



CRÒNICA D'UNA JORNADA

LA REVERSIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC HERETAT

Girona, 24 de novembre de 2018

Índex de continguts

La modificació del planejament general	1
La revisió del planejament general	2
La derogació del planejament urbanístic.....	2
Les propostes del projecte de la nova llei de Territori	3
L'apoderament ciutadà i la desclassificació del sòl.....	5
Cloenda.....	6

La modificació del planejament general

Ricard Martínez, fa una intervenció política en la que assenyala que la reversió del planejament urbanístic s'ha d'afrontar des dels ajuntaments. Posa com a exemple el Pla General Metropolità de Barcelona, en concret el parc dels Tres Turons, en el que hi havia afectacions urbanístiques derivades del planejament del 1976 que es va activar arran del cas de l'esvoranc del metro del Carmel. En aquest sentit planteja un seguit de consideracions a tenir en compte. Primer **cal generar un consens generalitzat i voluntat política per dur-ho a terme**. En aquest cas, la proposta es va plantejar el 2005 amb la idea de fer una gran parc urbà a través de realotjaments a altres parts de la ciutat. Fins al moment el model urbà, com és Diagonal Mar, havia estat basat en el creixement de les plusvàlues privades amb edificis alts per compensar les finances i espais públics. Segon, afirma que **el dogmatisme i les polítiques públiques municipals no lliguen massa**. La teva ideologia serveix per saber cap a on vas però t'has d'adaptar a la realitat. Per tant, cal trobar un cert equilibri. Tercer, **obrir el planejament urbanístic a la participació ciutadana implica intentar arribar a acords**, en el que s'ha de negociar amb els veïns organitzats en defensa dels seus legítims interessos i en el que, cas per cas, es poden arribar a acords factibles, com va passar amb el cas del parc del Carmel. Quart, **eines innovadores per abordar la qüestió, com el tempteig i retracte**. Es tracta de deixar a les persones hi visquin fins que ho vulguin vendre i llavors l'ajuntament exerceixi el dret de compra. Cinquè, **el verd estratègic també es pot compensar a altres parts de la ciutat**. Sisè, **garantir l'execució dels plans urbanístics**, no n'hi ha prou en aprovar-los sinó vetllar per que es faci durant el temps. En conclusió, **es poden plantejar canvis urbanístics reversibles, però cal ser realista**, valorar totes las casuístiques i abordar-los a llarg termini.



La revisió del planejament general

Tpt seguit té lloc la conferència sobre la revisió del planejament general, a càrrec de **Montserrat Hosta**, arquitecta-urbanista de l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat de l'Ajuntament de Barcelona. Parteix de **la idea que el planejament és irrevversible** en el que els ajuntaments tenen molt de poder per actuar. Posa l'exemple de l'Eixample de Barcelona i la petjada que ha significat. Tot i que hi ha planejaments que des de que es dibuixen triguen molt de temps a executar-se, com l'Eixample de Mataró. En el cas del PGOU de Mataró de 1977 va ser fonamental la simple decisió de desprogramar sòl urbanitzable (en el sòl programat el propietari té el dret de presentar un pla parcial) que va permetre després passar-ho a sòl no urbanitzable. Per a ella, les modificacions de pla són gairebé tant importants com el planejament general. El planejament general és un marc de referència que després et permet fer molta acció i fer canvis substancials. Tot seguir esboça tot el seguit de **criteris tècnics que s'aborden alhora de plantejar una revisió del planejament general**. Primer, cal partir sempre de la realitat actual, mitjançant els estudis pertinents (demogràfics, mediambientals, socials, econòmics...). Segon, tenir clars els objectius de l'interès públic en el que és clau la voluntat política. Tercer, tenir en compte els elements d'ordenació del territori. I quart, els instruments, és a dir, la llei per saber com fem els plans. Com a elements d'ordenació del territori la primera idea important a tenir en compte és que **el planejament general ha de ser integral**, que ho tingui en compte tot amb previsió de futur que s'anirà modificant en funció de la realitat. També és l'eina que condiciona al privat el que pot fer en la seva parcel·la privada. Afegeix que, a parer d'ella, en l'urbanisme del segle XXI, hauríem de canviar el paradigma de la mobilitat urbana. Tot seguit, esboça **quin és el funcionament general**. Des de la Generalitat es plantegen els Plans Directors i Normes de Planejament Urbanístic. En el cas dels municipis s'elaboren els POUM (Pla d'Ordenació Urbana Municipal) en el que primer de tot cal tenir ben clara quina és l'estratègia bàsica a l'hora de plantejar un planejament general i que s'adapti i s'integri al màxim a les característiques del propi municipi. Per acabar posa de relleu la importància de **la tècnica urbanística**. *“Els plans s'han de fer, però s'han de fer bé”*, diu. La funció del planejament de decidir el drets i deures de cada propietari se'n diu el règim urbanístic del sòl, que ha de quedar molt clar. La llei actual té mancances tècniques importants per abordar les qüestions urbanístiques. Per manca de temps no pot entrar a tractar altres qüestions a fons.

