

INFRAESTRUCTURES SOCIALS A CATALUNYA. EFICIÈNCIA EN LES CESSIONS AMB DESTÍ A EQUIPAMENT PÚBLIC COM A RESPOSTA AL DÈFICIT DEMOCRÀTIC

Maria Lluïsa Marsal i Llacuna

Universitat Politècnica de Catalunya
Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori

RESUM

El concepte “d’equipament” sorgeix en el moment en que es necessita designar d’una mateixa manera un seguit d’elements espacials que fins al moment estaven dispersos en la seva concepció i tractament: escoles, centres esportius, hospitals...cal la *necessitat* política del control social perquè n’aparegui un terme per a la seva designació.

Aquesta *necessitat d’equipar la col.lectivitat* va unida al desenvolupament del “estat del benestar”.

L’etat del benestar arriba a Espanya amb la democràcia, així el concepte “necessitat” té un recorregut curt. Ho fa prou evident la mateixa designació terminològica. Així com a Anglaterra es disposa de dos termes per a indicar “necessitat”, *need* i *necessity*, (com a *allò que es necessita* i *d’allò que es va mancat*, respectivament), o en Itàlia *bisogno* i *necessità*; és simptomàtic alhora que erroni disposar només d’un terme a casa nostra per indicar significats tant diferents.

Aquestes *desadequacions* s’agreugen amb l’assentament de la democràcia, que ha portat a un relaxament en la prestació de serveis públics a Espanya, però sobretot a Catalunya.

Es parteix de l’equivoc de que amb l’esforç realitzat als anys 70 per supplantar els dèficits deixats pel període dictatorial, s’han assolit uns nivells prou bons d’infraestructures socials que ara només cal mantenir.

Resulta imprescindible analitzar l’escenari on es construeix l’equipament públic, per desmentir o –en cas contrari- demostrar, l’actual ruptura entre els serveis d’equipaments existents i les necessitats de la societat d’avui.

Paraules Clau: Infraestructures socials, equipament públic, cessions urbanístiques, estàndards urbanístics.

I. L’EQUIPAMENT A CATALUNYA I ESPANYA, NECESSÀRIA CONTEXTUALITZACIÓ
Les cessions públiques a Espanya han d’anar forçosament legislades, a raó d’una iniciativa urbanística eminentment privada.

Així les quantitats d’equipament, zones verdes i espais de circulació, aniran reglamentades en les diferents lleis d’urbanisme de les comunitats autònomes, estant molt lluny del que d’inici podria semblar una voluntat política o elements a caprici dels consistoris.

S’han volgut estudiar les cessions d’equipament a Catalunya, en el marc de la resta de comunitats autònomes de l’estat espanyol, context obligat per a una correcta comprensió. En base a una hipòtesi de paràmetres urbanístics comú, s’ha aplicat la llei d’urbanisme de cadascuna de les comunitats.

D'inici, seria encertat pensar que les cessions no diferiran gaire entre comunitats, doncs, a totes els han estat traspassades les competències en matèria d'urbanisme. Els inevitables matisos territorials existents entre comunitats seran tractats –suposadament– pels mecanismes d'anivellament fiscal que aplica l'Estat.

Analitzats els resultats, es comprova l'error del supòsit inicial. L'excessiva heterogeneïtat de les cessions exigides en l'articulat de les diferents lleis fa pensar en una manca de referents objectius.

S'incorpora la dada de residents potencials en l'hipòtesi del sector, extreta d'estadístiques oficials. Es dibuixa un agrupament bipartit, les comunitats en les que els seus municipis obtenen més d'un 65% de sòl públic, amb cessions per equipament superiors a un 15% del total de sòl del sector i que representa més de 5m². de sòl d'equipament per persona. De l'altre costat, les comunitats que estan per sota aquests valors.

