

Per un urbanisme que garantisca el futur del nostre territori

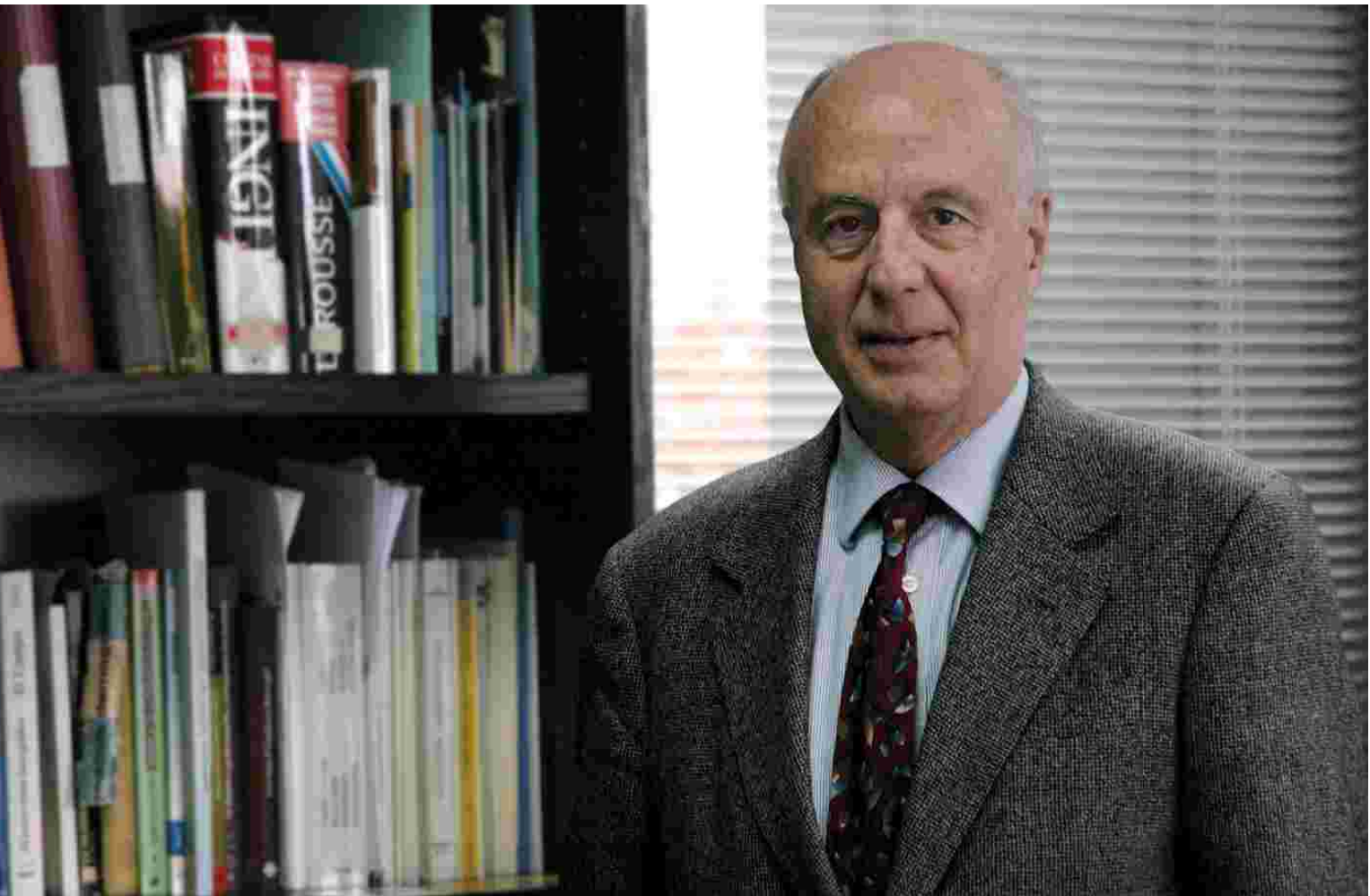
EUGENIO BURRIEL DE ORUETA Catedràtic de Geografia Humana de la Universitat de València i Secretari de Territori i Habitatge del PSPV-PSOE



Arreu d'Europa l'urbanisme és una funció pública. Són els poders públics els qui han d'establir l'organització de l'espai urbà que consideren més adequada i assegurar el sòl per als habitatges i per a les activitats econòmiques, com també les infraestructures i els serveis públics necessaris. Amb aquesta finalitat, han de decidir quant, on, quan i com ha de ser el procés de transformació

de l'espai natural en espai urbanitzat. El futur d'un territori està directament lligat a les respostes que es donen a aquestes preguntes i les respostes, que conformen el model urbanístic, poden ser molt diverses, segons els valors i prioritats de cada opció política. Per això, un model urbanístic o un altre pot garantir o pot arribar a hipotecar el futur d'un territori.

