

---

# Consideracions sobre els plans de gestió específics de la Planificació de l'espai fluvial (PEF)

Informe del CADS 1/2009 17 de març de 2009

---

## 1. Introducció

El Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS) ha rebut la sol·licitud d'informar sobre els plans de gestió específics de la Planificació de l'Espai Fluvial (PEF) de les conques de la Tordera, del baix Ter, i del baix Llobregat i Anoia, mitjançant un escrit de data 20 de gener de 2009 de la Cap de la Unitat de Gestió de l'Agència Catalana de l'Aigua del Departament de Medi Ambient i Habitatge, Sra. María Jesús Luna Timón. Aquests tres plans es troben en procés d'aprovació i van acompanyats del corresponent informe de sostenibilitat ambiental.

Atesa la funció d'assessorar i/o informar sobre els instruments de planificació territorial i sectorial que afectin el medi ambient i el desenvolupament sostenible que li correspon<sup>1</sup>, el CADS ha elaborat el present informe on es plantegen consideracions generals sobre la planificació de l'espai fluvial. L'objectiu és que serveixin com a aportacions vàlides per al conjunt de plans de les conques fluvials que es troben en procés d'aprovació o s'estan elaborant a Catalunya. Així mateix, s'inclouen en menor extensió també algunes consideracions de caire específic sobre els tres plans que se sotmeten a consulta.

## 2. Antecedents

El CADS ha elaborat anteriorment diversos informes referents a la planificació hidrològica, com ara l'*Informe 4/2006, sobre el Pla Sectorial de Cabals de Manteniment a les conques internes de Catalunya*, o l'*Informe 1/2001, sobre la proposta de Pla hidrològic nacional*. També n'ha elaborat d'altres relacionats amb l'àmbit de l'aigua, com ara l'*Informe 8/2005, sobre el projecte de Decret de regulació de l'estàndard de l'ús de l'aigua a Catalunya*. A més a més, el CADS ha impulsat en els darrers anys nombrosos estudis i publicacions sobre la Directiva marc de l'aigua i sobre la gestió d'aquest recurs.<sup>2</sup>

## 3. Consideracions generals

En primer lloc el CADS vol expressar que la planificació dels espais fluvials (PEF) és un element necessari en la planificació territorial, que dona resposta tant a la Directiva Marc de l'Aigua (Directiva 2000/60/CE, de 23 d'octubre de 2000) com a la Directiva d'avaluació i gestió dels riscos d'inundació (Directiva 2007/60/CE, de 23 d'octubre de 2007), malgrat que les PEF es van iniciar molt abans que aquesta s'aprovés. El CADS valora molt positivament l'esforç de l'ACA en la seva realització, així com d'altres treballs que s'han fet, vinculats d'una manera o altra amb les PEF i que han servit per la gestió dels espais fluvials en el transcurs d'aquests últims anys, com ara el Pla de sanejament d'aigües residuals urbanes (PSARU), el Programa de manteniment i conservació de lleres 2006-2010, el Programa de prevenció d'inundacions a Catalunya 2005, el Programa de determinació i recuperació dels cabals de manteniment dels rius de Catalunya, el Programa de conservació i millora de la vegetació de riberes, o el document IMPRESS de caracterització i delimitació de les masses d'aigua. La visió multidisciplinària i l'escala de treball que s'aporta des de la PEF permeten integrar detalladament tots els components que afecten a la conca.

La planificació de l'espai fluvial pretén ser un dels instruments que ha de permetre una gestió sostenible de l'espai fluvial, que s'assoleixi un bon estat ecològic de les masses d'aigua i que es minimitzi el nivell de risc front als efectes de les inundacions. Aquests objectius i l'objectiu general de la PEF d'*avançar en la resolució i l'ordenació dels diversos conflictes hidràulics, ambientals i morfodinàmics vinculats a la gestió de l'aigua i el medi hídric de l'espai fluvial* (secció 2.1 del pla de gestió específic), són molt importants i alhora molt ambiciosos. L'aplicació de la PEF en cada conca haurà de fer front a reptes difícils de resoldre

<sup>1</sup> Article 2.1.c) del Decret 311/1998, d'1 de desembre, de creació del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible.

<sup>2</sup> Tant els informes com les publicacions es poden consultar a través del web del CADS: <http://www.gencat.cat/cads/>

per motius diversos: s'interrelaciona amb altres aspectes de la gestió de l'aigua i el medi natural; s'ha de traslladar a la planificació territorial i urbanística, on es trobarà amb plans d'infraestructures, expectatives d'ús, ocupacions efectives de l'espai fluvial per altres usos, etc; i ha d'actuar sobre diferents escales administratives (nivell de conca, municipi, etc), entre d'altres obstacles. Així doncs, la PEF no podrà resoldre per si sola els conflictes de gestió de l'aigua i els espais fluvials, malgrat que sí que hi serà una contribució valuosa. La seva efectivitat en la consecució d'objectius com ara *la recuperació del bon estat ecològic dels espais fluvials de la conca* (secció 5.3.1 del pla de gestió específic), dependrà en gran part de quin grau de força normativa tinguin els criteris d'actuació i la delimitació, de la qualitat del treball de diagnòstic realitzat (és a dir, que reflecteixi problemàtiques i la situació real i actual), i en gran mesura també de la interrelació amb altres plans, com són els plans sectorials de cabals de manteniment. En els propers apartats es tractaran amb més detall aquests elements, fent èmfasi en els reptes de la implementació d'aquests plans, i es proposaran formes de facilitar la consecució dels seus objectius.