L'ampli ventall de cessions, però sobretot les situacions extremes, fan pensar que determinades comunitats estaran en situació de dèficit d'equipament mentre que d'altres gaudiran d'un superàvit. Efectivament, el sòl d'equipament que podrà gaudir un veí de Castella la Manxa arriba fins a 9,6m², mentre que un català (Catalunya ocupa la penúltima posició en cessions per habitant, només per sobre la Rioja), és de l'ordre de 1,4m². per resident.

Cessions superiors s'haurien d'explicar per una riquesa superior de determinades CCAA, que les faria més oneroses en benefici públic, mentre que les que menys cedeixen donarien més espai al privat per no tenir el potencial econòmic per desenvolupar majors quantitats de sòl públic.

No cal esgrimir gaire aquest raonament, per comprovar que no és la raó de majors o menors cessions, ans al contrari. La majoria de comunitats que participen més en els pressupostos de l'estat (més subvencionades, per ésser considerades menys riques), es troben en el grup de les que més cedeixen, juntament amb les més turístico-residencials, que generen un volum de cessions no compromeses.

Els mecanismes d'anivellament fiscal –el fons de suficiència– més que “anivellament” provoquen “inversió” de la capacitat fiscal de les comunitats, que quasi en capgira la posició inicial en el rànquing dels recursos per càpita, explicant alhora les majors o menors cessions.

La transferència de recursos públics estatals a les administracions autonòmica i local, és la font econòmica bàsica per a la prestació de serveis.

Aconseguit el sòl d'equipament, via cessió gratuïta com a contraprestació a uns aprofitaments privats, caldrà construir-ne el sostre, que a diferència del sòl, va a càrrec de l'administració sota una fórmula de co-pagament municipal-autonòmica o senzillament municipal.

Així, les comunitats més “solidàries” es veuran novament discriminades respecte les més “subvencionades”. Unes administracions econòmicament més exprimides, per haver nodrit amb anterioritat el fons de suficiència de l'estat, es traduiran en una merma qualitativa i quantitativa de les seves polítiques públiques.

Les necessitats reals d'equipaments, que són alhora necessitats de despesa, no es veuen reflectides en la recaptació comunitària.

L'heterogeneïtat de cessions entre comunitats autònomes i el ventall d'opcions d'aprovisionament de béns col·lectius que se'n desprèn, fa trontollar el model espanyol

d'equipament i de públic en general. Es fa difícil entendre com sota un mínim comú denominador competencial i un apriorístic equitatiu sistema de finançament de les comunitats, s'hi recull tan ampli marge de regulació i de resultats de cessió.

II. SÒL I SOSTRE PÚBLICS, DESORDRE ADMINISTRATIU, CACOFONIA LEGAL

Així com les diferents lleis d'urbanisme permeten l'obtenció de sòl públic gràcies a les cessions a favor de l'administració local efectuades pels promotors privats, un segon paquet legislatiu en regularà el sostre d'equipaments a allotjar en aquests sòls prèviament obtinguts.

Les diferents lleis municipals i de règim local redactades per les CCAA en el marc d'una llei bàsica espanyola, exigiran un conjunt de serveis a l'administració municipal segons la població del municipi. Aquí, les comunitats sense competències plenes en la matèria, tindran un marge de maniobra molt reduït.

Amb lleis de tant diversa procedència i mandat, és inevitable posar en dubte la obligada convergència. ¿els sòls obtinguts amb les lleis d'urbanisme seran suficients per a allotjar els equipaments sortints de l'aplicació de les lleis municipals? i encara, ¿es vàlida una llei d'àmbit estatal per a donar resposta a l'amplia idiosincràsia municipal espanyola?

Tradicionalment, la legislació municipal s'ha avançant en el temps i en propostes a la urbanística, havent estat, però en divorci permanent.

Destacar *L'Estatuto Municipal* de 1924, introdueix per primera vegada les obligacions municipals com les entenem avui: prestació de serveis d'urbanització, mercats, escoles, destrucció d'habitatges insalubres... Moderníssim text que, no ha sofert massa alteracions posteriors, bàsicament la introducció dels llindars de població.

