dels aprofitaments permesos als de tipus agrícola, ramader, cinegètic o a d'altres vinculats a la utilització racional dels recursos naturals (Pareja, 2006). Això no obstant, el sòl no urbanitzable pot ésser objecte d'actuacions específiques en funció d'activitats o equipaments d'interès públic que s'hagin d'emplaçar en el medi rural. Per tant, és ben cert que el sòl no urbanitzable no pot acollir ni la urbanització consolidada ni la densitat urbana però, en canvi, sí ha anat progressivament adquirint un contingut netament urbà, a partir de la localització d'usos i activitats relacionades directament o indirecta amb l'economia o la sociologia de les ciutats.⁷

6. Des de la seva primera definició associada al sòl rústic a la Llei del sòl del 1956, el que actualment entenem per sòl no urbanitzable ha anat ampliant els seus atributs i continguts en diferents moments en què s'ha repensat el seu règim d'ús. No és ara el moment de discutir de manera aprofundida l'evolució del seu caràcter en termes normatius, però sí és d'interès subratllar que, des de la seva redefinició a la Llei del sòl del 1975, el sòl no urbanitzable sempre s'ha assimilat a aquella porció del sòl que no era urbà ni tampoc urbanitzable; aquell sòl que, en atenció a proteccions especials derivades del seu valor agrícola o ambiental o, simplement, per impossibilitat d'urbanitzar, no era, per tant, susceptible de ser incorporat al procés d'urbanització. Per a una lectura crítica i aprofundida de l'evolució del sòl no urbanitzable a les diferents lleis del sòl aprovades fins al moment actual, vegeu la contribució de Carles Pareja (2006) al número especial de la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* amb motiu del 50è aniversari de la Llei del sòl i ordenació urbana del 1956.

7. Com assenyala Carles Pareja (2007), la regulació d'usos del sòl no urbanitzable pot presentar un contingut ben diferent en funció de les relacions entre les lleis del sòl estatals i les variants introduïdes per les diferents administracions autonòmiques, sobretot pel que fa a la delimitació de les 'actuacions especials d'interès públic' i, en general, amb relació al règim general d'usos admesos en sòl no urbanitzable. Destaquen en aquest sentit, lleis com la 4/1992 i 10/2004 del sòl no urbanitzable a València; la Llei 7/2002 d'ordenació urbanística d'Andalusia, i d'altres de similars a la Rioja, Navarra, Astúries, Extremadura o Castella-La Manxa, que admeten en aquest tipus de sòl usos com les indústries, instal·lacions de caràcter terciari o diverses modalitats d'equipaments.

En aquest sentit, el text refós de l'actual Llei d'urbanisme⁸ detalla, en el seu article 47, el règim del sòl no urbanitzable pel que fa als usos admesos, relacionats amb instal·lacions o equipaments d'interès públic i amb activitats agràries que comporten la construcció d'edificacions o l'execució d'obres. Així, a banda dels equipaments i serveis comunitaris no compatibles amb els usos urbans, es consideren d'interès públic quatre grans grups d'activitats:

- les infraestructures d'accessibilitat; les estacions de subministrament de carburant i altres serveis a la infraestructura viària, i les construccions o instal·lacions vinculades a les obres públiques;
- les instal·lacions dedicades a serveis i xarxes com les telecomunicacions o les infraestructures hidràuliques, elèctriques, de sanejament, de gestió de residus i de producció d'energia;
- les construccions pròpies de l'activitat agrícola, ramadera i extractiva, considerant igualment l'habitatge familiar i l'allotjament de les persones relacionades amb aquestes activitats;
- les activitats col·lectives de caràcter esportiu o cultural; d'educació en el lleure o d'esbarjo a l'aire lliure, i les relacionades amb el turisme rural i el càmping.

A partir d'aquesta definició normativa, les dinàmiques actuals de transformació del sòl no urbanitzable fan pensar més enllà en un moment de redefinició general de les formes de la urbanització en el context de l'àrea vasta, emparada per la coincidència de quatre grans processos (Muñoz, 2010):

- una disposició a escala territorial del que Gabriel Dupuy va anomenar com a urbanisme de les xarxes i que localitza en el sòl no urbanitzable noves infraestructures de serveis com les radioestacions de telefonia mòbil;
- una presència regional dels dispositius d'oci que, a més a més, diversifiquen el seu format, modalitat i tipologia —*outlets*, *paintballs* o circuits de velocitat— i una multiplicació dels entorns que permeten l'ús del territori a temps parcial, especialment durant el cap de setmana —cases rurals, granges educatives o centres d'interpretació—;
- una ampliació sectorial dels serveis i equipaments comunitaris de caràcter tradicional —com presons o plantes de tractament de residus— els quals demanen noves localitzacions que, gràcies a les millors condicions d'infraestructura i transport, poden ser força llunyanes;

8. La Llei d'urbanisme de Catalunya de l'any 2002 va ser parcialment modificada amb posterioritat per la Llei 10/2004. Unes modificacions recollides pel Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret 1/2005, de 26 de juliol, i que és actualment el document de referència. Així mateix, el Decret 305/2006 de 18 de juliol que desenvolupa la Llei i les normatives derivades del Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner i dels Plans Territorials Parcial completen el sistema normatiu que estableix els supòsits i activitats que configuren el règim d'ús del sòl no urbanitzable.