La derogació del planejament urbanístic

Seguidament toca el torn de la conferència sobre la derogació del planejament urbanístic, a càrrec de **Francesc Sutrias**, director general de Patrimoni de la Generalitat i president de la comissió sectorial de Política Territorial d'Esquerra Republicana. Planteja un esquema senzill que permet, primer, veure l'itinerari d'un procediment de regulació de planejament, respondre després si es pot dur a terme una derogació en la pràctica i avaluar quins són els condicionants que l'administració té quan modifica el planejament, sobretot de caràcter indemnitzatori. **Primer, la legislació urbanística amb caràcter general no ha previst la derogació del planejament urbanístic de manera expressa**. Amb la legislació actual, la nova llei d'urbanisme, tributària de l'anterior llei del sòl, el planejament només es modifica a través de l'ordenació d'un pla general. Per tant, els plans generals es revisen o es modifiquen. A partir de la llei d'urbanisme del 2002 i els decrets posteriors que la complementen, l'esquema es manté amb l'elaboració del POUM (Pla General d'Ordenació Urbana) que té vigència indefinida i està prevista la seva suspensió, revisió i modificació. Per tant, no es preveu la derogació o deixar sense vigència un pla general. **Segon, previsions legals expresses de derogació**. En la normativa urbanística hi han dues previsions de derogació. Una, recollida en la llei omnibus de 2012, en que les ARE (Àrea Residencial Estratègica) es poguessin modificar per



reduir-ne la limitació o per deixar-la sense efecte, és a dir, derogar. Una altra és l'article 99.2.b del decret 2010 relatiu a modificacions de planejament general que comportin increment de sostre, densitats o transformació d'usos. Es preveia que en l'incompliment de terminis l'Administració adoptés les mesures necessàries per retornar a l'ordenació anterior a la modificació o bé la derogació. No hi ha cap altre cas. **Tercer, s'obre pas la derogació del planejament urbanístic a la pràctica urbanística?** Hi ha normativa general que permet deixar sense efecte el planejament urbanístic. És el cas de la modificació del Pla General Metropolità de les cases del costat del Palau de la Música per a ús hoteler es va dur a terme un intercanvi de classificació del sòl sense incrementar edificabilitat en cap cas. Tanmateix, es va procedir a la derogació per manca d'interès general, per que el Pla de Millora Urbana encara no s'havia aprovat, per que hi havia un alt consens polític i es va avaluar el risc patrimonial en el que es valorar que no hi havia altra alternativa que tirar endavant amb la derogació. D'aquesta manera es va dur a terme la derogació mitjançant el Codi Civil a través de l'aprovació a la subcomissió d'Urbanisme de Barcelona on es diu textualment que *"es recolza la modificació en la derogació de les normes que deriven del codi civil que és d'aplicació general a tota la norma jurídica"*. S'utilitzava així el Codi Civil com a procediment de modificació per a derogar i tornar a la situació anterior. Caldrà però esperar a veure quina és la resolució del contenciós sobre el cas. **I quart, els condicionants en l'exercici del ius variandi de l'administració pública en el planejament urbanístic.** Segons sentència del Tribunal Suprem del 2017, l'administració pública té la facultat de revisar o modificar el planejament per adequar-lo a l'interès general que en cada moment sigui necessari. El *ius variandi* ha de ser objectiu i no vol dir que no estigui subjecte a derivades econòmiques que impliquin la seva execució. Hi ha cada vegada una configuració cada vegada més restrictiva del dret a la indemnització en el planejament. Amb caràcter general, la llei del sòl diu que l'ordenació urbanística no confereix dret a la indemnització excepte supòsits previstos a les lleis. I d'altra banda diu que hom només patrimonialitza l'edificabilitat amb la seva realització efectiva, és a dir, després de la seva gestió, execució i edificació. **Ara bé, el dret de propietat del sòl genera determinats drets a la propietat,** com ara presentar l'instrument d'ordenació del planejament, participar en les actuacions de nova urbanització, completar la urbanització dins el termini, edificar els terrenys i participar en l'execució d'actuacions de reforma. Per tant, per això es diu que el planejament és irreversible, per que fer marxa enrere costa molt i per que quan aproves un planejament urbanístic es generen una sèrie de drets i deures als propietaris. **Finalment, les responsabilitats patrimonials.** El tema clau és que l'alteració del planejament, i per tant la indemnització, genera responsabilitat patrimonial.

