



L'ordenació territorial i urbanística: cap a una nova llei?



Agustí Serra i Ferran Miralles
Direcció General d'Ordenació del Territori
i Urbanisme

Els autors reflexionen sobre el marc i els eixos que hauria de tenir una nova legislació per incorporar els nous valors urbanístics i una major transparència.

Aquest article parteix d'una triple constatació. Tenim el país que tenim, com a resultat de l'herència rebuda i de la pràctica urbanística de tots aquests anys. Tenim un model definit, ni que sigui per agregació, perquè la planificació territorial i urbanística cobreix, a hores d'ara, la totalitat dels municipis de Catalunya. I ens trobem immersos en un canvi de cicle que ho posa tot en qüestió i ens convida, si no obliga, a fer balanç de tot plegat. El futur és incert, però tot sembla indicar que res no tornarà a ser com abans. Sens dubte és un bon moment per engegar un procés de reflexió sobre els objectius, els instruments i els mètodes de què ens hem dotat.

El Departament de Territori i Sostenibilitat ha posat en marxa aquest procés anunciant la intenció de revisar a fons i d'integrar en una sola llei la normativa en matèria d'ordenació del territori, d'urbanisme i de paisatge. El procés implica, també: la tramitació d'una norma catalana d'ordenació del litoral; una reflexió sobre lleis específiques com la de millora d'urbanitzacions amb déficits urbanístics o la de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial; i la discussió sobre alguns aspectes de la normativa ambiental, agrària i, en general, reguladora de les activitats econòmiques.

En el moment d'escriure aquest article, ens trobem encara en el debat dels concep-

tes i de les idees: el perquè ens cal una nova llei i què podria aportar, la identificació dels principals problemes i debats, i la formulació d'una primera bateria de possibles línies de treball i de proposta. Per a aquesta comesa s'han constituït dos àmbits de debat: un petit grup de treball –liderat pel director general d'Ordenació del Territori i Urbanisme– i el Comitè d'experts per a la reforma de les polítiques d'ordenació del territori i urbanisme a Catalunya, que assessora el conseller de Territori i Sostenibilitat. A banda d'això, s'ha participat en altres espais de debat, entre els quals cal destacar el "Fòrum 2012 - Catalunya 21" promogut per la Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

El grup de treball està format per diversos membres del departament i professionals externs de reconegut prestigi en l'àmbit del dret, la planificació i la gestió urbanístics. El Comitè d'experts, creat per l'Ordre TES/110/2013, de 4 de juny, amb caràcter temporal, està presidit pel conseller i està format per tres representants del Departament de Territori i Sostenibilitat, dos representants de les organitzacions associatives d'entitats locals, nou representants dels col·legis professionals i quinze persones expertes de l'àmbit acadèmic, professional o econòmic relacionades amb l'ordenació del territori i l'urbanisme.

Durant el segon semestre de 2014, mitjançant un procés de participació pública formal, està previst que el debat s'obri al conjunt de la ciutadania i, en especial, als ajuntaments, als diversos professionals que treballen en l'àmbit de l'urbanisme, a les universitats, al sector immobiliari i al sector del medi ambient. El debat públic i la tramitació de l'avantprojecte de llei, si escau, s'iniciaran el 2015.

El present article pretén recollir algunes de les reflexions i propostes que s'han generat en el si de l'esmentat grup de treball i del Comitè d'experts, cosa que no significa que tot el que hem recollit sigui compartit per la totalitat dels membres d'aquests grups. En tant que exercim, en part, de relators, no deixa de ser un article d'autoria compartida. Tot i això, si bé el mèrit s'ha d'entendre col·lectiu, la responsabilitat última del text, és tota nostra.

Cap a una nova llei

És important remarcar que l'objectiu del procés no és la formulació de petits retocs a la legislació territorial i urbanística vigent, que és el que s'ha anat fent els darrers anys, sinó que hi ha una clara voluntat de reforma i un capteniment agosarat i ambiciós. D'inici, doncs, es proposa un debat a fons i sense limitacions, un debat de màxims, perquè el moment ho demana. Posteriorment, en funció dels resultats, s'haurà de precisar el full de ruta.