- una redefinició modal de l'aprofitament dels recursos del territori, que amplia el ventall d'implantacions més enllà de les tradicionals activitats agràries i extractives per incloure sectors com la producció d'energia —camps eòlics o instal·lacions fotovoltaïques.

Algunes dades procedents dels estudis d'impacte i integració paisatgística, informats pel Servei de Paisatge de la Direcció General d'Arquitectura i Paisatge de la Generalitat, confirmen en efecte aquests arguments.⁹

Així, l'anàlisi de les activitats proposades als projectes mostra com l'increment en les sol·licituds afecta tots els usos permesos en sòl no urbanitzable, de manera que les construccions pròpies de les activitats rústiques no són, ni molt menys, les predominants.

De fet, els usos propis de l'activitat agrària van acompanyats per tota una sèrie d'activitats entre les quals destaquen clarament la reconstrucció i rehabilitació de masies i cases rurals; les instal·lacions i serveis tècnics —amb una progressiva importància dels parcs eòlics i solars—, i les activitats de lleure a l'aire lliure.¹⁰

Les tendències actuals que experimenten els territoris amb sòl no urbanitzable fan, per tant, evidents clars processos d'integració funcional metropolitana en l'escala regional. En la seva transformació, aquests espais acullen cada vegada més elements, construccions i infraestructures que, si bé no pertanyen a l'àmbit literal de la urbanització, sí que estan clarament en funció del procés urbanitzador.

Un procés que, per la forma en la qual implanta usos i configura relacions al territori, acaba d'omplir de significat la idea del «camp urbanitzat» i que no es pot entendre sense el desenvolupament del model residencial de baixa densitat que caracteritza la urbanització dispersa.

9. La Direcció General d'Arquitectura i Paisatge de la Generalitat ha d'emetre, en aplicació del Decret 343/2006, de 19 de setembre, que desenvolupa la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge, els anomenats estudis d'impacte i integració paisatgística (EIIP), abans de la implantació o desenvolupament d'actuacions, projectes d'obres o activitats periurbanes en sòl no urbanitzable. La finalitat dels EIIP és diagnosticar els impactes potencials de les actuacions i avaluar les mesures d'integració paisatgística proposades als mateixos projectes. Des de l'any 2005, el nombre d'EIIP presentats i finalment informats ha anat creixent de forma exponencial: 73 l'any 2005; 505 l'any 2006; 1.055 l'any 2007; 1.135 el 2008; i 977 el 2009. Estudis de detall realitzats per a demarcacions com la gironina, revelen igualment la mateixa tendència. Vegeu sobre això Busquets, Jaume; Muñoz, Francesc (dir; 2010) *Guia d'Estudis d'Impacte i Integració Paisatgística*. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya. Vegeu també Observatori del Paisatge de Catalunya (2009) *Indicadors de paisatge de Catalunya. La transformació del sòl no urbanitzable. Assaig metodològic aplicat a les Comarques Gironines* (inèdit).

10. En efecte, el pes proporcional dels projectes relacionats amb aquestes activitats es palesa quan es comprova com els estudis referits a aquests usos del sòl no urbanitzable van representar com a mínim la meitat dels casos informats entre el 2005 i el 2009 i, fins i tot, el 2007 van arribar a sumar el 62% del total. Al mateix temps, activitats tradicionals vinculades, per exemple, a l'explotació de recursos naturals —com pedreres, plantes de tractament d'àrids o mines a cel obert— han representat un percentatge força menor dels casos enregistrats.

4. LA URBANITZACIÓ DISPERSA I EL MODEL RESIDENCIAL DE BAIXA DENSITAT

Ja s'han posat de manifest la sèrie de riscos territorials, ambientals i socials que comporten la dispersió de la urbanització.¹¹ Diguem ara únicament que es tracta, en realitat, d'un procés més complex del que en principi s'ha arribat a pensar, caracteritzat per la presència de dinàmiques diverses, com, per exemple, les que cito a continuació.

- La intensificació de la construcció de tipologies d'habitatge de baixa densitat que no corresponen al model de la urbanització contínua i que, en una majoria de situacions, es localitzen en condicions de dispersió territorial.
- El desenvolupament sense precedents de la tipologia de la casa adossada no només als llocs tradicionals del creixement suburbà sinó a una gran majoria de territoris.
- L'eixamplament dels límits espacials de la suburbanització, que sorgeix a partir de l'allargament continu dels arcs territorials de la mobilitat i que ha consolidat sectors suburbans molt més llunyans a les trames urbanes compactes.