Les propostes del projecte de la nova llei de Territori

A continuació té lloc la conferència sobre el projecte de la nova llei de Territori, a càrrec de Josep Maria Aguirre, professor de Dret Administratiu de la UdG i col·laborador de la UOC. A parer seu, com s'ha dit anteriorment, **el planejament urbanístic és de naturalesa irreversible**, no per que no es puguin enderrocar els edificis que s'hagin construït, n'hi ha varis exemples, sinó per que té uns altíssims costos econòmics. Així doncs, el planejament mal fet és com una bomba de rellotgeria. Quan s'aprova el planejament la bomba de rellotgeria ja s'ha activat. I el seu desenvolupament coincideix normalment amb cicles econòmics alcistes. **La proposta de nova llei de Territori intenta donar resposta a aquesta problemàtica: intentar revertir les bombes de rellotgeria que tenim distribuïdes arreu del territori.** S'ha de tenir en compte que aquesta llei té límits que són la llei estatal que no permet intervenir en la configuració de drets i deures o el règim de responsabilitat patrimonial. És un projecte de llei que també ha patit les terribles conseqüències de l'article 155 que ha alentit la tramitació administrativa. **Quin és el punt de partida en matèria de planejament urbanístic.** Venim d'un període econòmic 2002-2012 d'alt consum del sòl de 197 ha al mes, en una



dècada s'ha transformat la superfície equivalent al sòl urbà de l'àrea metropolitana de Barcelona, etc. **Hem d'actuar pel principi del desenvolupament urbanístic sostenible** que parteix de la premissa que hem de desenvolupar el territori d'acord amb les necessitats que tenim al dia d'avui però sense hipotecar les generacions futures. En un supòsit que avui es consolidessin tots els sectors urbanístics previstos en el planejament vigent s'incrementaria en un 40% el sòl urbà consolidat: 31.000 ha en sòl residencial i 19.000 ha en sòl d'activitat econòmica. Del sòl urbanitzable no delimitat, el sòl a la reserva per desenvolupar a llarg termini, en el PGM de 1976 tenim un terç del sòl urbanitzable classificat. Del sòl urbanitzable delimitat, el que s'ha d'executar d'una manera immediata, més de la meitat d'aquest sòl correspon a planejaments anteriors a l'any 2002. És un autèntic disbarat per ineficient. Aquests àmbits s'han de revisar per desclassificar tot aquest sòl per que justament en aquests àmbits és on tenim les bombes de relotgeria. Actualment tenim 4 milions d'habitatges i un potencial de més de 600.000 habitatges. Si això ho traduïm en sectors d'activitat econòmica hi ha un potencial de 65 milions de m² a desenvolupar. En resum, tenim 2/3 parts del planejament urbanístic vigent totalment antiquat amb uns potencials de creixement que no es corresponen a la realitat, amb uns conceptes urbanístics desfassats, que no tenen en compte el principi de desenvolupament sostenible, que no tenen en compte factors socials o ambientals o les actuals necessitats d'habitatge. Per tant s'hi ha de fer alguna cosa. **La llei de Territori parteix d'una premissa: que és necessari corregir el planejament.** Cal deixar l'urbanisme en extensió i centrar-nos en la ciutat construïda, la ciutat consolidada. **Principis i directius de la llei de Territori.** Primer, s'ha fet una relectura del desenvolupament urbanístic sostenible: intervenir en la rehabilitació i la necessitat de renovació urbana, introduir conceptes com el de resiliència, adaptació al canvi climàtic... Entre les noves directius del planejament, es posa especial èmfasi a establir condicions per poder desenvolupar nou sòl d'extensió. I entre aquestes condicions, és que qualsevol nova extensió ha de quedar subordinada a la intervenció prèvia a la ciutat construïda, no es permetrà classificar nou sòl urbanitzable si abans no has gastat el que ja tens. Altres principis i directius són potenciar l'autosuficiència energètica, l'urbanisme compacte, el continu urbà... **El nou règim urbanístic de la llei de Territori.** Es necessiten noves eines per fer real el nou règim urbanístic del sòl. Des del 1959 la normativa urbanística ve donada pels plans urbanístics a través de la classificació i la requalificació. S'ha fet una relectura d'aquestes dues tècniques en la que s'ha simplificat enormement la classificació del sòl i s'ha eliminat la categoria de sòl urbanitzable, com també la diferenciació entre sòl urbà consolidat i no consolidat. Es distingeix únicament el sòl d'espais oberts (el no urbanitzable) del sòl d'assentament urbans (o bé han sigut transformats o bé podran ser transformats en el futur). Això té la intenció de fer un planejament que respongui a les necessitats temporals en les que estiguem. S'han intentat distingir també alguns conceptes, com els d'equipaments públics i privats, distingir el que és sòl públic... **La classificació del règim urbanístic assenyala quina serà la nova metodologia de treball.** Es podrà continuar creixent de forma justificada amb un horitzó temporal màxim de 6 anys. Per a que això pugui ser han d'haver succeït una sèrie de coses: s'hagi aprovat en planejament d'aquest nou sòl urbanitzable, s'hagi aprovat el planejament derivat que el desenvolupa, s'hagi aprovat el projecte d'urbanització, s'hagi fet la corresponent parcel·lació i que tot això estigui inscrit al registre de la propietat. I això perquè? Per un motiu ben simple, per que aquell propietari que desenvolupa tots aquests passos ha hagut de fer importants despeses econòmiques i respon a un interès real. Hi ha una voluntat real de fer-ho possible. I així s'evita les edificacions indefinides. Si cal, en la llei s'ha previst una pròrroga. Del que es tracta és que el planejament estigui justificat. **Els assentaments urbans a la llei de Territori.** Els assentament urbans s'han de classificar únicament en relació a la seva realitat física, per tant sense distingir en el sòl urbà consolidat i no consolidat. De la resta d'assentament urbans hi ha un marge de la discrecionalitat administrativa en la que es plantegen diferents opcions, com el de nova extensió amb les seves condicions, de població de 2/3, adequar-se a la realitat dels petits municipis... Aquest és, un país divers format majoritàriament per petits