És previsible que alguns dels problemes no es puguin abordar ni solucionar, només, des d'una llei d'urbanisme i que s'escapin del nostre abast. És possible que algunes idees o propostes xoquin amb la legislació bàsica de l'Estat –per exemple la del sòl– i que la seva implementació no depengui, només, de nosaltres. Hi haurà objectius i línies d'actuació, això segur, que no requeriran de reserva de llei i que podran ser abordats simplement amb voluntat política i amb un cert consens dels actors implicats. Ens referim a canvis en les prioritats, els objectius i els criteris d'actuació; a canvis organitzatius,

Pel que fa a la llei, la voluntat és que sigui una llei prima, que tingui un caràcter estratègic i rector, que sigui poc reglamentadora i conjuntural

de capacitació i de governança; a la implantació d'una nova cultura que impregni totes les parts; i a qüestions susceptibles de ser definides pel propi planejament. Està clar que en algunes qüestions, més que legisladors, el que necessitem són projectistes, planificadors i polítics amb empena i decisió.

Pel que fa a la llei, la voluntat és que sigui una llei prima, que tingui un caràcter estratègic i rector, que sigui poc reglamentadora i conjuntural, que constitueixi un paraigua durador i estable. Seran els reglaments els que s'adaptin i la modulin a cada situació i moment.

La importància de fer explícits l'estratègia i els principis rectors

Atès que es volen replantejar objectius, redefinir prioritats i explicitar nous criteris, el component pedagògic i de canvi de mentalitat d'aquesta llei ha de tenir un pes rellevant. Més enllà de definir els instruments i els procediments, és important donar protagonisme i visibilitat a la nova bateria de principis rectors i directrius.

Presumiblement, caldrà confirmar alguns d'aquests principis com el de minimitzar la dispersió dels assentaments i la fragmentació del territori, planificar i regular

els espais oberts amb una lògica supramunicipal, optimitzar el consum de sòl o concentrar els creixements en determinats punts per garantir l'eficiència territorial i acostar "ciutat" i serveis al conjunt del territori.

Segurament, convindrà reformular o definir millor alguns conceptes com el dels actius territorials a preservar, la funció social de la propietat del sòl, la relació de l'urbanisme amb la mobilitat o el d'equilibri i compensació territorial.

És quasi segur que tocarà posar sobre la taula alguns assumptes clau com el de la competitivitat i el preu del sòl, el cost de la producció de ciutat, la transformació de la ciutat construïda, la gestió o governança de la planificació supramunicipal, la consideració de les externalitats negatives i els costos d'explotació en la presa de decisions, la possibilitat d'obrir el ventall d'usos en el sòl no urbanitzable vinculats al reciclatge d'edificacions i a la gestió territorial, la desitjable titularitat pública del sòl i de l'aprofitament en determinats projectes, la caducitat automàtica del planejament, la manera de regular els usos del sòl en el planejament, la necessària coresponsabilitat dels promotors, la modulació dels estàndards en funció dels objectius i les diferents situacions, etc.

L'eficiència i la sostenibilitat –ambiental i econòmica– com a marc de la presa de decisions territorials

Una de les lliçons d'aquest canvi de cicle que estem vivint és la necessitat de considerar amb major profunditat i fer més visible el component econòmic en el planejament, els procediments i la presa de decisions urbanístics. És important determinar amb major precisió les plusvàlues i els costos, entre els quals els de capital, profundament lligats a la cadència entre la inversió i la recuperació de la inversió; però també les externalitats negatives i els costos d'explotació que comporta el planejament.

Les noves implantacions s'han de localitzar i concentrar allà on són més competitives, allà on s'aprofiten millor les infraestructures i els serveis existents i, en conseqüència, es rendibilitzen la inversió i la despesa públiques. Dit d'una altra manera: s'han de situar allà on es genera una menor demanda de nova infraestructura i de nous serveis de transport públic o uns costos menors d'explotació, manteniment i conservació per part de les administracions públiques. L'estructura territorial condiona fortament els costos de funcionament d'un país, la seva eficiència i, per tant, la seva competitivitat. Una ordenació eficient exigirà un consum menor de recursos públics els quals podran ser destinats a d'altres objectius tan o més importants.

