

Llei de Territori. Principis, reptes i anhels.

Catalunya té una llarga tradició en l'exercici de l'urbanisme i l'ordenació del territori que constitueix un veritable patrimoni col·lectiu que ha servit per ordenar i endreçar les viles i ciutats del nostre país. El vigent marc legal rau substancialment en la formulació de la llei sobre Règim de Sòl i Ordenació Urbana de 1976, sobre la que Catalunya ha anat modulant i perfilant un corpus legal propi, que és la base de l'ordenació dels plans i projectes urbanístics tramitats al nostre país. No obstant això, els temps actuals són molt diferents d'aquells que originaren la llei del segle passat i cal dotar-se de nous instruments, noves eines i noves regles, que aprofitin aquesta expertesa i experiència que és el patrimoni urbanístic de casa nostra.

Actualment Catalunya ja disposa de 7 plans territorials parcials que són la base de l'ordenació de les grans estratègies territorials del país en quan a l'ordenació del territori; té definides 135 unitats de paisatge a través dels diferents Catàlegs de Paisatge que s'han redactat en aquests anys recents; i té ordenats el conjunt dels seus 948 municipis mitjançant diferents figures de planejament general tramitades. A aquest bagatge cal afegir un conjunt nombrós de plans directores urbanístics i territorials, plans sectorials, així com una llista extensa de planejament derivat, que es troba en diferents estadis de gestió i execució. Aquest és un bagatge que la llei ha de tenir present, no partim de zero i seria un error fer resset de tot el treball acumulat, es tracta de aprofitar allò que està bé, perfeccionar allò que es pot millorar i reorientar allò que es necessita per adaptar-lo als nous reptes que es requereix en els nous temps que venen, conscients que estem en uns moments nous i radicalment diferents dels que hem viscut fins la data d'avui.

L'actual planejament territorial és una bona base, un document recent que tal vegada cal polir en algun aspecte concret, però que a grans trets ha servit per establir estratègies pels assentaments urbans, les infraestructures i els espais oberts, amb alguna assignatura pendent com és l'ordenació dels grans equipaments i l'ordenació dels recursos naturals bàsics: l'aigua i l'energia. Cal també integrar els instruments del paisatge en aquesta escala territorial al mateix temps que s'ha d'integrar la lògica de la necessària ordenació intermunicipal, un repte pendent que ens ha de permetre passar del mosaic municipal a l'ordenació i regulació per sistemes urbans, reconeixent així una realitat complexa i variada de situacions diverses arreu del país.

L'instrument del planejament general, per la seva part, esdevé encara un document rígid i obsolet del que cal afrontar d'una forma decidida la seva reformulació. La redacció d'un Pla d'Ordenació Urbanística Municipal es converteix en un repte i una acció excessiva en la seva gestió i formulació, així com també és excessiva la seva vigència, forçada a la necessitat de contínues modificacions que poc a poc van transformant el model general, convertint un document únic i unitari, en un conjunt d'accions aïllades i sovint sense la coherència i reflexió general que les emmarcava. La mitjana de 6 anys en la redacció d'un instrument de planejament general i la seva vigència entorn als 18 anys, en un temps com els actuals que canvien tant de pressa, és una qüestió que la nova llei ha d'abordar d'una forma agosarada i decidida tant pel seu contingut com per la seva formulació.

Finalment el planejament derivat encara basa la seva formulació en les figures dels Plans Parciais, instrument pensat per l'ordenació dels sòls en extensió urbana corresponents als sòls urbanitzables, mentre que el repte de futur està en el reciclatge urbà, on és necessari disposar de noves eines i nous instruments diferents en la seva gestió, diferents en els seus requeriments i diferents en les seves finalitats i que puguin atendre necessitats tant de la transformació d'àrees urbanes obsoletes, com el millorament de les àrees que requereixen especial atenció, l'ordenació dels teixits de baixa densitat o la projectació de les àrees de centralitat significativa, per citar-ne algunes d'aquestes tipologies

Sense cap mena de dubte el segle XIX va ser el segle dels eixamples, un temps en el que es modelà el que haurien de ser les noves ciutats més enllà de les seves muralles; el segle XX ha estat el segle de la

extensió urbana, ja que en aquests anys les nostres ciutats han multiplicat àmpliament la seva superfície que tenien a començaments de segle i el present segle XXI ha de ser, el segle del reciclatge urbà, perquè tenim unes ciutats extenses, perquè el cicle econòmic ha canviat radicalment i perquè tenim una major consciència ecològica, que ens ha de permetre configurar un nou marc legal que reconegui la diversitat i la complexitat de les nostres ciutats i el territori que les envolten.