L'informe Riskcat, encarregat pel CADS al grup d'experts encapçalats pel Grup de riscos naturals de la Universitat de Barcelona, argumenta i aconsella, amb caràcter urgent, fer la delimitació i disposar de les cartografies de les zones fluvials amb perill d'inundació, com es fa a les PEF. L'informe Riskcat fa una sèrie de recomanacions per a una gestió sostenible dels riscos naturals que estan en consonància amb aprofitar al màxim els esforços destinats a la realització de les PEF, com ara la recomanació de convertir les cartografies de les PEF en zonificació de la perillositat reglamentària, accelerar la seva producció i edició, i prioritzar els municipis amb sectors amb major vulnerabilitat, per utilitzar-los en els planejaments urbanístics municipals. L'informe Riskcat recomana també gestionar de manera integral el risc a nivell de conca, integrant els diferents Plans d'acció municipal.

D'altra banda, el CADS creu que el lapse de temps entre l'execució, l'exposició pública i la implementació de les PEF ha de ser el més breu possible, fet que no s'està complint en el cas de les PEF que estan en procés d'aprovació. Els treballs de planificació de l'espai fluvial es van iniciar el 2002 amb els estudis previs a la conca de la Tordera, i els documents de base de la PEF de les tres conques (baix Llobregat i Anoia, baix Ter i Tordera) es van acabar el 2005 (segons consta a la web de l'ACA) i s'han posat a exposició pública el 2009. El creixement urbà en aquest període de temps pot haver estat important i no està recollit en les PEF, fet que pot crear problemes d'aplicabilitat i d'adequació de les zonificacions i mesures previstes, ja sigui perquè s'ha consolidat la urbanització, s'ha canviat la morfologia del terreny, etc.

### ► Força legal i implementació de la PEF

La PEF –d'acord amb el propi redactat dels plans de gestió– té la naturalesa de pla de gestió específic dels previstos a l'article 24 del Text Refós de la Llei d'aigües de Catalunya (Decret 3/2003, de 4 de novembre). El seu procediment d'aprovació està previst a l'article 19 del Reglament de la planificació hidrològica (Decret 380/2006, de 10 d'octubre) i per a la revisió s'hauran de seguir les prescripcions de l'art. 20 del mateix reglament.

L'apartat 6 dels plans de gestió explica, en coherència amb l'article 24.2 del Reglament de la planificació hidràulica, que el treball de zonificació dels espais fluvials *serveix de referència per a l'elaboració de la planificació urbanística; proporciona, d'una manera fàcil i d'aplicació directa, els criteris necessaris per a establir un règim d'usos del sòl compatible amb els factors de risc d'inundació i la protecció dels valors naturals de l'espai fluvial*. Per tant, no es presenten dubtes sobre la validesa legal de la zonificació establerta per les PEF.

Tot i així, el CADS vol fer èmfasi en la dificultat que implica la seva aplicació real, especialment allà on la planificació urbanística no adaptada a la Llei d'urbanisme dona cobertura a construccions que es troben dins l'espai fluvial. D'acord amb la disposició transitòria tercera del Reglament de la Llei d'urbanisme de Catalunya, l'aprovació de la PEF suposarà que les construccions i instal·lacions existents dins la *zona fluvial* quedaran en règim de fora d'ordenació sempre que no es trobin en sòl urbà ni es tracti d'edificacions *objecte de protecció pel seu valor històric, artístic, arquitectònic o industrial* i [només] *mentre no s'executin les obres necessàries per a la protecció front als riscos d'inundació*. El reglament no fa referència a edifi-

cacions existents dins la zona del sistema hídric ni de la zona inundable per episodis extraordinaris, i el redactat de la PEF no estableix tampoc com s'haurà d'actuar en aquests casos.

En qualsevol cas, no queda clar fins a quin punt les accions previstes als plans de gestió poden ser imposades als propietaris de les finques sobre les quals s'hagin d'aplicar. L'existència d'usos i activitats consolidats a l'entorn del riu serà una constant que pot complicar fortament tant el respecte a la zonificació establerta per les PEF i als usos permesos com l'aplicació de les mesures establertes als plans de gestió. De fet, l'ús del condicional en la redacció dels apartats executius dels plans de gestió (punts 9.2 a 9.13) fa sospitar que no se n'espera una aplicació directa.