De la mateixa manera, és lògic exigir que les noves implantacions i determinats usos del sòl es localitzin allà on menys comprometen els actius territorials estratègics del territori com ara a tall d'exemple, les reserves de sòl fèrtil, el cicle de l'aigua, els recursos turístics i el paisatge, la infraestructura verda o altres usos econòmics que podrien resultar incompatibles. Les coses s'han de fer i es poden fer sense disminuir les potencialitats del nostre territori, sense disminuir la competitivitat del nostre país el dia de demà. I la sostenibilitat és això.

La necessitat manifesta d'instruments de planificació supramunicipal i intermunicipal

L'eficiència, sostenibilitat i competitivitat del nostre territori exigeix abordar cada repte a l'escala més adequada. És àmpliament reconeguda la necessitat que determinades qüestions es planifiquin i es gestionin supramunicipalment, perquè la suma d'ordenacions municipals, ni que siguin benintencionades i correctes en la seva escala de treball, no resulta eficient ni sostenible a escala més àmplia i global.

És útil disposar d'un marc de referència global per al conjunt del territori, com el que proveeixen els plans territorials parcials; i en això no s'haurien de fer passos enrere. No obstant això, hi ha un clam general per anar més enllà en algunes qüestions, entre les quals i entre d'altres, destaquen la planificació i regulació del sòl no urbanitzable, de les àrees d'activitat econòmica d'una certa entitat i de les xarxes de serveis tècnics. No té massa sentit que cada municipi tingui una regulació diferent dels espais oberts, els quals no entenen de fronteres. No és eficient, tampoc, l'atomització i dispersió dels polígons de sòl per a activitat econòmica. I hi ha una queixa general per part d'ajuntaments i promotors en relació amb la manca d'informació i de cooperació que donen les companyies de serveis en els processos de planejament urbanístic.

A banda d'això, és evident que la ciutat real tampoc no entén de límits municipals i que cadascuna de les conurbacions catalanes, on els continus urbans s'encavalquen i s'entrelliguen, requereix d'una planificació i una gestió intermunicipals que ara no es donen i que cal potenciar.

La bondat de diluir la frontera entre planejament territorial i planejament urbanístic supramunicipal i desenvolupar instruments de geometria variable

La frontera entre els plans territorials parcials i els plans directores urbanístics de coordinació del planejament municipal ha

● ● ● ● ● ● ● ● ● ●

**L'estructura territorial
condiona fortament
els costos de
funcionament d'un
país, la seva eficiència
i, per tant, la seva
competitivitat.**

● ● ● ● ● ● ● ● ● ●



estat, sovint, difusa i confusa. Les seves determinacions d'uns i altres no han diferit en la seva naturalesa. D'altra banda, els plans directors han tingut molt poc marge de joc entre el planejament territorial i el planejament urbanístic municipal.

En l'etapa actual, es detecta la necessitat de desenvolupar instruments supramunicipals de geometria variable, és a dir, d'abast temàtic i d'àmbit territorial no predefinit per la llei. Es vol que el planificador pugui centrar-se, només, en la qüestió concreta que l'interessa ordenar, delimitar l'àmbit territorial que tingui realment sentit i treballar a l'escala de treball més adequada. En conseqüència, sembla útil agrupar sota un mateix paraigua –sota el nom d'estratègies territorials– tots aquells instruments d'ordenació que desenvolupin normes, esquemes, directrius o recomanacions per a l'ordenació supramunicipal, sense que la llei predefineixi ni àmbits territorials ni sectorials ni escala de treball. D'entrada, la iniciativa correspondria a la Generalitat de Catalunya.

La idea és que els plans directors urbanístics que fins ara s'han adreçat a coordinar el planejament urbanístic municipal, els plans territorials parcials i els plans territorials sectorials siguin integrats dins d'aquesta figura de planejament; i s'hi afegixin altres instruments més flexibles com la instrucció –mitjançant l'ordre del conseller–, les directrius, els criteris, els esquemes territorials i d'altres.

La importància de desenvolupar instruments de gestió i de governança per fer possible el planejament supramunicipal i intermunicipal

Perquè la cooperació intermunicipal en la planificació i en la gestió de determinats actius territorials sigui possible, cal desenvolupar nous instruments de gestió que permetin un repartiment intermunicipal de beneficis i càrregues, cosa que avui dia no és fàcil per manca de cultura, per dificultats legals i per deficiències d'organització.