Amb un exercici similar al realitzat per a la comparativa de cessions entre comunitats autònomes, s'ha comprovat que, Catalunya, en la seva successió de texts legals urbanístics, ha perdut importants proporcions de cessió.

Dels 26m²./pers. sortints de l'aplicació de la llei de 1990 es passa als 20,36m²./pers. amb la llei del 2002. On més es redueixen les cessions és en els equipaments: els 5,20m²./pers. (1990) queden en 1,84m². (2002)

Mentre la tendència de reserva de sòl d'equipaments en les lleis d'urbanisme és de caire reduccionista, els serveis a prestar pels ajuntaments són creixents, bé estiguin previstes en la llei municipal, bé per les demandes premiant de la societat.

Camins tant divergents demanen d'una mesura empírica de sòls i sostres reals d'equipament, que permetrà veure el grau d'adequació d'ambdues lleis.

Una tasca titànica de recompte de sòls i edificis, per a l'àmbit NUTS-3 sel.leccionat de Catalunya, ha permès comprovar que la totalitat dels ajuntaments estan molt per sobre les exigències de la llei municipal pel que fa a prestació de serveis, realitzant un important esforç econòmic –no reconegut- i de tendència creixent.

Pel que fa a sòls, es demostren insuficients les cessions amb destí a equipament que obtindrien els municipis més grans, per ésser clars nuclis prestadors de serveis. Situació no tant acusada en municipis petits que es serviren dels primers, podent, fins i tot, disposar de solars d'equipament expectants.

La planificació d'equipaments a nivell local es demostra clarament insuficient, com a àmbit on dissenyar les cessions.

Ja que Catalunya no destaca per ésser una comunitat excedentària de sòl públic (penúltima posició en quantitat de cessions per càpita respecte la resta de CCAA), caldrà ésser especialment eficaços en les cessions. Una visió supramunicipal de les

necessitats públiques permetria una millor gestió del sòl, i més quan es demostra de que els nuclis s'autoroganitzen en conjunts superiors, havent-hi un capçalera que oferta i uns demandants que se'n serveixen.

Així com l'any 76 la legislació urbanística espanyola va introduir la diferenciació entre l'equipament general i local, reconeixent l'existència de dos nivells, avui hauríem d'incloure el *regional*.

Caldria introduir l'equipament supramunicipal en els mateixos processos de cessió que els establerts per als locals i generals, per així gestionar-ne una equidistribució de càrregues i beneficis, proveint-nos d'una xarxa *formal* de serveis regionals, i no 'voluntarista' com la que existeix avui.

Cada acció urbanística lucrativa hauria de contribuir als tres nivells, el local, el general i el regional.

III. L'EQUIPAMENT REGIONAL COM A FORMALITZACIÓ DE LA SOLIDARITAT SUPRAMUNICIPAL

La formalització de l'equipament regional, no prevista en la legislació urbanística catalana, tampoc es recull en el planejament territorial. Tot i que necessari, no existeix un planejament sectorial en matèria d'equipament.

La planificació territorial a Catalunya no té massa recorregut. Destacarem els primers plans sectorials de la Mancomunitat de Catalunya, el 1920, redactats per la necessitat d'endregar els primers serveis urbans del país.

El primer pla territorial compresiu data de 1931, *Pla de zones per al territori Català*, conegut també com el projecte de *Regional Planning* de Catalunya, que tot i redactat en paral·lel al projecte de divisió territorial republicana, aquesta no quedarà reflectida en el flamant planejament.

En matèria de plans, és molt important que les divisions administratives es corresponguin amb els àmbits de planejament, doncs per a ésser portats a la pràctica calen institucions que els executin i gestionin. L'expressió més natural d'aquests ens són les institucions d'autogovern, siguin municipals, comarcals o autonòmiques.