municipis amb poca estructura, per tirar endavant el planejament en que la Generalitat li faciliti la feina. **La modificació i la revisió a la llei de Territori.** El que intenta la llei és clarificar i establir límits a les modificacions puntuals o a les revisions de planejament. Dels 50 municipis amb més de 5.000 habitants, únicament 4 tenen un planejament posterior al 2002. **L'adaptació a la llei del planejament territorial.** La voluntat de la llei en el règim transitori té dues voluntats. La primera adaptar-se a la realitat, donat que només el 20% dels municipis s'han adaptat al planejament territorial. La llei eleva la categoria del planejament territorial a pla d'ordenació i en conseqüència les seves prescripcions seran d'execució immediata sense requerir la modificació del planejament urbanístic. Per exemple, estem posant en valor els instruments de paisatge dels plans territorials corresponents. I segon, la voluntat de que els ajuntaments amb planejament tant desfassats obligar-los a la seva adaptació. I com es fa possible? En cas de sectors d'urbanitzable delimitat tindran 4 anys per desenvolupar aquests sectors. Si no ho fan el planejament quedarà congelat i no podran aprovar cap tipus de planejament fins que aprovin un nou planejament adaptat a les prescripcions de la nova llei. En l'urbanitzable no delimitat s'obligarà a entrar en l'esquema de l'extensió urbana amb el desenvolupament a 6 anys prorrogables. En conseqüència, els sòls que no es desenvolupin durant el temps previst es desclassificaran. En definitiva aquesta ha de ser una eina per un urbanisme molt més endreçat en base als criteris de desenvolupament sostenible.