Cal afavorir aquesta cooperació entre ajuntaments condicionant, si convé, determinades competències de planificació o l'accés a determinats fons econòmics, abans de materialitzar-la. En les àrees conurbades, aquesta planificació i gestió conjunta potser hauria de ser, fins i tot, exigida.

Atès que en el context actual de simplificació administrativa no sembla defensable la proliferació de nous consorcis i mancomunitats, caldria avaluar les possibilitats de reinventar, si més no parcialment, estructures existents. Potser els consells comarcals, l'AMB i en especial l'INCASÒL podrien esdevenir les gestories d'operacions plurimunicipals que estem buscant.

Un nou pacte basat a dotar de majors prerrogatives el Govern per ordenar allò que és estratègic i que pot comprometre l'eficiència i competitivitat global, i en un menor intervencionisme, per part de la Generalitat, en la planificació del projecte local per part dels ajuntaments

La Generalitat hauria de concentrar els recursos en el que realment cal planificar i gestionar a escala supramunicipal i en les actuacions estratègiques i d'interès territorial i, en aquest terreny, hauria de tenir una major autonomia. En contrapartida, hauria de ser molt menys intervencionista en el desenvolupament de l'urbanisme municipal, en la concreció del planejament. Dit d'una altra manera: l'enfortiment de les potestats de la Generalitat en determinats àmbits ha d'anar forçosament aparellat amb una major responsabilitat, autonomia i agilitat de l'Administració local en d'altres.

En mans de la Generalitat es deixarien les estratègies territorials, ja esmentades, i la figura d'un pla director urbanístic per a actuacions estratègiques o per al desenvolupament de determinades estratègies territorials, amb rang de planejament general i derivat, i capaç de legitimar l'inici de l'execució urbanística de l'actuació. Aquest instrument, de gran potència, ha de permetre



Cal desenvolupar nous instruments de gestió que permetin un repartiment intermunicipal de beneficis i càrregues.



abordar ordenacions complexes i interès territorial amb el detall necessari, implantar determinats projectes estratègics o desenvolupar les estratègies territorials amb un grau d'executivitat elevat.

Tal com s'explica en l'apartat següent, el planejament municipal general, que seguiria sent dirimit en el marc de les comissions d'urbanisme, ara tindria un caràcter més estratègic i es posaria en mans dels ajuntaments, sempre que tinguessin capacitat tècnica i econòmica suficient, la figura del pla local d'urbanisme. Aquest instrument de planejament polivalent substituiria les diverses figures de planejament derivat actuals amb una major autonomia i capacitat de prendre decisions en la concreció de la ciutat.

Una major separació entre el pla bàsic o d'estructura municipal, de caràcter més estratègic, i la concreció del pla amb els paràmetres adequats al projecte i al moment

Hi ha un consens molt generalitzat sobre el fet que cal aprimar la figura del POUM, descarregar-la de responsabilitats i dels sobre-costos de tota mena que ara l'acompanyen. La durada actual del procés planificador és massa llarga i això crea inseguretats jurídiques entre els inversors, genera dificultats polítiques i tècniques importants, encareix els processos exageradament en temps i en diners i converteix el planejament urbanístic en un procés inercial i anticíclic, desajustat de la realitat, que arriba tard i es desenvolupa quan potser ja no toca.

Pot ser útil separar més el que seria un pla bàsic, estratègic o d'estructura municipal, d'aquells altres instruments que l'hagin de desenvolupar: els plans locals.

El pla d'estructura urbanística municipal o plurimunicipal, de forma coherent amb l'estratègia territorial, hauria de formular una anàlisi real d'alternatives, hauria de definir l'estructura urbanística fonamental del municipi —els sistemes territorials i generals i les classes i subcategories de sòl— i hauria

d'assenyalar els diversos àmbits d'actuació i els objectius que tenen. Aquest pla s'hauria de poder tramitar en no més de dos anys i, en tot cas, dins d'un mandat municipal. L'aprovació, com fins ara, correspondria a la comissió d'urbanisme corresponent.