Per tant, la millora del marc normatiu en aquest aspecte és essencial per poder avançar realment en la millora de l'espai fluvial. Paral·lelament, la via d'acord i negociació amb els titulars de les finques integrades en l'espai fluvial serà una estratègia necessària fins i tot en els casos en què la normativa permeti la seva extinció. En aquest sentit, cal considerar l'existència d'ajuts i incentius fiscals destinats a facilitar el compliment de les accions i propostes dels plans de gestió.

El CADS vol suggerir també la utilitat de la custòdia del territori en l'aplicació dels plans de gestió de l'espai fluvial. D'una banda, la custòdia del territori és una filosofia que hauria d'inspirar l'actuació de les administracions competents allà on el marc normatiu o la situació fàctica no possibilitin una actuació directa (expropiatòria o de gestió directa). De l'altra, l'establiment de convenis de col·laboració amb entitats de custòdia del territori que se'n puguin fer càrrec pot ser una alternativa per a la gestió d'aquests espais catalogats per la seva funcionalitat. En qualsevol dels casos, la custòdia del territori, com a aproximació moderna a la gestió dels valors naturals, ha de facilitar els tràmits i establir un pont entre els propietaris i les administracions i així garantir la protecció d'aquests espais<sup>3</sup>.

La PEF utilitza les categories establertes a l'article 6 del Reglament de la Llei d'urbanisme de Catalunya, la qual cosa es considera adient ja que la PEF és un instrument de planificació. Malgrat això, no s'ha d'oblidar les possibilitats de l'atermenament del domini públic hidràulic (Reglament del domini públic hidràulic - RD 849/1986, i modificat per RD 606/2003 i RD 9/2008-), amb el qual l'administració hidràulica també pot actuar per a la protecció de l'espai fluvial.

### ► Relació de la PEF amb la planificació territorial, urbanística i sectorial

La PEF s'afegeix a la resta de planificació hídrica que ha anat desenvolupant l'Agència Catalana de l'Aigua (cabals ecològics, sanejament, etc.), malgrat que encara està pendent l'elaboració del Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya, que hauria d'englobar i servir de marc per als plans específics. Per tal d'aclarir la situació de les PEF en el conjunt de la planificació, seria bo que s'incloués un esquema jeràrquic on apareguessin les interrelacions i les prioritats relatives dels diversos plans sectorials, així com la interrelació de la PEF amb altres plans territorials i els diferents òrgans competents.

La planificació hídrica és complexa tant pels múltiples plans sectorial que la formen com per la seva interrelació amb altres plans i polítiques territorials. La Directiva marc de l'aigua aporta els principis bàsics que han de guiar el conjunt de la planificació, i estableix la necessitat de presentar el Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya i el Programa de mesures, els quals han de donar una visió de conjunt i recollir les mesures derivades de cada un dels plans específics. Malgrat que s'hagin elaborat els plans específics abans de l'aprovació del document marc, i en molts casos es desenvolupin els diferents plans de forma paral·lela, hi ha d'haver una visió estratègica global des d'un inici que asseguri la coherència entre plans i permeti aprofitar sinèrgies positives. És més, aquesta visió estratègica global no es refereix només a l'àmbit de l'aigua sinó que hauria de ser un tema transversal en l'acció de govern. La planificació "bottom-up" (començant pels plans específics i elaborant després el Pla de gestió del districte de conca fluvial) permet incorporar una nova perspectiva de participació, incorporant a la planificació la percepció social i cultural, així com el coneixement científic i tradicional local.

<sup>3</sup> Veure informació, eines i recursos al web de la Xarxa de Custòdia del Territori ([www.custodiaterritori.org](http://www.custodiaterritori.org)).

L'ISA del PEF dels tres àmbits fluvials analitza com pot relacionar-se amb altres plans sectorials, principalment dins l'àmbit de l'aigua (pàgina 14 de l'ISA del baix Ter i baix Llobregat i Anoia; pàgina 16 de l'ISA de la Tordera). En la majoria de casos l'ISA no preveu conflictes ni aspectes de solapament, sinó només sinèrgies positives. Caldria fer més èmfasi, sobretot, en la interrelació amb la planificació d'implantació dels cabals de manteniment. Cal destacar que sobta que no es tracti en el conjunt de la PEF i només se citi en aquest apartat el Pla de gestió de sequeres, que té una gran relació amb el bon estat de les masses d'aigua i de l'espai fluvial.

Així mateix, la PEF s'interrelaciona també amb altres planificacions sectorials en àmbits diversos, com ara el territorial, les infraestructures, etc. En l'Informe de sostenibilitat ambiental es contempla la relació amb el Pla territorial de l'àmbit metropolità de Barcelona, el Pla Director d'Infraestructures 2001-2010, el Pla d'infraestructures del transport de Catalunya 2006-2026, el pla de ports, i el Pla director d'usos del sistema costaner. Val a dir que en el cas del baix Ter i la Tordera s'hauria d'analitzar la relació amb altres plans territorials. L'ISA no detecta en cap cas conflictes i solapaments, malgrat que no sembla que s'hagi fet una anàlisi en profunditat sinó que s'ha limitat a una consideració teòrica sobre l'abast de cada pla. Seria bo que s'aprofundís en aquest aspecte, tant ampliant els plans que es consideren com el grau de detall en què s'analitzen les interaccions. Caldria apuntar quin tipus de relació existeix, els punts en comú, si es donen inconsistències i com solucionar-les. A banda dels que ja es contemplen, es proposa incloure el Pla territorial general de Catalunya, els plans territorials parcials, plans directors urbanístics i plans comarcals de muntanya; el Pla de política forestal; els Catàlegs del paisatge; i el Pla d'espais d'interès natural. També caldria incloure l'anàlisi de la interacció amb els Plans d'Ordenació Urbanística Municipal, així com les Agendes 21 comarcals i locals.