La coincidència en el temps d'aquests diferents processos explica que la construcció de tipologies d'habitatge de baixa densitat pugui oferir dades com les que es presenten a continuació referides al territori dels tres-cents onze municipis de la província de Barcelona.¹²

- Les cases unifamiliars —aïllades i adossades— van representar més de la meitat de l'habitatge nou construït a vuit de cada deu municipis de la província de Barcelona entre 1987 i 2001. Concretament, a 243 del total de 311.
- En el global del període 1987-2005, al 64% dels municipis de la província, un total de 198, més de la meitat del total d'habitatges nous construïts des del 1987 han estat cases aïllades o adossades.
- Durant el trienni 1987-1989, a 304 dels 311 municipis de la província, l'habitatge unifamiliar va representar més del 45% del total d'habitatges construïts.

11. Per a una presentació sintètica d'aquestes anàlisis vegeu, per exemple, Muñoz, Francesc (2005) «La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona». *Elements de Debat Territorial*, 21. Diputació de Barcelona. Vegeu també Muñoz, Francesc (2010) «Territoris i hàbitats sostenibles. Estratègies d'ocupació, sinèrgies d'urbanització». A: *Cap a un Habitat(ge) Sostenible*. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible, CADS. Generalitat de Catalunya (publicació digital).

12. Es presenta aquí una selecció d'algunes d'aquestes evidències. Per a una quantificació detallada de la producció d'habitatge segons la tipologia de l'edificació i superfícies construïdes al període 1985-2005 vegeu Observatori de la Urbanització (2010) *La urbanització dispersa a Catalunya 1985-2005. Anàlisi de tipologies edificatòries i superfícies*. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya (inèdit).

- Entre el 2002 i el 2005 es van construir 40.281 cases unifamiliars a la província de Barcelona. És a dir, més de 10.000 unitats construïdes per any. Una producció que, a més, s'ha orientat vers les cases adossades, que han sumat volums mitjans de més de 7.000 unitats anuals amb una presència creixent als parcs d'habitatge dels municipis més petits. Així, fins a un 11% de tot l'habitatge adossat que s'ha construït a la província de Barcelona entre el 1987 i el 2005 s'ha localitzat a municipis entre els 1.000 i els 5.000 habitants, i prop d'un 30% ho ha fet a municipis per sota dels 10.000 habitants.

Es tracta d'un procés d'urbanització que, a més a més, s'accelera en moments ben recents, com ho mostren les dades que segueixen a continuació, les quals evidencien processos d'especialització dels parcs d'habitatge similars als que ja havien caracteritzat l'evolució dels municipis més grans a dècades anteriors:

- Els municipis entre 1.000 i 5.000 habitants van concentrar el 42% de totes les cases adossades construïdes entre el 1987 i el 2005 als últims quatre anys del període, des del 2002.
- Els municipis més petits, per sota dels 1.000 habitants, van construir un total de 1.348 cases adossades, més de la meitat de les quals es van edificar també després del 2002.¹³

En un sentit similar, s'expressen les dades de consum de sòl recollides al treball d'Antoni Font i Josep Maria Carreras (2005), pel que fa a l'anàlisi tant del sòl residencial de baixa densitat com del sòl residencial dispers.

Així, d'una banda, es constata com la majoria del sòl dispers a la regió metropolitana l'any 2000 és sòl de caràcter residencial i, d'una altra banda, es comprova l'avenç del sòl residencial de baixa densitat en comparació amb el sòl residencial de caràcter més intensiu tant a l'àrea com, sobretot, a la regió metropolitana de Barcelona. En efecte, en el cas de l'àrea metropolitana, entre el 1977 i el 2000 el sòl residencial intensiu va augmentar en 583 ha (passant de 7.064 ha a 7.647 ha) mentre que el sòl residencial de baixa densitat ho va fer en 883 ha (passant de 4.989 ha a 5.872 ha).

És però en el cas de la regió metropolitana on les xifres mostren de forma més clara el caràcter territorial de la urbanització dispersa ja que el sòl residencial de baixa densitat va augmentar en una proporció més de tres vegades superior a l'increment de sòl residencial intensiu a l'esmentat període. Així, entre el 1977 i el 2000 el sòl residencial intensiu va créixer en 1.408 ha a la regió metropolitana (passant de 12.723 ha a 14.131 ha) mentre que el sòl residencial de baixa densitat ho va fer en 4.397 ha (passant de 22.468 a 26.865).

13. Per a una visió aprofundida de la urbanització dispersa als municipis intermedis i petits amb relació a qüestions territorials i socials des de la perspectiva de les polítiques urbanes vegeu Muñoz, Francesc (2008) «La urbanització dispersa: nous reptes per a les polítiques socials al territori». *Quaderns d'Acció i Ciutadania. Revista d'Informació i Anàlisi*, 3 (55-59), Barcelona.

5. LES NOVES NECESSITATS DE SEGURETAT, EMERGÈNCIA I PROTECCIÓ CIVIL

El desenvolupament de les tendències d'urbanització del camp i la consolidació al territori del model residencial de baixa densitat en dispers són dos processos que contribueixen a l'aparició de nous requeriments i necessitats pel que fa al disseny i implementació d'aquest tipus de polítiques públiques. Així, la proliferació de nous usos i activitats al sòl no urbanitzable i l'expansió dels assentaments dispersos al territori representen una sèrie de continguts nous que obliguen a una profunda revisió no només dels protocols d'actuació sinó dels mateixos conceptes normatius que els inspiren.