Els plans locals d'urbanisme, d'iniciativa, tramitació i, generalment, d'aprovació municipal serien instruments executius, àgils i amb certes potestats de decisió per a la concreció del pla d'estructura. La idea és que els àmbits es concretin, pel que fa a paràmetres i càrregues, en el moment que toqui desenvolupar-los perquè hi ha una iniciativa ferma i definida.

En la conjuntura actual, el cost del temps té un impacte econòmic molt més elevat que en el cicle anterior i cal establir una estreta cadència entre la inversió i la recuperació de la inversió. És important, per tant, posar el sòl en joc en el moment que fa falta, amb els paràmetres adequats i amb celeritat. D'aquesta manera, potser es podrà planificar de forma més ajustada a les necessitats reals, sense necessitat de contínues i costoses modificacions puntuals del planejament i definint unes condicions que, en cada conjuntura, facin viable l'assoliment dels objectius estratègics del planejament.

Una major celeritat de l'Administració d'acord amb una major coresponsabilitat dels promotors i de les administracions sectorials, i un control a posteriori més eficaç

La durada actual del procés planificador és massa llarga i això genera uns costos i unes ineficiències en relació amb els objectius que es persegueixen molt elevats. El nostre model es distingeix per un excés de burocràcia prèvia a l'hora de planificar i d'autoritzar les implantacions i per una gran dificultat a l'hora de controlar i garantir la protecció de la legalitat urbanística a posteriori.

En la línia d'altres països del nostre entorn, potser convindria invertir aquest esquema



La durada actual del procés planificador és massa llarga i això crea inseguretats jurídiques entre els inversors



que té uns elevats costos en temps i diners, que penalitza la iniciativa legal i incentiva l'incompliment de la norma i que tampoc no està donant uns resultats brillants. El nou esquema s'hauria de basar en la coresponsabilitat dels diversos actors i posar l'accent en el control *a posteriori*.

La legislació i la pràctica actuals estan més orientades a cobrir la responsabilitat del funcionari que signa i que ha de resoldre els problemes; però també és cert que durant tots aquests anys s'ha anat carregant tota la responsabilitat sobre l'Administració en lloc de coresponsabilitzar la resta d'actors i, en especial, el promotor. En altres països hi ha un clima de menor desconfiança per part de l'Administració però, alhora, un major control i disciplina. El promotor es responsabilitza mitjançant el règim de comunicació i de declaració responsable, l'Administració atorga la llicència i és després que verifica i actua en conseqüència i amb rigor.

La implicació de les administracions sectorials —un altre dels actors— en els projectes urbanístics tampoc no sembla suficient. Tal com s'ha esdevingut a França, potser tocaria passar de l'emissió d'informes sectorials a una ponència conjunta, presencial i propositiva de totes les administracions implicades amb una acta de la reunió vinculant. Potser tocaria passar de la cultura dels informes sectorials a la concertació i coresponsabilitat interdepartamental des de les primeres etapes del planejament.

Una intervenció administrativa menys formal i més activa, basada en una major justificació de les decisions per objectius

El paper i la missió de l'Administració haurà de canviar. La intervenció actual de la Generalitat en la tutela urbanística és profundament formal, burocràtica i centrada en el compliment de la legalitat. I seria bo que se centrés més en l'avaluació de l'impacte de cada projecte i en la justificació de les decisions d'acord amb els objectius que es persegueixen en cada projecte. Aquest canvi exigirà, evidentment, un esforç important

de reconversió dels quadres tècnics i la seva missió.

El planejament urbanístic general actual té un component estratègic escàs (manca de formulació i anàlisi d'alternatives, escassa visió supramunicipal, etc.) i un contingut econòmic també escàs. Es proposa concentrar-se més a definir objectius per als diferents àmbits que a definir els paràmetres, deixant més flexibilitat i capacitat d'ajustament als plans locals urbanístics. La rigidesa d'una regulació i parametrització excessiva fa que la realitat, permanentment, xoqui amb el planejament. Paradoxalment, el resultat acaba sent exactament el mateix i l'únic que s'ha fet és incrementar el temps i el cost.

Si això ha de ser així, una de les coses que cal enfortir és la memòria econòmica del planejament urbanístic i també cal revisar la memòria social i l'informe de sostenibilitat ambiental. Aquests documents, que acompanyen el planejament urbanístic, s'han de centrar molt més en allò que és rellevant i han de convertir-se en instruments orientadors del planejament i no, com ara s'esdevé, de justificació *a posteriori*.