Cal destacar que en aquest apartat s'estableix que els projectes derivats dels plans territorials i urbanístics citats s'hauran d'atendre les disposicions, ordenacions i mesures de gestió previstes per la PEF. Per tal d'enfortir aquest plantejament i assegurar que es compleixi s'hauria d'incloure de forma explícita en el pla de gestió específica i no només dins de l'ISA.

## 4. Comentaris sobre la documentació i la cartografia de la PEF

### ► Aspectes generals

Els plans de gestió específica es nodreixen d'una gran quantitat de documentació de base, que per limitacions de temps i d'abast el CADS no ha analitzat en detall. Malgrat tot, a continuació es fan uns comentaris generals.

En primer lloc, la PEF es sustenta sobre un bloc de documents de descripció i anàlisi del medi físic, que resulta imprescindible per a la diagnosi de l'estat actual i les propostes d'actuació posterior. Com a comentari general es pot dir que existeix un biaix considerable entre les metodologies emprades en els estudis d'hidràulica, morfodinàmica i ecologia (molt ben detallades) vers les metodologies per avaluar el patrimoni sociocultural, la participació i sensibilització de la població, i la difusió dels resultats. Tot i que en el plantejament de la PEF pretén integrar les diferents dimensions, només s'incorpora un catàleg de patrimoni cultural de manera aïllada; en l'apartat d'indicadors de seguiment ambiental únicament es consideren indicadors ecològics i químics i cap de caire social o cultural. Aquest biaix ambiental també es percep respecte el risc d'inundació, on s'observa una certa preponderància de la correcció ambiental enfront de l'objectiu de pal·liar el risc d'inundació<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Un exemple d'aquest biaix es pot trobar en les previsions d'actuació dels plans de gestió. Per exemple, en el cas de la conca del baix Llobregat i Anoia, el 80 % del pressupost d'actuació es destina a recuperació ambiental, i només un 12 % a reducció de riscos d'inundació.

Es recomana que totes les PEF tinguin la màxima qualitat i es pretengui la homogeneïtat entre les dades, tant tècniques com cartogràfiques. Així, s'ha observat que en alguns casos els documents, la cartografia, i la nomenclatura que s'utilitza a les tres PEF en procés d'aprovació tenen diferències importants. Per exemple, pel que fa al perill d'inundació, en el cas del baix Ter s'incorporen mapes de riscos geomorfològics, que a la PEF del baix Llobregat i Anoia són plànols de zonificació del perill, força diferents als anteriors. De cara a les properes PEFs seria bo homogeneïtzar la metodologia i documentació de base que s'elabora, escollint aquella que s'adeqüi més als objectius de les PEF.

Cal dir que la documentació disponible al web al voltant de les PEF és molt extensa i està poc estructurada, fet que dificulta la participació en aquest procés d'exposició pública de ciutadans i grups interessats. Els documents es presenten en forma de llistat llarg i no jerarquitzat, i no és fàcil orientar-se en el web. A més, els noms dels apartats i el contingut difereix en les tres PEFs presentades. Finalment, molts mapes no tenen escales que permetin la relació i sovint són diferents a cada PEF. A partir de l'experiència d'aquestes primeres planificacions de l'espai fluvial s'hauria de concretar més el contingut i la idoneïtat de tots els documents pels objectius de les PEF.

A la prognosi es fan i s'analitzen les propostes d'actuació i s'especifiquen els criteris que s'han utilitzat per a la zonificació de l'espai fluvial. Seria desitjable, però, una major traçabilitat sobre el procés de determinació final de la "zonificació de l'espai fluvial"; és a dir, facilitar la comprensió dels documents, dades i criteris que porten a la seva concreció en els plànols de zonificació de l'espai fluvial, que són un dels elements clau de la PEF. En les PEF analitzades és especialment difícil, en molts casos, veure la relació entre el plànol final de "Zonificació de l'espai fluvial" i el corresponent de "Delimitació de l'espai fluvial"<sup>5</sup>.

En les PEF analitzades els capítols i els plànols dedicats a la geomorfologia són molt diversos, en continguts i qualitat. El CADS recomana l'ús d'una cartografia geomorfològica detallada i centrada en els aspectes geomorfològics que caracteritzen i controlen la inundabilitat. La cartografia dona una visió de conjunt, però també pot aportar informació i detalls per a validar i/o calibrar els resultats d'altres mètodes. En els casos que no existeixi una cartografia geomorfològica prou detallada, aquesta s'hauria d'elaborar. Cal tenir en compte els mapes geomorfològics i de diagnosi d'inundabilitat realitzats per universitats i centres catalans en el projecte europeu Interreg II-C *Cartografia d'espais inundables i patrimoni cultural de les conques internes de Catalunya*, dirigit per l'ACA. Es recomana utilitzar també la metodologia i llegenda desenvolupada en aquest projecte.