Nocions com seguretat, emergència o protecció civil presenten, doncs, atributs nous en el context de la urbanització dispersa que aconsellen no proposar-los en els mateixos termes en què s'acostumen a plantejar en el context de la ciutat contínua, densa i compacta o al territori sense urbanitzar integrat pel sistema d'espais oberts.

En el cas de les activitats de caràcter periurbà en sòl no urbanitzable, és clar que el desenvolupament dels usos que anteriorment s'esmentaven significa noves necessitats de gestió derivades de la casuística de les noves funcions que s'hi desenvolupen, ja sigui per la implementació física de les instal·lacions i infraestructures o per la pròpia dinàmica de l'activitat que, en moltes ocasions, incorpora situacions de risc abans inexistents en aquest tipus de territori sense urbanitzar. Així, tant si es tracta d'implantacions dedicades a la producció d'energia —com parcs eòlics o horts solars—, com d'infraestructures de servei i xarxa —com les radioestacions de telefonia mòbil—, o de l'amplíssim ventall de construccions que representen els equipaments d'interès públic i els usos de caràcter metropolità integrats en el capítol d'activitats d'esbarjo a l'aire lliure, és evident que les noves situacions aconsellen una actualització dels formats i continguts de les polítiques de gestió del risc, la protecció i l'emergència.

En el cas dels assentaments dispersos, el model de ciutat de baixa densitat significa l'existència al territori d'una munió de barris residencials definits per la discontinuïtat i l'escampament de les construccions. Un model urbà habitat per un entramat social igualment fragmentat, atomitzat i estructurat en funció de barris que, lluny de la situació que caracteritzaria la ciutat compacta, funcionen en realitat més com a illes independents que no pas com a parts identificadores d'una única ciutat. Un escenari, per tant, on les condicions del risc urbà són diferents en comparació amb el context de la ciutat compacta i on les estratègies d'intervenció consolidades en aquell territori troben no poques dificultats a l'hora de la seva gestió.

Considerant la complexitat i el temps que exigiria un plantejament aprofundit i amb prou detall d'aquestes qüestions, es presenta a continuació el cas del risc forestal vinculat a les condicions de vulnerabilitat que els patrons d'urbanització dispersa certament representen.

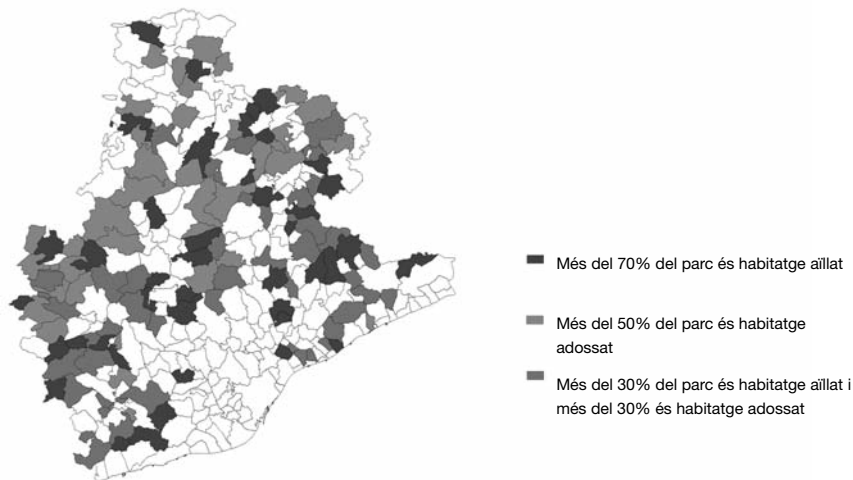
El cas de la gestió del risc forestal permet explicar de forma clara i sintètica com els protocols de seguretat inspirats pel principi d'emergència i orientats per

a donar resposta a situacions de perill excepcionals esdevenen poc funcionals a la ciutat de baixa densitat. La principal causa d'aquesta inadequació rau en una característica que defineix clarament l'estructura del poblament i els teixits construïts dispersos: l'extrema proximitat de moltes urbanitzacions a espais de bosc i la seva localització a prop d'àrees de caràcter natural, amb uns índexs de combustibilitat fàcilment inflamables i amb un risc alt d'incendi.