Ens calen, també, més guies i manuals per a l'elaboració dels documents del planejament i els estudis i informes que l'acompanyen, per tal de concentrar l'esforç de tots aquests documents en allò que realment és rellevant per al pla i per a la presa de decisions, eliminant la paperassa innecessària, que avui és molta.

Finalment, cal recordar que els instruments de planejament requereixen d'òrgans permanents d'impuls, desplegament, seguiment i ajustament, que no n'hi ha prou amb l'aprovació i la publicació del pla. L'Administració hauria de passar de la funció tutelar a ser una part actora de l'urbanisme i la construcció de la ciutat, una autèntica proveïdora de sòl apte per consolidar un nou procés en el qual l'urbanisme sigui de nou entès com a servei públic, per davant de qualsevol altra consideració. Cal que l'Administració assumeixi un rol de major lideratge en



El nou esquema

s'hauria de basar en

la coresponsabilitat

dels diversos actors i

posar l'accent en el

control a posteriori.



la construcció de ciutat i l'ordenació territorial, que esdevingui una Administració molt més "actuant" que fins ara.

La desaparició del règim de sòl "urbanitzable"

Entrem en una etapa en la qual les ciutats i els pobles, més que créixer, hauran de transformar-se i en la qual les extensions de la ciutat hauran de ser petites, acotades a les necessitats endògenes de cada nucli urbà i justificables a curt i mitjà termini.

No té sentit classificar grans peces de sòl urbanitzable, que "taquin" sòl per a un futur llunyà, que és incert, i que poden condicionar negativament les decisions el dia de demà. La programació de nou sòl d'extensió urbana, més enllà de la compleció urbana prevista a curt i mitjà termini, ha de tenir un caràcter més excepcional i ha d'ajustar-se a determinats criteris de necessitat, d'interès territorial, de context supramunicipal i de temporalitat.

Es proposen, en conseqüència, dues classes de sòl: l'assentament urbà –fins ara sòl urbà– i l'espai obert –fins ara sòl no urbanitzable. I es proposa l'eliminació del règim de sòl "urbanitzable".

Simplificant, podríem dir que els assentaments urbans, que inclouen el sòl encara no consolidat i les petites extensions de compleció necessàries a curt o mitjà termini, caurien en l'esfera de planejament i de gestió de l'Ajuntament, mentre que els espais oberts i la seva regulació, que han de tenir una lògica supramunicipal, caurien en l'esfera de planejament de la Generalitat, sens perjudici que el municipi pugui afegir alguns sòls de protecció per preservar els valors locals concurrents o per establir el model urbà del municipi.

La programació de nou sòl d'extensió urbana es faria mitjançant un pla director urbanístic, per iniciativa de la Generalitat de Catalunya, o mitjançant una nova figura –el programa de nova extensió urbana– que permetria delimitar nous àmbits

de creixement de l'assentament no previstos com a sòl de compleció urbana en el "pla d'estructura" o per a la implantació de possibles àrees especialitzades. Aquesta figura podria ser d'iniciativa municipal amb un informe de la Generalitat de Catalunya, la qual ha de valorar l'interès territorial de l'actuació i la coherència supramunicipal, i verificar que no hi hagi localitzacions més ben situades, ja planificades o assenyalades per les estratègies territorials susceptibles d'acollir l'actuació.

La programació de nou sòl s'hauria de vincular a una necessitat i a una actuació concreta i ferma i el planejament tindria, per tant, una caducitat automàtica en cas que no fos executat. Es proposa un termini de vigència de sis anys.

L'aposta per la rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (les tres R)

Entrem en una etapa en la qual les ciutats i els pobles hauran de créixer, principalment, cap endins, i en la qual la prioritat haurà de ser la rehabilitació, la regeneració i la renovació urbanes. Òbviament, la transformació de la ciutat construïda és molt més costosa i difícil que l'extensió, per la qual cosa necessitem dotar-nos d'una nova caixa d'eines i instruments.