D'altra banda, no queda prou contemplada la relació entre les aigües superficials i subterrànies, tot i que els estudis per separat són molt complets. Caldria incloure un nou apartat per tenir-ho en consideració.

Finalment, el pla de gestió específic de l'espai fluvial és la síntesi de la documentació precedent i és de fet el document que formalment es troba en procés d'aprovació. A nivell metodològic cal comentar que el Pla de gestió específic de l'espai fluvial de cadascuna de les tres conques és en realitat una repetició del mateix document, només amb alguns apartats específics. Una opció possible hagués estat plantejar un document de gestió comú amb tres apartats específics. Pel que fa als continguts, més endavant es fan un seguit de comentaris.

### ► Aspectes específics

En aquest apartat es presenten de forma esquemàtica consideracions específiques sobre els tres PEF que es troben en procés d'aprovació. Recordem que no s'ha fet una revisió exhaustiva de la documentació, però sí que s'han detectat alguns aspectes formals que caldria millorar per tal de completar i facilitar la consulta de l'extensa documentació generada en la PEF.

<sup>5</sup> Un exemple pot ser la zona de confluència del Llobregat i l'Anoia que queda representada als plànols: 90 de "Delimitació de l'espai fluvial"; AN37 "Calats de la zona inundable"; AN37 "Zonificació del Perill" (també anomenat "Classificació de la zona inundable") i el 37 que és el definitiu de la "Zonificació de l'espai fluvial".

- Els plànols guies de la zonificació de l'espai fluvial corresponents a les PEF de la conca baix Llobregat i Anoia i de la conca del baix Ter són incorrectes, i no ajuden a identificar els plànols a una escala més detallada. La traça del riu, amb els rectangles corresponents als diferents plànols, no coincideix amb la base topogràfica subjacent i, per tant, les poblacions, trams de riu, etc. no es poden localitzar adequadament.
- Pel que fa al PEF de la conca del baix Llobregat i l'Anoia, hi ha apartats que contenen plànols però no disposen d'un plànol guia que permeti identificar els requadres de cada tram. A més, en el capítol D5, "Estudi geomorfològic i morfodinàmic", en algunes de les figures s'utilitza uns polígons de color que tapen completament la tapa subjacent, de manera que s'impedeix veure les ocupacions de sòl, que és el que es voldria il·lustrar (figures D.5.3.1 a D.5.3.11).
- A la PEF de la conca del baix Ter es troben a faltar alguns mapes. Per exemple, al capítol "Diagnosi de la inundabilitat de l'espai fluvial" no hi ha els plànols que cita. En els plànols de la "Zonificació de l'espai fluvial" no s'han pogut trobar els corresponents a les poblacions d'Osor, Anglès, i Llagostera, dels quals s'especifiquen alguns criteris de zonificació en altres capítols.
- Pel que fa a la PEF de la Tordera, als Plànols de la interacció planejament amb la zonificació s'ha detectat que falten els plànols 64 a 67.
- A la PEF de la conca de la Tordera i la del baix Llobregat i Anoia es parla de la proposta de directiva d'inundacions, que ja ha estat aprovada i publicada. Al PEF del baix Ter ja cita correctament la Directiva 2007/60/CE, relativa a l'avaluació i gestió d'inundacions.

## 5. Consideracions sobre el Pla de gestió

Com hem comentat, la PEF consta de diversos documents per a cada àmbit de conca, que es van generant en les fases de caracterització de medi físic, diagnosi i prognosi. De tota la documentació, el pla de gestió específic és el document resultant que resumeix l'anàlisi i les propostes dutes a terme en els diversos blocs de la planificació, i conté els criteris que s'han d'adoptar per a les actuacions a l'espai fluvial.

Un aspecte rellevant és que estableix els cabals d'avinguda que s'han d'utilitzar per a cada tram, amb caràcter normatiu. Aquests s'han calculat a partir d'estudis de l'any 2003, de manera que la situació actual quan s'aprovin, a mitjans de 2009, pot haver canviat bastant. De fet, el pla preveu que es farà la revisió del pla quan les condicions o característiques de la conca s'hagin modificat substancialment. Cal tenir en compte que ja de partida es poden haver produït canvis, i per tant seria adient establir que l'ACA farà una avaluació de si s'han produït canvis significatius amb una freqüència concreta (i.e. cada 5 anys).