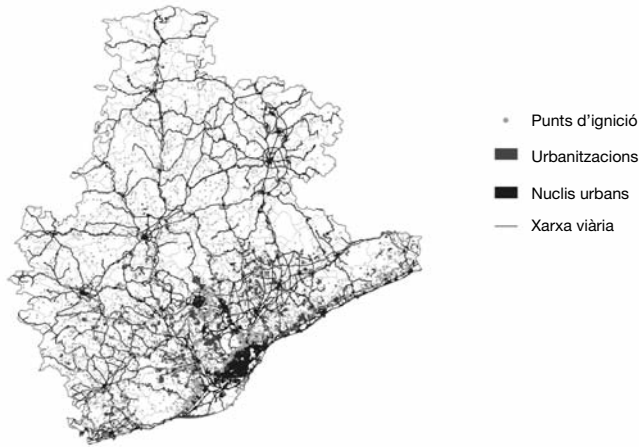
En aquesta situació, en la qual la frontera urbana s'ha desplaçat fins a aquest tipus de territori, els protocols de protecció civil —més que plantejats a partir de la idea d'excepcionalitat i emergència— s'haurien d'establir pensant en una política sectorial molt més proactiva, capaç d'introduir un concepte de gestió del risc estable, definit no en termes d'emergència potencial, sinó més aviat d'avaluació contínua.

En termes de gestió de les necessitats de protecció civil, la importància d'aquesta diagnosi no rau en el fet que la urbanització dispersa configuri per se un increment de situacions particulars de risc. Es tracta, més aviat, de constatar un context de major vulnerabilitat global en funció de tres qüestions principals.

Especialització dels parcs d'habitatge segons la tipologia de l'edificació. Municipis de la província de Barcelona, 1987-2005



La font: Observatori de la Urbanització de la UAB.

Punts d'ignició al territori. Municipis de la província de Barcelona, 1987-2004

La font: Observatori de la Urbanització de la UAB.

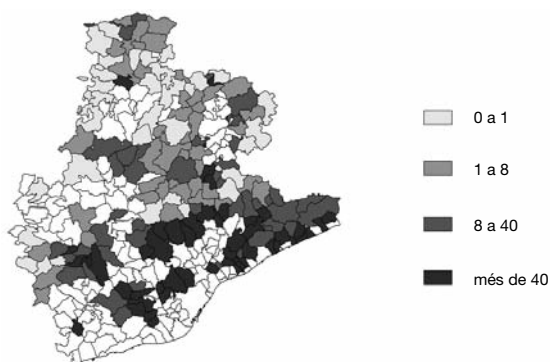
a) En primer lloc, el significatiu increment de població habitant com a resident a prop o directament a espais amb un elevat risc d'incendi, la qual cosa agreuja considerablement les conseqüències humanes i econòmiques en cas de catàstrofe i obliga a una gestió completament diferent en termes preventius en comparació als espais de risc on no hi ha població resident (Badia; Tulla; Vera, 2010). El fet que els habitatges de les urbanitzacions disperses corresponguin actualment a un ús majoritari de primera residència a molts municipis, multiplica així els requeriments de gestió, perquè es tracta ja d'unes necessitats i d'un risc amb caràcter permanent durant bona part de l'any i no ja limitat als caps de setmana, com passava amb l'anterior ús de segona residència que els entorns residencials dispersos havien tingut anteriorment.

b) En segon lloc, les feixugues condicions d'accessibilitat entre urbanitzacions i entre aquests assentaments i el nucli compacte del municipi, que redueixen les possibilitats de mobilitat i dificulten l'ús de les infraestructures viàries. Un sistema viari en molts casos caracteritzat per la multiplicació de punts de congestió i colls d'ampolla i per la reducció de les opcions de recorregut, la majoria de vegades força ineficients, com correspon a un model d'urbanització que poques vegades ha estat fruit de la planificació racional dels assentaments i l'accessibilitat, sinó que ha anat sumant peces urbanitzades que s'han anat connectant a la xarxa viària local de manera puntual i sense comptar amb la necessària capil·laritat que esquemes de caràcter més integral haurien sens dubte incorporat. En resum, una diagnòsi de les condicions d'accessibilitat que dificulta, en gran mesura, tant els processos d'evacuació com d'assistència.

c) Finalment, les tipologies d'edificació dels habitatges i les morfologies que presenten els espais lliures i d'ús domèstic contribueixen de forma important a incrementar els riscos i a dificultar la gestió dels incendis un cop s'han produït. En

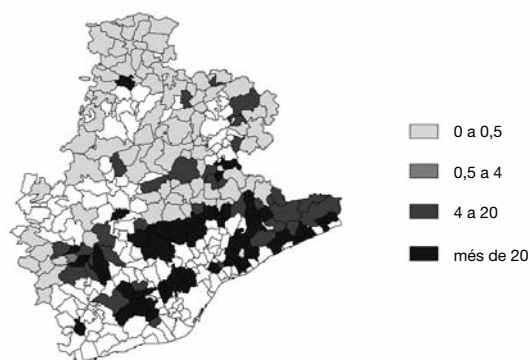
efecte, la mateixa configuració física dels habitatges unifamiliars i el disseny dels espais verds col·lectius o domèstics fan proliferar materials i espècies vegetals o arbustives molt inflamables; a més, presenten disposicions físiques a l'espai que encara contribueixen més a una ràpida propagació i extensió de l'incendi un cop iniciat. La conjunció de múltiples elements de fusta —constitutius dels espais domèstics i amb una funció decorativa sobretot al jardí— i la proximitat de vegetació a uns habitatges que, en la majoria de casos, ja incorporen diverses modalitats de verd domèstic, esdevenen així claus de volta en una configuració del risc que poc té a veure amb les situacions urbanes característiques de la ciutat compacta.