Per tal d'incentivar i facilitar la rehabilitació, la renovació i la regeneració urbanes, cal poder modular estàndards i càrregues, també en les modificacions puntuals del planejament, atès que els preus de l'immobiliari resultant de la renovació urbana sovint no compensen els costos de la transformació. Entre aquests estàndards i càrregues hi ha la cessió de sistemes, les reserves d'HPO, les cessions d'aprofitament urbanístic i les despeses d'urbanització. Altres solucions complementàries passen per vincular les plusvàlues de la nova extensió al reciclatge urbà. Potser no s'hauria de deixar créixer la ciutat o vila que té un centre degradat.

Cal tenir en compte les diferents casuístiques i tipologies d'intervenció –la taxonomia de les intervencions en sòl urbà– a

.....

**A transformació de
la ciutat construïda
és molt més costosa i
difícil que l'extensió**

.....



l'hora d'establir la modulació d'estàndards i càrregues. El planejament urbanístic general ha d'identificar els diferents àmbits d'intervenció i els objectius que es persegueixen, i deixar que el planejament local delimiti amb precisió l'àmbit, estableixi estàndards i càrregues i defineixi la gestió. Les condicions s'han de posar al servei dels objectius que es persegueixen en cada operació. L'interès social preferent de transformar la ciutat en un determinat sentit, pot requerir la reducció d'altres exigències si aquestes comprometen la viabilitat de la intervenció.



Un dels objectius principals de la nova llei ha de ser la disminució dels costos de producció de nova ciutat.



Tenim grans reptes per endavant: molts barris vulnerables que requereixen d'una atenció especial, àrees que convé completar o acabar de dotar, àrees que cal remodelar, àrees en les quals convé transformar els usos i obrir noves oportunitats i àrees, sovint vinculades a grans projectes d'obra pública, que val la pena convertir en una àrea de centralitat. I no s'escapa a ningú el repte que suposen i la complexitat de gestió que comporten aquestes operacions.

La majoria d'aquestes operacions no seran possibles sense la intervenció de l'Administració, i la nova llei, per tant, ha d'introduir mecanismes perquè, ni que sigui a llarg termini, l'Administració es pugui rescabalar de manera suficient de la inversió feta.

La competitivitat i adequació del sòl residencial i per a l'activitat econòmica

Un dels objectius principals de la nova llei ha de ser la disminució dels costos de producció de nova ciutat. Des d'un punt de vista estructural, disminuir el preu del sòl és un dels grans objectius. Només tindrem habitatge protegit si els inversors troben sòl barat. De fet, tota l'oferta d'habitatge en el sòl d'extensió s'hauria d'aconseguir a preu d'HPO, perquè gairebé tota la societat requereix d'un habitatge assequible.

El sòl industrial del nostre país no és competitiu en relació amb els països del nostre entorn. A casa nostra, la tramitació i la urbanització és més lenta i, fins que no està tot urbanitzat, no

es permet començar a edificar; la regulació és més rígida i amb estàndards elevats, entre els quals les zones verdes; cal fer moltes modificacions puntuals per adaptar el planejament a la demanda; la ràtio de vialitat és més alta, en lloc d'aparcar dins de les parcel·les com es fa en d'altres països; les cessions han de ser obligadament en forma de sòl, etc.

La realitat és que a França l'Administració pot adquirir, sense discussió, el sòl a poc més de 17 euros el metre quadrat i la urbanització es pot desenvolupar de manera seqüencial, per fases, en el moment en què convé. I està clar que al nostre país, estem molt lluny d'això.

La necessitat de noves eines per facilitar la gestió i l'execució urbanística

El nou cicle demana passar de l'urbanisme de sector a l'urbanisme de parcel·la de manera que es pugui establir una estreta cadència entre inversió i recuperació de la inversió. És imprescindible mirar de dividir els àmbits en peces petites, digeribles i establir mecanismes d'urbanització per fases en els quals ningú no hagi d'avançar els diners amb un retorn indefinit. La mida dels actuals sectors i l'equilibri de la divisió poligonal, per exemple, són incompatibles amb les dimensions i la cadència que demanen el nou cicle.

S'està estudiant, perquè no està clar que no hi hagi problemes registrals, la possibilitat de poder constituir un ens gestor per part de l'Administració actuant i dels propietaris que pugui vendre a l'avançada unes parcel·les i urbanitzar-les per obtenir els diners necessaris per pagar la urbanització de la resta. Seria després, un cop urbanitzat tot l'àmbit, quan es duria a terme l'adjudicació de les finques que quedessin.