L'apoderament ciutadà i la desclassificació del sòl

Finalment, es duu a terme la darrera conferència sobre l'apoderament ciutadà a càrrec de Josep Ciurana, cap dels serveis jurídics d'Urbanisme i Medi Ambient de l'ajuntament de Figueres i activista de la plataforma Salvem l'Empordà és l'encarregat de tractar la qüestió. Tenim la necessitat de replantejar-nos tot el que s'ha fet fins ara i impedir l'especulació. L'article 47 de la CE diu "*Els poders públics (...) regularan la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació*". A parer seu, la participació ciutadana, l'empoderament ciutadà, a vegades és la clau per esmenar conflictes que l'administració pública no ha resolt o s'ha equivocat. **La participació ciutadana com a eina.** La presa de decisions en matèria de planificació urbanística segueix un procés complex, on la participació ciutadana és: un tràmit procedimental essencial i un element imprescindible per a la legitimació democràtica de les decisions adoptades. Les modificacions de planejament impliquen una exposició pública que permeten la fiscalització ciutadana. **Una altra eina és l'avaluació ambiental.** L'avaluació ambiental estratègica s'adopta abans de la decisió urbanística, una vegada valorades les alternatives ambientals i dels seus efectes. No és un complement a una decisió prèvia, sinó que la decisió urbanística s'adopta com a conseqüència de l'avaluació ambiental. En l'avaluació ambiental, per pal·liar els seus efectes, s'han de plantejar alternatives en que en la presa de decisions que inclou un procés participatiu ciutadà. A més també ha d'establir un controls per avaluar els efectes posteriors. **Les conseqüències de la no avaluació ambiental dels plans** comporten una extrema feblesa jurídica, i democràtica, dels plans derivats (plans parcials, en sòl urbanitzable i plans especials, en sòl urbà no consolidat) que es basen en plans urbanístics, anteriors, i per tant, no sotmesos a avaluació ambiental. **S'han de replantejar les decisions vigents de planificació en sòl urbanitzable que no s'han desenvolupat.** Els límits a la vigència indefinida dels plans són: a) s'han de replantejar les decisions "vigents" en matèria de planificació, b) els "drets" indemnitzatoris sobre aprofitaments urbanístics, c) la classificació dels falsos sòls urbans no consolidats que no reuneixen els requisits i d) terminis per l'execució del planejament, malgrat que hi ha planejaments que no tenen terminis. **La plataforma cívica Salvem l'Empordà.** Una associació amb una estructura estable per a la preservació dels espais naturals de l'Empordà i que es complementa amb els grups locals que es creen quan hi ha un conflicte. Per exemple en el cas de l'Escala, en que hi havia un espais de 109 ha urbanitzables en que el Pla



General deia que el sector s'havia de desenvolupar en 4 anys en el que des de la DG d'Urbanisme es va considerar que com que el promotor no havia complert no mereixia cap tipus d'indemnització. L'establiment de terminis, doncs, són molt importants. Altres temes que es treballen són la contaminació dels aqüífers i altres. Una de les primers accions de Salvem l'Empordà va ser el pla Fluvià Marina que preveia 500 habitatges si 350 amarratges. Un altre cas és el de la serra de Rodes (Palau-Saverdera) amb 9 urbanitzacions en el que es pretenien fer 580 habitatges en una zona de connexió ecològica entre PN Cap de Creus i PN Aiguamolls de l'Empordà. Sovint les reunions de la plataforma es convoquen a la plaça del poble i s'actua amb un grup d'acció directe que realitza accions de protesta ben planificades. La mobilització ciutadania permet revertir el planejament aconseguint una modificació dels plans inicials o la suspensió de llicències.

Cloenda

Per acabar, l'**Antoni Ferran**, president de la sectorial de Medi Ambient, en fa les conclusions que assenyala que actualment no es pot tramitar cap llicència de càmping fins que no es resolgui el Pla Director. Així doncs, hi ha una sèrie d'eines més enllà del municipi que poden ajudar a endreçar les coses. El que està clar és que, a mesura que Esquerra Republicana assumeix responsabilitats de govern, de *patates calentes* se'n trobaran moltes, cal ser-ne conscients. I per això cal tenir eines potents per fer que aquelles coses que no són desitjables no acabin sent.

Finalment, en **Marc Sanglas**, secretari de Política Municipal, i en **Ricard Martínez**, secretari de Política Territorial, fan la cloenda. En Marc assenyala que amb la nova llei de Territori anem cap a un nou paradigma, però que els mecanismes de planificació urbanística han d'estar també en bones mans. Per tant, cal buscar un equilibri entre un urbanisme més directe i control democràtic de la planificació. En l'urbanisme cal exercir la responsabilitat actuant amb una planificació que hem heretat en el que hem de parlar molt clar el que ens hem trobat i explicar el què significa tot això i la manera de compaginar-ho amb el model de desenvolupament sostenible que volem. Cal tenir a més una visió d'heterogeneïtat del país que reconegui les singularitats de cada territori. I en Ricard tanca la jornada agraint la feina de la sectorial i animant als futurs regidors i regidores, alcaldes i alcaldesses a fer la feina. Ho exemplifica amb una sola frase de Johan Cruyff: "*Si voleu alguna cosa, feu-la*".

Francesc Sánchez

Tècnic de polítiques sectorials
acciopolitica@esquerra.cat