Amb l'assoliment de l'actual règim democràtic, i amb la voluntat de donar cabuda als nacionalismes històrics i al centralisme de l'estat, s'arriba a la convivència –alhora que superposició- més nombrosa de delimitacions territorials de la història de Catalunya. A les ja esmentades, municipi, comarca i autonomia, hi hem d'afegir les províncies.

El planejament territorial vigent, Pla Territorial General de Catalunya (1995), i el seu desplegament en plans territorials parcials i plans directors territorials, no s'acullen a cap de les múltiples delimitacions administratives, tal i com passava amb el pla territorial republicà.

Els espais de planificació no són coincidents amb els espais de govern, tret dels àmbits municipal i autonòmic.

El futur a preveure pel planejament territorial en curs no és massa alentidor. El seu desplegament en perilla, doncs no disposa d'organismes de seguiment –i molt menys de gestió-, ni tant sols en la fórmula prevista pel planejament redactat per a la conurbació barcelonina durant la dictadura.

Parafrasejant a Lluís Casassas, *quins seran els àmbits més adequats per prendre les decisions territorials?*, i hi afegim, en matèria de bé públic?

S'accentua la importància de la consumació del planejament supramunicipal o d'escala territorial intermèdia, si tenim present la necessitat d'introduir un nivell regional d'equipament. I encara més si recordem que, en matèria de béns de consum col·lectiu,

no es disposa de planejament sectorial, que en garantiria una mínima programació, ni que fos a un nivell molt general.

Amb això, la planificació dels equipaments queda confiada exclusivament al planejament municipal, ja que al nivell al es tracta aquesta matèria en la planificació territorial –pla territorial general o territorials parcials- ho fa de difícil aplicabilitat.

Les divisions administratives que es contempen en l'Estatut, encara que no del tot desplegades, municipi, comarca i vegueria, divergeixen de les delimitacions territorials amb les que treballa el planejament territorial, municipi, sistema de proposta i àmbits funcionals territorials.

Amb la intenció d'escatir quins àmbits s'adquen millor al territori, se'n han estudiat les diferències, introduint un tercer en la discòrdia, la detecció d'unitats territorials sota criteris merament físics, distància entre nuclis i població resident.

Les coincidències són importants. En tots els casos el nucli capçalera és almenys el cap comarcal, existint, en determinades situacions, caps sub-comarcals igualment capaços d'articular un cert volum de nuclis al seu voltant. Pel que fa a àmbit, comarques i unitats funcionals, no disten massa entre sí.

A falta d'unes regions o vegueries consolidades administrativament, es proposen les comarques com a àmbits de planificació dels serveis públics i els consells comarcals com els encarregats del desplegament del seu planejament.

Les comarques avui son autèntiques entitats territorials –locals-, amb personalitat jurídica pròpia, distant molt de les simples divisions territorials republicanes. La legislació vigent els preveu un rol de funcions clarament supramunicipals en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, sanitat, serveis socials, cultura, esport, ensenyament, salubritat pública i medi; així com totes les que vulgui delegar l'administració autonòmica, via legislació sectorial.

IV. DESAJUSTOS COMPETENCIAIS EN LA PROGRAMACIÓ CONVERTEIXEN LES HISENDES LOCALS EN LES ÚNIQUES PRESTADORES DE SERVEIS.

El creixement residencial és la única via per a l'obtenció de sòl públic.

¿quina haurà de ser, doncs, la “mínima expressió urbana” que garanteixi un aport suficient de sòl de cessió?

Tot servei o activitat urbana, apareix sota un ‘llindar mínim’, que en defineix alhora la “unitat mínima”.

Es necessita d'una determinada mida poblacional per a la existència de comerç, d'un servei...es saltarà a l'esglaó superior quan el volum de població arribi al llindar següent.

Els equipaments també participen d'aquest ‘procés per salts’, al igual que la resta d'activitats urbanes.