Indicador de necessitats potencials de protecció civil (brut): habitatges unifamiliars/km² de superfície forestal. Municipis de la província de Barcelona



La font: Observatori de la Urbanització de la UAB.

Indicador de necessitats potencials de protecció civil (net): habitatges unifamiliars aïllats de més de 150m²/km² de superfície forestal. Municipis de la província de Barcelona



La font: Observatori de la Urbanització de la UAB.

Totes tres qüestions incrementen significativament les vulnerabilitats potencials i representen reptes en la gestió del risc forestal. Una situació que obliga a modificar tant les estratègies d'extinció com les metodologies i els mitjans normalment utilitzats en el control del foc.

En altres paraules, el protocol que normalment es seguiria per a apagar un foc a la ciutat compacta o a un sector de sòl no urbanitzable caracteritzat per la població contínua d'espècies vegetals i arbustives poc té a veure amb les necessitats logístiques i de mitjans que implica la gestió d'un incendi a una urbanització. En aquest tipus d'espai, la disposició en diagonal i discontinua dels elements i materials inflamables a què m'he referit i la presència de població a les residències fan que les pautes d'actuació testades en l'extinció d'incendis als espais oberts o a la ciutat contínua consolidada siguin poc funcionals quan no directament inadequades.

6. EL PLA ESTRATÈGIC DE CORBERA DE LLOBREGAT

Per a il·lustrar aquestes qüestions, es presentaran algunes de les propostes suggerides al Pla Estratègic de Corbera de Llobregat, elaborat per l'Observatori de la Urbanització (2006) amb l'objectiu de definir un model de pla estratègic especialment dissenyat en atenció al tipus de context urbà que caracteritza la situació de molts municipis que, malgrat la seva grandària poblacional intermèdia o fins i tot petita, estan afectats per dinàmiques de dispersió de la urbanització i han consolidat teixits residencials de baixa densitat al seu territori. Unes urbanitzacions que presenten necessitats explícites de gestió urbana en atenció, encara en molts casos, a dèficits urbanístics i de qualitat de l'hàbitat (Nel·lo, 2010).¹⁴

No és el moment d'una presentació exhaustiva de la realitat urbana d'aquest municipi. Diguem únicament que algunes estadístiques bàsiques mostren molt bé el caràcter dispers de la urbanització i el protagonisme absolut de la baixa densitat en la configuració del territori. En aquest sentit, alguns indicadors dibuixen força bé un perfil municipal força ajustat a algunes característiques suburbanes ben evidents:

- Corbera s'estructura en un centre urbà compacte i quasi una trentena d'urbanitzacions construïdes en moments diferents i que configuren un territori dispers que concentra el 55% de la població resident.¹⁵
- Corbera passa de poc més de 5.000 habitants el 1991 a superar els 12.000 el 2005 tot confirmant un itinerari, comú a tants altres municipis

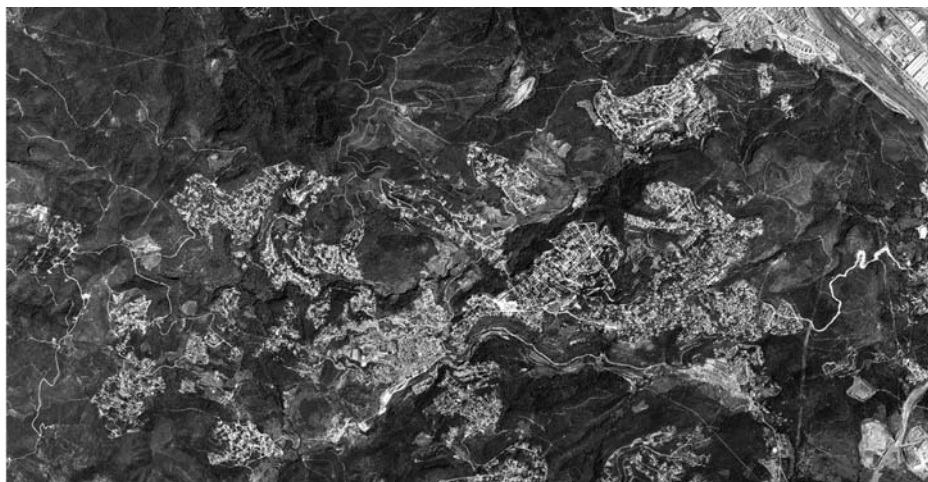
14. Es tracta del territori al qual s'adreça en primer lloc l'anomenada Llei d'urbanitzacions de recent aprovació, la Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics.