L'apartat 6 del pla de gestió es destina a explicar la zonificació de l'espai fluvial, un dels apartats clau de la planificació de l'espai fluvial i que es recull en un conjunt de plànols al llarg dels principals trams de cada conca, a escala 1:5.000 en la majoria dels casos. La zonificació ha de servir de referència per a l'elaboració de la planificació urbanística, i és d'aplicació directa (p.14 del Pla de gestió). Tant les categories que s'utilitzen (llera, la zona fluvial, el sistema hídic i la zona inundable per episodis extraordinaris) com els usos permesos segueixen el que estableix el Reglament de la Llei d'Urbanisme (aprovat per Decret 306/2006, de 18 de juliol) i la normativa en matèria d'aigües. S'hauria d'evitar, però, excloure les zones inundables pel fet de ser zones urbanes consolidades, de manera que cal trobar les mesures adequades per fer front al risc d'inundació. La delimitació és un instrument imprescindible per a l'aplicació de la normativa urbanística, de protecció d'espais fluvials i de prevenció d'inundacions, que ha de ser incorporada al planejament municipal. És important que estigui actualitzat i que es faci conjuntament amb els Ajuntaments.

En aquest sentit seria convenient incorporar en els plans de gestió específic una anàlisi de la interacció de la zonificació amb el planejament vigent, per tal de demarcar en quins aspectes el planejament s'ha de modificar i adequar a la zonificació, o bé si hi haurà restricció en els usos possibles que s'hagin de complir en el moment de desenvolupar urbanísticament un nou sector. En l'apartat de prognosi de la PEF de la

conca de la Tordera s'han inclòs un seguit de plànols d'interacció del planejament amb la zonificació, que serveixen per veure on es poden trobar les principals dificultats per incorporar la PEF al planejament municipal. Aquest tipus de mapes haurien d'estar disponibles per a totes les PEF i donar-los més rellevància dins de la documentació.

El pla de gestió específic conté criteris per a la redacció d'estudis i projectes (apartat 8), que complementen als criteris establerts per l'ACA en altres documents, com ara la *Guia tècnica de Recomanacions tècniques per als estudis d'inundabilitat d'àmbit local*. Cal tenir en compte, però, que no tots els criteris que s'inclouen en el pla de gestió específic tenen el mateix grau d'*obligatorietat* de compliment. La taula 8 fa un resum de l'aplicació de la PEF als estudis i projectes d'àmbit local, assenyalant quins tenen força normativa i quins són orientadors. De la mateixa manera, a l'apartat 9 del pla de gestió específic s'inclouen criteris de gestió i intervenció de l'espai fluvial, que també es consideren criteris orientadors i complementaris. Caldria establir mesures per tal que tots aquests criteris orientadors fossin en realitat d'obligat compliment, per tal de donar més força normativa al contingut de les PEF. Igualment, és important establir de forma clara i detallada a quin organisme corresponen les competències en cadascuna de les propostes, així com les fonts de finançament per a fer-les efectives.

D'altra banda, cal dir que en general els criteris d'actuació inclosos en el Pla de gestió específic van en la mateixa línia apuntada a l'informe Riskcat, on es recomana mantenir en condicions naturals els espais fluvials (planes al·luvials) o possibilitar el seu restabliment amb la màxima superfície i amplada, tant pels efectes de laminació com pels beneficis en els ecosistemes, d'acord també amb la Directiva Marc de l'Aigua (Directiva 2000/60/CE, de 23 d'octubre de 2000) i la Directiva d'avaluació i gestió dels riscos d'inundació (Directiva 2007/60/CE, de 23 d'octubre de 2007).

Com a comentari més específic, cal dir que pel que fa als criteris de determinació de l'amplada de les diferents zones de l'espai fluvial el CADS recomana que l'extensió contempli i s'adapti a les característiques hidràuliques, morfodinàmiques i ambientals de cada espai fluvial (depenent dels cabals, alçada i amplada de les terrasses fluvials i proximitat dels vessants, etc.), i no s'estableixin unes mides prefixades. De fet, alguns dels criteris utilitzats presenten algunes incoherències (descrits al document "Criteris de zonificació de l'espai fluvial"). Per exemple, els criteris anomenats ZFL01 i ZFA03 fan referència a la zona fluvial (ZF), però el primer limita l'amplada ("Com a criteri general la ZF no pot tenir, des del límit de la zona de les màximes crescudes ordinàries, una amplada superior a 100 m) i el segon estableix que el criteri ha de ser la coherència espacial i estructural ("les dimensions i l'abast de la ZF han d'assolir i mostrar una coherència espacial i estructural de conjunt...").

També s'han trobat incoherències en els criteris referits als endegaments. El criteri SHH03 estableix que el sistema hídic s'ajusti a l'espai endegat i precisa que l'endegament ha de tenir la capacitat suficient per a la crescuda corresponent a un període de retorn de 100 anys. En canvi, el criteri ZFH02 estableix que "la ZF s'ajusta a l'espai endegat existent, sempre i quan aquest sigui irreversible, encara que no coincideixi necessàriament amb la crescuda corresponent ( $Q_{10}$ )". Aquest criteri deixa oberta la possibilitat de que el cabal amb un període de retorn de 10 anys sigui superior a la capacitat de l'endegament. Això implica un perill de desbordament i d'inundació superior de les àrees adjacents a l'endegament. Per tant, en aquests casos el que es recomana és que s'adoptin les mesures correctores, ja sigui delimitant la ZF en funció de l'abast del  $Q_{10}$  i de les característiques hidràuliques, morfodinàmiques i ambientals del tram, com, en cas que no sigui possible, redimensionar l'endegament per donar cabuda al  $Q_{10}$ .