Em permeto en aquest text introductori de la jornada, fer referència a tres principis, tres reptes i tres anhels per la redacció i el contingut d'aquesta nova llei de territori.

Els **tres principis** no són nous, cal tal vegada posar l'accent en els mateixos a fi i efecte d'assolir majors nivells de qualitat en l'ordenació del territori i les nostres ciutats i que es podrien resumir en els següents:

1. El reconeixement de la diversitat social i territorial de Catalunya. La llei ha de servir per equilibrar el territori, per disposar d'un millor instrument per l'aplicació de l'urbanisme, per exigir més allà on hi ha més i per redistribuir allà on fa falta, i això passa necessàriament pel reconeixement d'aquesta realitat diversa que és el nostre país, diversa en les seves ciutats i pobles; diversa dins de les parts de la mateixa ciutat; diversa en el seu ric territori i en els seus paisatges; diversa en el seu model econòmic i diversa en les seves necessitats pel que fa a l'accés a l'habitatge. Els requeriments obligatoris de la llei: la reserva dels habitatges protegits, els espais lliures i els equipaments i les cessions d'aprofitament urbanístic han de poder ser modulats en la llei segons les diferents realitats del país, de forma que puguem interioritzar una cultura de la solidaritat i el compartir, on es materialitzi de forma clara i evident el precepte constitucional de la funció social de la propietat. L'urbanisme s'ha de convertir així, no amb una finalitat en si mateix, sinó en un mitjà per millorar la qualitat de vida de tots els ciutadans i ciutadanes del nostre país-

2. La sostenibilitat com a base del planejament. Aquest precepte, de vegades mal utilitzat i excusa per legitimar accions de creixement i de consum de sòl no racional, ha de ser l'eix central d'aquest nou temps de l'urbanisme. El 2017 serà l'any de l'inici dels recents acords de París aprovats al COP21, també l'any 2017 és el 30è aniversari de la declaració Brundland de les Nacions Unides, aquella que definí la sostenibilitat com: "resoldre les necessitats d'avui, sense hipotecar els recursos de demà" i aquesta definició tan simple i la vegada tant contundent i clara, anava acompanyada de la necessitat de basar el principi de la sostenibilitat en tres grans pilars: el social, l'econòmic i l'ambiental. Aquest tres pilars han de ser els referents de qualsevol instrument de d'ordenació urbanística o territorial: millorar socialment les condicions dels ciutadans, fer viables i sostenibles econòmicament les actuacions i integrar la gestió ambiental dels recursos naturals (l'aigua, l'energia, l'aire ...). En el planejament, han de ser els pilars de l'urbanisme que han d'emanar d'aquesta llei, emprats no com elements de maquillatge de les actuacions, sinó com a legitimador autèntic de les noves propostes d'ordenació, preservació i transformació de les nostres ciutats i els nostres territoris.

3. La transparència i el bé comú com a base de les accions a desenvolupar. La possibilitat d'accés als instruments de planejament a través del registre de planejament urbanístic de Catalunya ha estat una molt bona eina per poder accedir a la informació i els instruments de planejament. Igualment l'obligació de fer públics els acords dels convenis urbanístics han pulit la seva utilització i tal vegada en algun cas interromput accions de dubtosa finalitat. També la millora dels processos de participació en la presa de decisions són aspectes que han anat millorant en termes generals en la producció de l'urbanisme i que encara poden assolir majors nivells d'excel·lència. Ara cal que la llei amplii aquesta transparència als instruments de gestió, als preus del sòl i dels habitatges i de les seves transaccions i a la disponibilitat de solars de potencial edificació dins de cada ciutat, entenen aquests tres nous elements com majors aportacions a la transparència, facilitant així la participació de la col·lectivitat en la presa de decisions, on el bé comú, ha d'imperar per sobre de qualsevol altre interès particular o individual que pugui generar l'urbanisme.