Ara com ara, la situació de l'urbanisme valencià no pot ser més insatisfactòria. Institucions de tota mena (Parlament i Comissió europeus, Sindicatura de Greuges, Consell Valencià de Cultura), instàncies socials diverses, experts, professionals, responsables econòmics, i fins i tot dirigents empresarials, manifesten una greu preocupació davant les conseqüències negatives -ambientals, de qualitat de



vida, socials o econòmiques- de la política urbanística que es desenvolupa en el nostre territori. No descriurem ací aquestes greus conseqüències, ni analitzarem les causes que les han produïdes. Són prou conegudes i s'hi farà referència, sens dubte, en altres treballs d'aquest número de NEXE, DEBATS VALENCIANS. Convé, però, recordar que aquesta preocupant situació no és fruit de l'atzar, sinó que és el resultat d'una opció política per un determinat model d'urbanisme.

En aquest treball ens centrarem a plantejar un model urbanístic diferent que, en lloc de seguir hipotecant el nostre territori, pugui proporcionar-nos un territori amb futur, és a dir, que siga garantia i instrument per al benestar i el desenvolupament dels ciutadans. A continuació s'exposen, d'una manera necessàriament sintètica, els principis bàsics del model d'urbanisme que, al nostre entendre, ara necessita imperiosament el territori valencià.

1. Un urbanisme que garantisca els habitatges que necessiten els ciutadans

La primera preocupació d'un pla urbanístic, quasi l'obsessió, ha de ser assegurar habitatges a un preu assequible per a la majoria dels qui hi viuen o preveu el pla que hi viuran. Si no és així, es desnaturalitza la funció pública de l'urbanisme, que és la que justifica una intervenció de l'administració amb capacitat per a

Arreu d'Europa l'urbanisme és una funció pública.

La primera preocupació d'un pla urbanístic, quasi l'obsessió, ha de ser assegurar habitatges a un preu assequible per a la majoria

El creixement urbanitzador és un mitjà, no el fi de l'urbanisme.

generar plusvàlues econòmiques altíssimes en determinats sòls privats. És sagnant observar com, precisament en els anys en què es construeixen més habitatges que mai, resulta més difícil accedir a l'habitatge per a la majoria dels valencians. Perquè el nostre urbanisme ha perdut de vista la condició de funció pública i s'ha concebut només com un negoci privat per a uns pocs... proporcionat per decisions públiques.

L'alternativa és clara: el planejament urbanístic ha de fixar també un percentatge mínim de sòl dedicat a habitatges de preu assequible, tal com determina els usos del sòl i la intensitat d'aquests amb la consegüent conseqüència econòmica sobre el valor. D'aquesta manera, la decisió pública de reclassificar un sòl rústic com a urbanitzable

continuarà produint un notable augment de valor per als propietaris de sòl i l'activitat constructora resultant comportarà un benefici econòmic significatiu, però també la comunitat, tots els ciutadans, rebran una part d'aquestes plusvàlues —com ordena l'article 47 de la Constitució— en forma de disponibilitat d'habitatges a preu assequible. A més, d'aquesta manera instituïm «un deure» similar per a tots els sòls i assegurem una millor distribució territorial de l'habitatge protegit.

Aquests mínims legals ja existeixen en quasi totes les comunitats autònomes. Però la gravetat de la situació de l'habitatge a la Comunitat Valenciana exigeix mesures excepcionals i que no queden a l'atzar de decisions municipals o de suposats estudis de demanda local. Proposem que tot nou desenvolupament

urbanístic haja de dedicar un mínim del 50% a habitatges amb algun tipus de protecció; és una mesura urgent, imprescindible i factible, com ho demostra la normativa i pràctica de Castella-la Manxa o del País Basc.

És possible i rendible produir els habitatges de preu assequible que necessiten els ciutadans; els bons empresaris del sector ho saben. Però hi han de contribuir totes les administracions: l'estat, amb una nova Llei de sòl que impedisca la valoració especulativa del sòl que permet a alguns multiplicar-ne el valor per vint sense aportar res; la Generalitat, impulsant polítiques actives de sòl i d'habitatge; i els ajuntaments, exigint aquests habitatges en les condicions de desenvolupament dels sectors i en els criteris de valoració de les propostes.

La desmesura de molts projectes s'agreuja pels terminis curts que presenta i per la falta de graduació del procés en fases condicionades.