Pel que fa als endegaments la recomanació del CADS derivada de l'estudi Riskcat és que per reduir els danys de les inundacions només s'han d'utilitzar els endegaments com a última alternativa, ja que no donen una protecció total i davant determinades crescudes poden ser desbordats. A més, tenen altres efectes no desitjats, com donar una falsa sensació de seguretat que incentiva el desenvolupament de les zones teòricament protegides i incrementa el risc, i també traslladen o agreugen el problema de les inundacions aigües avall de l'endegament.

En l'apartat de valoració econòmica (7.7 del Pla de gestió específic i document *Valoració econòmica de les actuacions proposades*), els preus que s'apliquen corresponen segurament al període 2002-2005 (cal-

dria que s'especificués al document, atès el temps que ha passat des de l'elaboració del pla fins que s'aprovi). Actualment estan desfasats i caldria que fossin revisats.

## 6. Consideracions sobre l'Informe de Sostenibilitat Ambiental

### ► Sobre l'avaluació ambiental de plans i programes

Tal com el CADS ha comentat abastament en informes anteriors, el procés d'avaluació ambiental de qualsevol pla ha de servir per a què es tinguin en compte els aspectes ambientals i socials en tot el seu procés d'elaboració. En el cas de les PEF es van elaborar els estudis de base durant el 2005, mentre que els ISA s'han fet a posteriori. Així, no s'ha pogut aprofitar al màxim la potencialitat de l'instrument.

L'Informe de sostenibilitat ambiental (ISA) hauria de ser el document que mostri com s'han analitzat les repercussions del pla en relació a la sostenibilitat, i expliciti com s'han incorporat al pla els aspectes socials, econòmics i ambientals. De fet, els resultats de l'ISA s'han de veure reflectits en el propi document del pla. En el cas de la PEF sembla més aviat al revés: l'ISA fa un resum del principal contingut del pla de gestió específic, i és excessivament generalista i repetitiu. En l'elaboració dels propers PEF es podria desenvolupar més l'ús de l'instrument de l'ISA perquè signifiqui una millora en tot el procés de planificació de l'espai fluvial, i permeti la incorporació d'aspectes socials i culturals de la sostenibilitat.

El contingut que ha de tenir l'informe de sostenibilitat ambiental figura a l'annex I de la Llei 9/2006, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, i a l'annex IV del Decret 380/2006, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica. Ambdós textos tenen redactats diferents, malgrat que el contingut que demanen és equivalent. Comparant aquest contingut amb els tres ISA presentats es troba a faltar sobretot que no s'analitza els possibles efectes de l'aplicació del pla (efectes de la zonificació, de les mesures proposades), amb una perspectiva àmplia (sobre el medi fluvial, aspectes socials, econòmics, conflictes urbanístics, etc), més enllà del que diu el Pla de gestió específic. Com a aportació positiva podem destacar l'apartat 2.3.3, on s'analitza la relació amb altres plans i programes, malgrat que no es fa una anàlisi en profunditat del contingut dels plans sinó només de les relacions quant a competències. Com ja s'ha dit, aquest apartat s'hauria d'ampliar i aprofundir. Per contra, l'apartat 6, on hi hauria d'haver les mesures previstes per a prevenir, reduir i contrarestar els possibles efectes negatius de l'aplicació del pla (ja que diu que equival a l'apartat 6 de l'annex I de la Llei 9/2006) s'utilitza per a descriure els principis de la Directiva marc de l'aigua i altres aspectes generals. Tampoc s'aprofundeix en el pla de seguiment i en l'estudi de viabilitat econòmica, dos punts que ha de contenir l'ISA i que són clau per assolir una bona implementació del Pla.

Pel que fa al pla de seguiment, no es desenvolupa una calendarització de mesures ni s'estableix quin serà l'òrgan responsable de fer el seguiment. En l'establiment d'indicadors de seguiment s'argumenta que aquests s'integren en els indicadors previstos pel seguiment del compliment de la directiva marc de l'aigua. Com a indicadors de seguiment específic de la PEF només es parla de l'índex de qualitat del bosc de ribera QBR, malgrat que els objectius i l'abast de les PEF són molt més amplis. Per tal de poder aspirar a complir els objectius de les PEF, tant el de millora de l'estat ecològic dels rius com els referents al risc d'inundació, s'hauria de preveure un pla de seguiment detallat per a la implementació de la zonificació de l'espai fluvial, els efectes sobre el planejament urbanístic, els conflictes que puguin sorgir, etc. Tal com diu el Pla de gestió específic de l'Espai Fluvial a la darrera pàgina, caldria incloure procediments de participació de tots els agents implicats en el procés d'implementació.