La consideració de la diversitat territorial i social, de la conjuntura i dels objectius estratègics de cada àmbit de planejament urbanístic

És evident que no té cap sentit exigir el mateix a tothom i que cal trobar un equilibri entre l'estandardització, que dona se-

guretat jurídica però que és excessivament rígida, i la modulació, amb el risc de discrecionalitat i l'exigència de transparència que comporta. Els territoris i les seves dinàmiques són diferents, les intervencions que cal fer no són totes iguals i les conjuntures econòmiques varien en el temps.

Hem de passar de paràmetres fixos i universals a forquilles de valors modulables en funció dels objectius i reptes de cada cas. Hem d'adaptar els instruments de planejament a la diferent complexitat dels municipis. Passar d'un urbanisme de menú a un urbanisme a la carta on prevalguin els objectius a assolir i la justificació de les decisions a la burocràcia i l'opacitat.

L'enfortiment del principi de la funció social de la propietat i del paper de l'Administració pública

No hem d'oblidar que és l'Administració la que genera el sostre d'acord amb un interès social i amb un projecte de territori. L'urbanisme és un servei públic i les transformacions, per tant, s'han de produir allà on tinguin més sentit i amb independència de l'estructura de la propietat del sòl.

Són molts els que defensen que el propietari té dret al valor del sòl, però no a l'aprofitament; i que les plusvàlues s'han de posar al servei del projecte, del que es fa a sobre del sòl. Però la realitat és que, si bé la funció social és molt present en la normativa urbanística i en el planejament, a l'hora d'expropiar els tribunals prioritzen el dret de la propietat, i l'Administració, a diferència del que passa en altres països del nostre entorn, té una capacitat molt limitada d'intervenció.

Si volem afrontar els reptes que tenim al davant, és indispensable reforçar la capacitat dels poders públics per adquirir sòl i l'exigència de conservar-lo fent més ús del règim de concessió en aquelles polítiques estratègiques com l'habitatge de lloguer assequible o l'activitat econòmica.

La necessitat d'anar més enllà en la planificació i la gestió dels espais oberts

La legislació actual és molt restrictiva pel que fa als usos admesos en el sòl no urbanitzable, però això no garanteix ni una protecció de la legalitat ni una gestió del territori suficients. Ens calen programes de gestió associats al planejament, instruments que permetin l'expropiació de l'ús del sòl en finques subexplotades com s'esdevé a d'altres països i, segurament, atrevir-nos a admetre usos no agraris vinculats al reciclatge i a la millora del parc edificat existent i a la gestió de les finques per posar l'economia al servei del territori. En tot cas, podem aprofundir en els criteris per tal de concentrar les transformacions, prioritzar el reciclatge d'edificacions per davant de la nova construcció o garantir el desmantellament de les instal·lacions quan cessi l'activitat.

La intervenció administrativa en aquest sòl és gairebé sempre reactiva, en resposta a un promotor i absolutament vinculada a l'estructura de la propietat. Potser podríem fer un ús més complet de la figura de la concentració parcel·lària per definir més el projecte territorial.

El planejament segueix sent poc proactiu pel que fa al sòl no urbanitzable i aquest segueix sent massa residual. El planejament d'avui és bàsicament descriptiu, conjuntural, poc definidor de les prioritats i molt poc projectual. I encara tenim pendent una reflexió profunda sobre quins han de ser realment els actius territorials i els valors d'atenció preferent, tenint en compte que el futur no ens el juguem tant a les muntanyes i als boscos com en l'espai agrícola productiu. Ens manquen mapes de valors i revisar l'ús que fem de les claus urbanístiques.

Els plans territorials parcials han aportat una lògica supramunicipal al sistema d'espais oberts que és molt útil a l'hora d'orientar la classificació del sòl però insuficient per regular els usos admesos en el sòl no urbanitzable. No té cap sentit que la regulació sigui diferent en cada municipi i cal avançar cap a regulacions supramunicipals. Potser la unitat de païsatge podria ser l'àmbit de regulació adequat. ●



El planejament d'avui és bàsicament descriptiu, conjuntural, poc definidor de les prioritats i molt poc projectual.