Els límits que imposa la lògica més senzilla no són només límits ambientals, sinó també socials, econòmics i de capacitat de gestió.

2. Un urbanisme que aposte per un creixement raonable i prudent

El creixement urbanitzador és un mitjà, no el fi de l'urbanisme. El principi rector d'un urbanisme raonable ha de ser créixer per millorar i no créixer per créixer o per «fer caixa». A més, enfront del «tot urbanitzable» que s'ha imposat en aquests anys, cal que ens convencem que el creixement urbanístic té límits, perquè el territori en té.

La limitació física del territori i la irreversibilitat del procés urbanitzador exigeix que els projectes de desenvolupament urbà hagen de respondre a demandes reals, econòmiques i demogràfiques, que han de ser prou justificades en el planejament, i no a voluntats municipals o les pretensions especulatives d'uns quants. I el creixement urbanístic ha de ser sostenible, és a dir, ha de poder ser «digerit» adequadament pels

recursos naturals —aigua, residus, paisatge, energia, etc.— pels serveis públics i privats, per la capacitat de gestió municipal... Açò no sols és una qüestió de quantitat, sinó, amb molta més freqüència, d'intensitat, de ritme temporal. La desmesura de molts projectes s'agreuja pels terminis curts que presenta i per la falta de graduació del procés en fases condicionades.

Per això, les propostes urbanístiques municipals hauran de respectar uns límits de sostenibilitat territorial bàsics (una quantitat d'habitatges per població existent i unitat de temps), per sobre dels quals és quasi impossible assegurar que el creixement urbanístic pugui comportar una millora per a la qualitat de vida. Convé recordar que els límits que imposa la lògica més senzilla no són només límits ambientals, sinó també socials, econòmics i de capacitat de gestió. No n'hi ha prou d'assegurar el sòl per a un ambulatori, un institut

o una comissaria; a més, cal disposar dels recursos econòmics —i del temps— per a dotar, formar adequadament i pagar els metges, professors, policies o funcionaris municipals.

Aquest reconeixement dels límits de l'urbanisme exigeix també que abans de qualsevol expansió urbanística s'haja d'analitzar sempre la possibilitat de satisfer la demanda en l'àrea urbana ja existent. Una política impulsora de la rehabilitació, juntament amb la utilització de mecanismes eficaços contra la retenció de solars i pisos buits, ha de permetre atendre moltes de les necessitats de l'urbanisme sense acudir a l'ocupació de nous territoris. Cal evitar un desequilibri urbà entre la ciutat consolidada i la creació de la nova ciutat, de manera que s'impedisca que es buide la primera o es produïsquen creixements desproporcionats impossibles d'absorbir.



3. Un urbanisme que genere un territori de qualitat

Durant aquests anys només ha importat la quantitat; la repetició del mateix model urbanitzador sobre milions de metres quadrats. Però en el nostre món globalitzat la competència es decantarà cap a la qualitat. Un territori de qualitat no és un tema purament d'estètica, és decisiu per a la qualitat de vida dels ciutadans i, a més, dóna molt més valor al territori i atrau una demanda més solvent i duradora en el temps. «Un mal urbanisme, a la llarga, deriva cap a problemes econòmics; la gent no vol viure en llocs lletjos», ens advertia fa poc Carl Steinitz, prestigiós urbanista de Harvard.

Un territori de qualitat no sols exigeix un curós respecte dels espais naturals significatius. Cal aconseguir també una valoració positiva del manteniment d'espais lliures, els quals són, a més, una reserva de territori per a oportunitats futures, i dels elements

diferencials que aporten els senyals d'identitat d'un territori (paisatges naturals i culturals, patrimoni monumental o etnològic, etc.).

La qualitat del territori és impossible sense una dotació adequada de serveis públics, que han de créixer almenys al mateix ritme que els habitatges. No es pot autoritzar cap desenvolupament urbanístic que no tinga previstes i assegurades per endavant les exigències que l'execució suposarà quant a infraestructures de comunicació i transport, aigua, residus o energia, serveis bàsics educatius, assistencials, sanitaris, de seguretat ciutadana, municipals, etc. En aquesta línia, es planteja que, en les ciutats de més de 50.000 habitants o que formen part d'aglomeracions urbanes d'aquestes dimensions, tot desenvolupament urbanístic ha d'anar acompanyat d'un estudi de mobilitat i transport públic, i del consegüent programa d'actuacions, que garantisca la resposta a la mobilitat que generarà.