Amb la intenció de donar nom i valors de població als llindars, es fa un breu recorregut per la literatura d'autors representatius de la *forma urbana*.

La “unitat veïnal” o “unitat mínima”, correspondria al que anomenem pobles petits, però també a barris de nuclis de majors dimensions, amb funcionament propi i identificables com a unitat pel resident i no resident. S'hi ofereixen serveis que cobreixen les necessitats diàries, locals.

Els “nuclis de rodalia” estarien a cavall d'aquest segment i del següent. Amb una mida poblacional que els permetria oferir funcions i serveis no quotidians, generals, podent ser igualment parts de nuclis superiors.

La “unitat urbana”, es correspondria amb el cap comarcal, oferint tot tipus de serveis i equipaments no quotidians, que per la seva varietat els hem de considerar, regionals.

Quin ha de ser aquest equipament mínim?

Els serveis més bàsics i universals, que tothom hauria de tenir garantits, són l'educació, la sanitat i l'assistència, per estar presents en tots els nivells, inclosa la "unitat mínima".

Per al seu garant, com a categories més bàsiques d'equipament, haurien d'estar convenientment legislades. Al estar directament lligades a l'usuari final són estandaritzables, permetent fixar uns valors de cessió, com han fet alguns països europeus, com ara Alemanya, que ho fa per a totes les categories d'equipament.

En contrast amb l'aposta germànica, no es creu convenient proporcionar estàndards per al comú d'equipaments, doncs, bona part es correspondrien a un segon tipus anomenat "circumstancial", més lligat a les característiques del nucli que en marcaran el sentit i destí de l'ús.

En aquest punt es vol fer una recomanació al legislador alemany: els estàndards de cessió (allà només recomanacions) es proposa siguin valors normatius –o obligatoris– per a l'equipament bàsic, doncs en moments de crisi econòmica o en d'altres situacions d'economia adversa aquest pot perillar afavorint al privat.

A Catalunya, "l'etiqueta de destí" dels sòls d'equipament és a proposta del planejament, prèvia consulta a l'ens competent de la Generalitat.

Així, els municipis reben –insuficientment– un 20% dels pressupostos generals de l'estat, d'on –entre altres despeses– n'ha de sortir la prestació d'uns serveis mínims que superen llargament els previstos en la llei municipal, i que en última instància programa i planifica l'administració autonòmica.

La Generalitat no podrà programar i dissenyar adequadament estratègies sectorials d'equipament si en controla el servei però no el finançament.

I enmig d'ambdues administracions, el buit comarcal. La comarca no participa del finançament ni pràcticament de competències.

En un recorregut legislatiu i de planificació, pels diferents departaments de la Generalitat, es constata com la delegació de competències a comarques és molt minsada, comptant amb l'elevat nombre que en poden assumir i la seva adequació a un nivell regional de prestació de servei.

Tot i la difícil aplicabilitat de les polítiques de l'administració autonòmica, els diferents departaments elaboren plans i programes amb uns continguts i objectius sorgits només a proposta de l'experiència dels redactors.

Uns pocs departaments en són l'excepció. Diferents organismes de la Unió Europea emeten valors de referència per a les matèries de sanitat educació, esport i cultura. Els departaments que en disposen els utilitzen, bé sigui per programar, bé sigui per avaluar.

Amb aquesta producció d'indicadors, la UE demostra una preocupació creixent per la qualitat de les infraestructures socials, permetent conèixer nivell de prestació de servei.

No hi ha qualitat sense control de la quantitat. En el cada vegada més homogeni espai europeu, on els estats membres intercanvien i comparteixen, es fa necessari l'establiment d'uns mínims qualitius i quantitius per aquell *equipament bàsic i universal*, que hauria de materialitzar-se en una directiva europea de béns de consum col·lectiu.

BIBLIOGRAFIA

El present text correspon a una síntesi parcial de la Tesi Doctoral de la mateixa autora.