Els **nous reptes** per aquests temps futurs han de posar l'atenció, al meu entendre, en tres aspectes concrets:

1. L'atenció a la ciutat existent i la preeminència del reciclatge urbà per sobre de les accions d'extensió urbana conscients que els recents temps de forta expansió urbana han sotmès les nostres ciutats i els nostres pobles a un moment de diàstole urbana continuada en el que hem consumit, de vegades sense una justificació ni cap necessitat clara, gran quantitat de sòl, de forma que a hores d'ara tenim, en general, molt sòl edificat i molt sòl urbanitzat i una gran quantitat d'habitatges buits que constitueixen un veritable fons d'armari en el que projectar les nostres propostes de futur. A aquest fet cal afegir la significativa davallada demogràfica producte d'un balanç on la emigració ha perdut molt pes i on per primera vegada en la nostra història, excepció feta dels temps de conflictes bèl·lics, el recent balanç entre naixements i defuncions ha presentat un balanç negatiu, un altre indicador doncs per ser encara més prudents i mesurats respecte la planificació i la disposició del sòl per urbanitzar en els temps futurs. Estem de ple en un període de sístole per les ciutats, més de contracció i contenció que d'extensió i abundància i si bé és cert que aquesta afirmació no és pot generalitzar en tot el territori, sí que cal tenir-la present a l'hora de dimensionar quantitativament i qualitativa els nostres documents de planejament territorial i urbanístic, posant l'atenció en allò que ja hem consumit, optimitzant els recursos naturals, adequant la capacitat i els serveis a la millora de les necessitats de la nostra població. Aquesta nova mirada sobre la ciutat existent requereix d'una nova bateria d'instruments que facilitin aquesta acció més complexa, molt més acotada en els cicles d'inversió i retorn i molt més mesurada respecte les grans accions urbanístiques de dubtosa viabilitat social, econòmica i ambiental.

2. El segon repte d'aquesta nova etapa el constitueix el paisatge i l'ordenació dels espais oberts. Catalunya en aquests anys ha esdevingut una referencia cultural pel que fa a l'ordenació, formació i divulgació del paisatge, ja sigui pels seus estudis, pels premis o pels treballs que han precisat la identificació de 135 unitats de paisatge reconegudes en les diferents Catàlegs de Paisatge. El paisatge recull la identitat cultural del territori, més enllà dels límits administratius municipals i aporta una mirada més precisa que l'ordenació dels plans territorials, ja redactats a Catalunya. La identificació d'aquestes 135 unitats ha de ser la base de l'ordenació dels espais oberts on establir en coherència les mesures necessàries per la seva protecció i també pel seu desenvolupament, integrant en aquesta nova escala la regulació dels paràmetres de l'activitat agrícola, ramadera i forestal, actualment esmicolades en 948 planejaments municipals que sovint no presenten una coherència de determinacions paramètriques entre un i altre municipi veí, amb documents en algun cas desfasats en el temps, amb ordenacions genèriques de vegades fossilitzades a una imatge del mal anomenat "sòl no urbanitzable", que per la seva pròpia definició en negatiu no ha acabat de tenir una correspondència entre el paper que fa en el conjunt de l'ordenació territorial de Catalunya i el necessari establiment de mesures d'enfortiment d'estructures agràries estables, productives i competitives. Els espais oberts i el paisatge han de ser un referent de la nova ordenació territorial i urbanística de Catalunya, un planejament sens dubte a escala intermunicipal on la continuïtat i identitat dels diferents paisatges i les seves escales siguin la mesura, l'instrument idoni de la seva ordenació i regulació.