Entre els elements de més valor del nostre territori, hi ha, sens dubte, el litoral. Per això cal preservar de la urbanització els escassos espais que encara romanen sense ocupar, tant els sòls no urbanitzables com els urbanitzables sense desenvolupar, en una franja de 500 metres, com a mínim, comptats des del domini públic maritimoterrestre. Perquè aquesta mesura siga factible, cal adscriure aquests terrenys als sòls urbanitzables per a l'obtenció amb destinació pública mitjançant la reparcel·lació. Cada metre quadrat que conservem avui lliure, especialment al litoral, no és un recurs perdut, sinó una inversió que donarà alts rendits en el futur.

Però un urbanisme que garantisca els habitatges necessaris, que siga raonable quant a les dimensions i que genere un territori de qualitat no resultarà possible si no apostem per un urbanisme ordenat, dirigit pels interessos generals i dotat de la màxima transparència i objectivitat.



4. Un urbanisme ordenat, regulat per plans públics i coneguts

Entre el 2003 i el 2006, la Conselleria de Territori, segons confessió pròpia, ha aprovat la reclassificació com a sòl urbanitzable de més de 50 milions de metres quadrats, que figuraven com a sòl no urbanitzable en els plans municipals vigents i que representen, ni més ni menys, dos terços del sòl urbanitzable aprovat. Açò fa impossible un urbanisme raonable i de qualitat. Cal eliminar radicalment els mecanismes espuris que en aquests anys, violentant la legalitat, han permés —i han fet norma— les

reclassificacions massives de sòl rústic, al marge del planejament municipal i sense revisió prèvia. Cal tornar a impulsar i respectar el planejament municipal. Perquè amb els plans municipals hi haurà unes regles de joc clares i iguals per a tots, assegurarem que les diverses propostes urbanístiques encaixen entre si i amb les dels municipis confrontants i podrem plantar cara a totes les conseqüències del creixement proposat sobre el conjunt del territori municipal.

No n'hi ha prou, però, amb la tornada al respecte del planejament municipal,

que cal impulsar des de l'administració autonòmica. Les propostes urbanístiques dels municipis no poden ser il·limitades, perquè les conseqüències territorials transcendeixen amb freqüència els límits locals i afecten els paisatges, els recursos naturals, les infraestructures o els serveis d'un territori molt més ampli. Ni es pot seguir amb aquesta eixelebrada cursa per veure qui creix més, ni en cada municipi cap tot. L'urbanisme ha de ser cada vegada més una competència compartida per totes les administracions, que es fan així responsables de garantir la qualitat de vida dels ciutadans.

Un territori de qualitat no és un tema purament d'estètica, és decisiu per a la qualitat de vida dels ciutadans.

És imprescindible, per això, elaborar plans territorials supramunicipals, com a marc imprescindible dels plans municipals, amb els objectius següents: establir criteris, orientacions i límits, tant quantitatius com de localització, a les propostes de creixement municipals; garantir l'execució prèvia o simultània de les infraestructures, serveis i dotacions supramunicipals imprescindibles perquè el creixement urbanístic previst en els plans municipals contribueixca a millorar el benestar de la població; preservar del procés urbanitzador els sòls amb especial valor de dimensió supralocal (litoral, horta, espais humits, àrees forestals, etc.); promoure l'equilibri territorial, per a evitar que les

ciutats integrades en el mateix sistema urbà competisquen deslleialment les unes amb les altres.

És important que els ajuntaments siguin els primers interessats en l'existència de plans territorials supramunicipals. A tal efecte, proposem, per una banda, que un municipi només pugui superar els límits de sostenibilitat generals si està previst, localitzat i justificat així en un pla territorial i, per una altra banda, que en aquests casos una part addicional de l'aprofitament urbanístic obtingut vagi a un fons de compensació intermunicipal, que permeti als municipis del mateix àmbit espacial de participar en els beneficis de les actuacions singulars.

5. Un urbanisme participatiu, que responga als interessos generals

El quant, on, quan i com del procés urbanitzador ha de ser decidit pels ciutadans a través dels seus representants legítims, després de processos d'intensa informació i participació pública. Açò suposa posar fi a l'urbanisme «a la carta», dissenyat i dirigit pels interessos particulars de les empreses, que ha sigut la tònica de la política urbanística d'aquests anys. La Generalitat ha d'assumir la seua responsabilitat en l'ordenació estructural i supramunicipal. I els ajuntaments han de prendre la iniciativa en l'execució del planejament en les àrees més estratègiques, elaborar d'ofici el

La qualitat del territori és impossible sense una dotació adequada de serveis públics.

planejament de desenvolupament sempre que siga possible i assegurar en tota actuació la primacia de l'interés general.