15. La fragmentació del poblament es reflecteix també en l'extrem inferior de la distribució territorial de la població: 11 de les 27 urbanitzacions de Corbera —Can Lluís, Can Moriscot, Can Palet, Can Planes Sud, Els Guixots, Mas d'en Puig, Sant Cristòfol, La Servera, Socies, el Solei dels Herbatges i La Soleia— acullen poblacions que no representen per si soles més de l'1% de la població corberenca i que juntes sumen tan sols el 14% de la població total del municipi.

intermedis, caracteritzat pels guanys poblacionals generats per l'arribada de nousvinguts principalment de la regió metropolitana de Barcelona. Així, Corbera va créixer a un ritme deu vegades superior a la mitjana de la província de Barcelona en aquest període. Aquesta diagnosi mostra la gran importància de la dècada del 1990 i fins i tot del 2000 per a explicar el procés de metropolització associat a les dinàmiques de dispersió urbana ja que fins al 40% dels moviments migratoris es van registrar entre el 2000 i el 2004 i fins a un 60% dels nousvinguts a Corbera van arribar al municipi després de l'any 2000. Així, el municipi compta actualment amb quasi 14.000 habitants el 2009.

- Pràcticament el 80% dels habitatges construïts des del 1987 són cases unifamiliars, amb un clar protagonisme de la casa aïllada, mentre que es registra un automòbil per cada dos habitants; retards mitjans de més de mitja hora en el 44% dels desplaçaments obligats a causa d'embussos i colls d'ampolla;¹⁶ i una ràtio de 9,3 habitants per piscina o, d'una altra manera, més d'una piscina per cada deu habitants.

Corbera de Llobregat. Àrea urbana compacta i urbanitzacions disperses



La font: Observatori de la Urbanització de la UAB.

Com a exemple de la introducció d'alternatives en la gestió de les polítiques de seguretat, emergència i protecció civil, el Pla Estratègic de Corbera suggereix el tractament de dues qüestions cabdals: d'una banda, les condicions d'accessibilitat al territori de les urbanitzacions com a element nodal en la gestió de l'emergència i el risc; d'una altra, la diagnosi acurada dels marges de

16. La dada correspon al 2001, un moment clarament caracteritzat per l'impuls de les tendències sub-urbanes que s'hi apunten.

risc d'incendi en un territori construït en franges de prebosc quan no literalment a l'intern de les masses forestals.

Pel que fa al primer aspecte, la diagnosi de les distàncies i temps necessaris per a arribar des de cadascuna de les urbanitzacions del municipi al centre urbà, on hi ha la gran majoria dels serveis i equipaments locals, és un exercici que constata la manca general d'accessibilitat. Unes dificultats que determinen en gran mesura el model de mobilitat local fins al punt de fer més fàcil en no pocs casos el desplaçament a d'altres municipis que no pas l'arribada al nucli de la pròpia població. En una situació de fragmentació extrema de l'estructura del poblament com la de Corbera, la xarxa de camins arriba doncs a jugar un paper estratègic a escala micro en funció dels dèficits de connectivitat entre urbanitzacions, de manera que una utilització selectiva de determinats fragments de la xarxa permetria guanyar d'accessibilitat de més del 75% en no poques urbanitzacions i en relació amb els desplaçaments al centre compacte.

Corbera de Llobregat. Distàncies des d'urbanitzacions al centre urbà



DISTANCIAS DE LAS URBANIZACIONES AL CENTRO URBANO POR CARRETERA Y CAMINOS e. 1/50.000

La font: Observatori de la Urbanització de la UAB.

Corbera de Llobregat. Indicador de guany d'accessibilitat viària entre urbanitzacions i àrea urbana compacta



ÍNDICE DE CONEXIÓN DIRECTA POR RED VIARIA Y CAMINOS e. 1/50.000

La font: Observatori de la Urbanització de la UAB.

Pel que fa al segon aspecte, gairebé un 70% de la superfície municipal de Corbera conté massa vegetal potencialment combustible. Sobre aquesta situació de partida, la configuració dels hàbitats residencials dispersos; el baix nivell de compleció de moltes urbanitzacions, i el tipus de vegetació que predomina a les parcel·les edificades, jardins i entorns immediats a la residència fan que s'enregistri una gran quantitat de superfície interior a les urbanitzacions amb valors de combustió mitjans (10-15 mg/ha).¹⁷ Però la qüestió cabdal amb relació al risc de protecció civil que en aquest punt representa la urbanització dispersa rau en les característiques de la franja de protecció contra incendis que han de mantenir les urbanitzacions en aquest tipus d'hàbitat. Una anàlisi acurada de les cobertes existents a les 168 ha que representen els 25m de cintura de seguretat al voltant de cada urbanització mostra com el «bosc dens» suma el 81% de les cobertes enregistrades. Si s'afegeix el matollar el resultat és que el 95% de la franja de protecció contra incendis es caracteritza per la presència de cobertes amb capacitat d'inflamabilitat. Per tant, una gestió preventiva d'aquest territori de risc és una recomanació obligada.

Corbera de Llobretat. Necessitats potencials de protecció civil a partir de la distribució de cobertes forestals al voltant de l'edificació



La font: Observatori de la Urbanització de la UAB.