3. El tercer repte seria posar l'accent en una major agilitat administrativa basada en la millora dels processos de participació ciutadana i el necessari diàleg de les diferents administracions tant a nivell territorial com sectorial als que els correspon competències diverses en l'ordenació urbanística i territorial de Catalunya. Aquesta major agilitat ha de comportar una millora de la coherència de les determinacions pel que fa a la lògica de la distribució quantitativa i qualitativa dels habitatges i de la decisió de l'emplaçament de les activitats econòmiques, on la idoneïtat i no l'oportunitat, han de ser la base de la presa de les decisions respecte les actuacions urbanístiques.

La modulació i contingut dels nous instruments urbanístics, han de substituir el vell planejament escalar en la presa de decisions, per un nou planejament de geometria variable, on introduir una mirada més matricial sobre la realitat amb entrades de naturalesa diversa on el lloc, la urbs i el territori formen un tot interrelacionat i en xarxa, on l'escala de la decisió té múltiples mirades i on cal mantenir una acurada qualitat de la forma urbana i de l'arquitectura a implantar en les nostres viles i ciutats de Catalunya i on l'administració ha de continuar exercint el paper de custòdia i promoció de la qualitat de l'urbanisme i l'arquitectura del nostre país.

Tres anhels necessaris en l'elaboració d'aquesta nova llei de territori:

1. La necessitat d'un ampli consens en la formulació de la Llei com la millor garantia de la seva estabilitat. Massa sovint hem anat tocant i retocant els textos legislatius de l'urbanisme, perquè tal vegada disposem d'una llei excessivament reglamentista. La nova llei ha de néixer amb una voluntat de perdurar en el temps, una llei que ha d'atendre a la necessària adaptabilitat dels instruments urbanístics per adaptar-se als diferents canvis i cicles econòmics que vindran en els temps futurs, un ampli consens que fonamenti la presa de decisions en la voluntat necessària del diàleg entre els ciutadans, els tècnics, els responsables polítics i els actors econòmics. La Llei de territori neix amb una voluntat de condensar en un únic títol jurídic els diferents textos legals vigents amb incidència en l'ordenació urbanística i territorial: la Llei de política territorial de Catalunya, la Llei d'urbanisme, la Llei de protecció, gestió i ordenació del paisatge i la Llei d'ordenació del litoral.

2. La solidaritat, el compromís i el diàleg intermunicipal que ha de permetre articular de millor forma la fragmentació administrativa del nostre país. La realitat dels 948 municipis de Catalunya determina un mosaic interrelacionat on seria més adequat parlar de sistemes urbans, de ciutats i pobles en xarxa on sovint la presa de decisions requereix una lògica intermunicipal per la correcta administració de les potencialitats i dels recursos del país. Ordenats i endreçats com estan la major part dels centres de les nostres viles i ciutats, sovint el projecte està en les vores, en els límits, en les frontisses administratives, en els llocs de contacte de veïnatge municipal i això requereix una nova cultura de l'ordenació territorial i urbanística, una nova cultura que hauria d'anar associada al repartiment solidari dels beneficis i ingressos d'algunes actuacions singulars i que tal com està la legislació de la llei de bases de règim local, només es podrà assolir a partir de l'acte voluntari de les administracions implicades, un acte que comporta valor de solidaritat i compromís envers una lògica d'ordenació en la que el bé col·lectiu, per sobre del bé individual o del local. Aquesta nova lògica s'ha de basar més en el diàleg entès com a participació activa entre les parts, que no pas en una imposició administrativa sovint rígida i desajustada respecte les necessitats, conscients que les millors actuacions realitzades són les que han sorgit de la base, del coneixement directe dels problemes i de la voluntat decidida de trobar les millors solucions.

3. Finalment la voluntat de disposar d'un instrument legislatiu que millori l'urbanisme de casa nostra perquè pugui continuar essent un referent de la millora de la qualitat de vida dels ciutadans, més competitiu per millorar l'eficiència del país, més solidari per reduir les desigualtats i redistribuir la riquesa, més operatiu per aprofitar la idoneïtat i les potencialitats econòmiques de cada territori, més just perquè atengui de forma més adequada a les necessitats i més sostenible per una nova preservació i optimització dels recursos naturals.

Sebastià Jornet i Forner