Les empreses continuaran tenint un ampli camp de joc i de negoci, però supeditades a l'interés general, recollit en el model territorial que han de decidir i aprovar els poders públics. Per això, les iniciatives urbanitzadores dels particulars no poden mai ser acceptades automàticament. Han de ser sempre examinades críticament per l'ajuntament no solament pel que fa a l'adequació del planejament de desenvolupament proposat, sinó també quant a l'oportunitat de desenvolupar-les.

En aquesta mateixa línia, cal recuperar les plusvàlues urbanístiques que, segons l'article 47 de la Constitució, corresponen a la comunitat i que van ser reduïdes

o eliminades per la legislació estatal i valenciana. Açò suposa que els ajuntaments no hagen d'assumir els costos d'urbanització de l'aprofitament urbanístic que els corresponen en el desenvolupament del sòl urbanitzable, a més de l'extensió al sòl urbà quan es generen plusvàlues per una major edificabilitat concedida pel planejament.

6. Un urbanisme transparent, que done seguretat jurídica i que evite i rebutge la corrupció

Ni la funció pública de l'urbanisme pot seguir vinculada, quasi automàticament, a l'arbitrarietat i la corrupció en la percepció ciutadana, ni els empresaris poden continuar a l'atzar d'una normativa confusa, que afavoreix la inseguretat jurídica i permet decisions poc reglades. Això exigeix unes pràctiques distintes, que permeten assegurar la prioritat de l'interés general i la claredat del

procés. Per això, es proposa l'obligació d'aprovar unes regles públiques, objectives i prèvies, per a la formulació i aprovació del planejament pels ajuntaments i, especialment, per a la selecció de les propostes d'execució i dels agents urbanitzadors. A més, cal fomentar la participació ciutadana en el procés d'elaboració i gestió del planejament urbanístic, com a garantia d'una major transparència i un major control democràtic d'aquest àmbit.

És imprescindible també posar fi a l'urbanisme d'il·legalitats consumades, que davant els excessos d'uns quants fa els ulls grossos (Castalla), deixa prescriure les sancions (Benidorm) o, a tot estirar, es limita a imposar una multa que fa molt beneficiosa la infracció (Hotel Atrium de la Vila Joiosa). La norma ha de ser l'obligació de restaurar la legalitat urbanística sempre que siga possible. En tot cas, la quantitat de



la sanció ha de fer desistir el possible infractor. Cal, a més, responsabilitzar de la infracció tots els agents socials que intervenen en el procés constructiu.

És necessari modificar el marc legislatiu, promulgat en els dos últims anys, que genera un escenari de confusió i inseguretat jurídica i ha originat un greu conflicte amb la Unió Europea. Els ciutadans de la Unió Europea són els nostres principals clients i, per tant, és bàsic restablir la confiança i la bona reputació de la Comunitat Valenciana. No n'hi ha prou, però, amb modificacions legals. Cal demostrar, sobretot, una voluntat de canvi, mitjançant una pràctica urbanística distinta. Cal la voluntat política de desenvolupar un urbanisme que, recuperant el sentit profund de funció pública, pose sempre per davant els interessos dels ciutadans.

7. Una nova cultura del territori

Però per a poder aplicar aquest model urbanístic és imprescindible estendre una nova cultura del territori, molt distinta de la que, des dels poders públics valencians, s'ha traslladat a la societat en aquests anys de creixement sense límits i de negoci ràpid. Cal deixar ben clares les problemàtiques conseqüències de l'actual model territorial, generar des de l'acció pública uns principis distints en què basar les actuacions en el territori i secundar-los. Cal explicar amb claredat als ciutadans que el territori no és solament un suport o un recurs material, que el seu valor no es pot reduir al preu del sòl i que el territori té unes característiques i uns valors que exigeixen que la prudència i el rigor sustenten qualsevol actuació que s'hi duga a terme. Perquè el territori és un bé no renovable, essencial i

limitat. Perquè és una realitat fràgil i complexa, resultat de processos llargs, les transformacions de la qual són pràcticament irreversibles. Perquè el territori conté referents d'identitat i valors ecològics, culturals i patrimonials de difícil quantificació econòmica, però claus per a qualsevol societat. I perquè, a més, la seua bona gestió el converteix sempre en un actiu econòmic més rendible a llarg termini i més valuós en el futur.

En el marc d'aquesta nova cultura del territori és possible un model d'urbanisme, com el que hem explicat en aquest treball, capaç de garantir el futur del nostre territori. El seu desenvolupament, però, exigeix una expressa voluntat política d'assumir els principis que l'inspiren i sobretot de posar-los en pràctica.