La normativa d'avaluació ambiental estratègica té una clara orientació ambiental (obliga a establir els objectius ambientals, analitzar els efectes ambientals del pla, etc.), malgrat que és un instrument que potencialment pot servir per avaluar el pla des d'una perspectiva més integral de la sostenibilitat. En el cas de les PEF el document de l'ISA recull aquesta perspectiva transversal quan diu que la planificació dels espais fluvials, des d'una òptica integradora, comporta: (ii) integrar la dimensió social i econòmica que identi-

fica cada conca, preveient el desenvolupament potencial i futur dels usos i aprofitaments estratègics a nivell territorial i socioeconòmic (pàgina 5 de l'ISA del baix Ter i de l'ISA del baix Llobregat i Anoia; pàgina 6 de l'ISA de la conca de la Tordera). Ara bé, no s'aprofundeix prou en aquesta integració.

### ► La participació en la planificació d'espais fluvials

A la introducció dels ISA s'afirma que la PEF s'ha recolzat en una intensa participació pública, tant de les administracions com de ciutadans i grups i agents del territori. Aquest procés, però, hauria d'haver quedat reflectit dins de l'ISA però no s'explica gens. En el document del Pla específic es fa una breu menció a la participació i s'informa que l'annex 3D conté una descripció del procés de participació i informació. Aquest document no s'ha trobat en el cas de la Tordera. En el cas del baix Ter i del baix Llobregat sí que s'ha pogut consultar i detalla que s'ha consultat a tècnics dels Ajuntaments, i a representants i tècnics dels ens i organismes de l'administració territorial. És interessant que es posa a disposició del públic les actes de les reunions mantingudes amb els ajuntaments, però cal remarcar que no queda reflectida a la documentació que hi hagi hagut una participació més àmplia de grups socials i ciutadans. Aquesta participació hagués estat important tant per donar compliment als principis de la Directiva marc de l'aigua com per completar la informació sobre l'ús social, la detecció de problemàtiques, conèixer les expectatives de la societat, etc.

A més a més, cal tenir en compte que l'ACA ha dut a terme recentment un procés de participació molt més ampli lligat als plans de conca. No s'explica, però, si en els processos dels plans de conca s'han discutit també elements inclosos al Pla d'espais fluvials, fet que seria molt convenient que s'incorporés en futures ocasions.

### ► Resum no tècnic

L'ISA hauria de contenir una síntesi de tot el seu contingut en un llenguatge no tècnic, que faciliti la comprensió de tot el procés i de les previsions del pla a tots els interessats. Aquest resum no-tècnic té una funció important de comunicació amb el públic general i el CADS ha proposat reiteradament en els seus informes que seria adequat que l'elaboressin tècnics especialitzats en comunicació, i no necessàriament els mateixos tècnics elaboradors del pla. En el cas del Document no-tècnic de síntesi de l'ISA de les tres PEF s'utilitza en gran mesura el mateix llenguatge del Pla de gestió específic i de l'ISA, de manera que fan un resum del contingut, però no s'orienta al conjunt de la població. Seria bo, doncs, que s'elaboressin nous documents per tal d'explicar de forma concisa el contingut del pla i de l'avaluació ambiental.

## 7. Conclusions

Vistes les consideracions exposades, el CADS conclou el següent:

Primer.- El CADS valora molt positivament la Planificació de l'espai fluvial (PEF) i remarca la seva contribució al compliment dels objectius de la Directiva marc de l'aigua i la prevenció del risc d'inundacions.

Segon.- La implementació de la PEF haurà de fer front a reptes molt importants, per la seva interrelació amb altres plans, tant urbanístics com territorials i sectorials, i la presència d'usos previs.

Tercer.- Per tal d'assegurar la coherència entre plans cal que la planificació sectorial en l'àmbit de l'aigua respongui a una visió estratègica global, així com que s'integri en les polítiques d'altres àmbits. També cal vetllar per la coherència interna de la PEF a nivell metodològic, especialment en la definició dels criteris.

Quart.- El conjunt de documentació de base generada per a les PEF és molt gran i poc estructurat, de difícil consulta. A més, s'ha produït un desfasament temporal entre l'elaboració i l'aprovació que no afavoreix l'aplicabilitat de les mesures.

Cinquè.- L'Informe de sostenibilitat ambiental s'hauria d'elaborar de manera paral·lela al pla i no a posteriori, així com incloure una anàlisi de les conseqüències de l'aplicació del pla amb una perspectiva àmplia de la sostenibilitat. Els ISA presentats per a les tres PEF analitzades no aprofundeixen en aspectes clau com ara l'informe de viabilitat econòmica i l'establiment d'un pla de seguiment.

Sisè.- El CADS espera que les consideracions recollides en aquest informe es tinguin en compte en els plans específics de la resta de conques catalanes pendents de ser aprovats.

---

Això és tot el que ens cal informar al Govern de la Generalitat de Catalunya.  
Pel Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya,

**Gabriel Ferraté i Pascual**  
President

Barcelona, 17 de març de 2009