7. LA NECESSITAT DE NOVES POLÍTIQUES PÚBLIQUES A LA URBANITZACIÓ DISPERSA

Com l'exemple de les polítiques de seguretat, emergència i protecció civil posen de manifest, urgeix una tasca de reelaboració de les estratègies i els protocols d'actuació pel que fa a com les polítiques públiques es fan presents al territori de la urbanització dispersa. Durant massa temps, la intervenció i la gestió d'aquesta nova realitat urbana s'ha concebut a partir dels mateixos principis i conceptes inspiradors que han configurat l'acció pública sobre el territori de la ciutat compacta.

17. Destaquen en aquest punt urbanitzacions com Can Margarit, la Creu de l'Aragall o Can Rigol.

Lluny, per tant, d'aquest *copy&paste* de polítiques públiques, cal fer un esforç per actualitzar i replantejar les formes d'actuació en qüestions sectorials força variades que van de la promoció de l'activitat a la mobilitat; de la provisió de serveis a la localització d'equipaments; de la producció d'espai públic al disseny de propostes de participació.

És però en l'àmbit de les polítiques de seguretat i protecció civil on els riscos de seguir unes estratègies poc adequades a la realitat del territori presenta més interrogants i permet alhora albirar més oportunitats. Per la seva pròpia natura, es tracta d'unes polítiques necessàries i de caràcter bàsic que, ben resoltes, poden encoratjar la construcció d'altres protocols d'actuació, referits a d'altres aspectes de la gestió pública, igualment adaptats a les problemàtiques noves que la urbanització dispersa representa avui dia.

En aquest sentit, l'ambició per repensar les polítiques públiques de seguretat, emergència i protecció civil depassa el llinar estricte de la millora d'una actuació sectorial concreta i representa, en realitat, la possibilitat de construir, sobre nous objectius, una actuació pública sobre el territori més efectiva, més coherent i, sobretot, amb més capacitat de resposta per a fer front als reptes que la urbanització del territori ens proposa.

REFERÈNCIES

BADIA PERPINYÀ, Anna; TULLA, Antoni; VERA, Anna (2010) «Los incendios en zonas de interfase urbano forestal. La integración de nuevos elementos en el diseño de la prevención». A *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, num. 331 (60), Universitat de Barcelona.

BARBA, Joan; MERCADÉ, Montserrat (2006); *Les urbanitzacions de la província de Barcelona. Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

BUSQUETS, Jaume; MUÑOZ, Francesc (dir; 2010) *Guia d'Estudis d'Impacte i Integració Paisatgística*. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.

FONT, Antoni; CARRERAS, Josep Maria, dirs. (2005) *Transformacions urbanitzadores. Àrea metropolitana i regió urbana de Barcelona*. Àrea Metropolitana de Barcelona.

INDOVINA, Francesco (1998) «Algunes consideracions sobre la ciutat difusa». En *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 33. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona.

MUÑOZ, Francesc (2005) «La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona». A *Elements de Debat Territorial*, 21. Diputació de Barcelona.

— (2008). *Urbanització. Paisajes comunes, lugares globales*. Gustavo Gili, Barcelona.

— (2008) «La urbanització dispersa: nous reptes per a les polítiques socials al territori». A *Quaderns d'Acció i Ciutadania. Revista d'Informació i Anàlisi*. Num. 3 (55-59), Barcelona.

- (2009) «El patrimonio y el paisaje. Una nueva agenda para la sostenibilidad territorial». En Observatorio de la Sostenibilidad en España, OSE (2009) *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
- (2010) «Territoris i hàbitats sostenibles. Estratègies d'ocupació, sinèrgies d'urbanització». A *Cap a un Habitat(ge) Sostenible*. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible, CADS. Generalitat de Catalunya (publicació digital).
- (2010) «La densidad urbana: de la ciudad de concentración al campo urbanizado». En Fuster, Joan (ed) *La agenda Cerdà. Construyendo la Barcelona metropolitana*. Ayuntamiento de Barcelona/editorial Lundwerg, Barcelona.
- (ed; 2010) *Estrategias para la ciudad de baja densidad: de la contención a la gestión*. Diputació de Barcelona.
- NEL·LO, Oriol (2010) «La gestió de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics». A Muñoz, Francesc (ed) *Estrategias para la ciudad de baja densidad: de la contención a la gestión*. Diputació de Barcelona.
- Observatori del Paisatge de Catalunya (2009) *Indicadors de paisatge de Catalunya. La transformació del sòl no urbanitzable. Assaig metodològic aplicat a les Comarques Gironines* (inèdit).
- Observatori de la Urbanització (2006) *Pla Estratègic de Corbera de Llobregat*. Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona. Ajuntament de Corbera de Llobregat (inèdit).
- Observatori de la Urbanització (2010) *La urbanització dispersa a Catalunya 1985-2005. Anàlisi de tipologies edificatòries i superfícies*. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya (inèdit).
- PAREJA LOZANO, Carles (2006) «La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable». A *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, num. 225 (p.295-322).
- PAREJA LOZANO, Carles (2007) «El suelo en situación rural». A *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, num. IX (p.81-110).