

De l'urbanisme a l'administració local del territori

Manuel LARROSA

Regidor d'Urbanisme de l'Ajuntament de Sabadell

1. Introducció

El text i les notes que segueixen volen ésser un intent de reflexió, des de l'experiència municipal a Sabadell del 1979 ençà, d'aquest ampli camp que és avui l'acció urbanística, i sobre quina és la seva millor estructuració conceptual i operativa. En matèria urbanística, a diferència d'altres camps (per exemple l'educació, la sanitat, etc...), els municipis són enormement diferents. Les diferències no són sols geogràfiques, econòmiques o de població, sinó que sovint les poblacions semblen aparèixer més avançades o més enredrides en el temps: la recuperació dels dèficits i l'actualització constant de la ciutat les sotmet a un ritme històric diferenciat. I, tanmateix, tot i aquesta dificultat, hi ha problemàtiques comunes en els municipis a l'hora de plantejar *l'administració de l'urbanisme* o més en general del *territori*.

La pràctica de l'urbanisme des dels ajuntaments ha seguit tota una evolució a l'hora de centrar el seu interès principal. De fet, fa uns anys semblava que el fet de redactar i posseir un *planejament urbanístic*, era l'instrument que per si sol assegurava una bona política urbanística. A mesura que els ajuntaments han anat posseint els seus plans generals (i força ha costat des de la Llei del Sòl del 1956) ha anat sorgint la preocupació de la *Gestió* urbanística, com a capítol que seguia al planejament.

L'àmbit de la preocupació urbanística s'acompleix, en general, amb la tramitació de *licències d'obres* i amb la voluntat, més o menys reeixida, d'una *disciplina urbanística* sobre aquestes perquè a través de l'acció particular no s'anés degradant o alterant la figura del planejament. De fet, els tres Reglaments de la Llei del Sòl (sobre Planejament, Gestió i Disciplina) i les lleis catalanes (de *Protecció de la legalitat urbanística*, i d'*Adequació de l'Ordenament Urbanístic de Catalunya*) incideixen bàsicament sobre aquests tres aspectes assenyalats.

Tanmateix, avui l'acció urbanística dels municipis descobreix, dia a dia, un ventall de temes que des de l'acció pública conformen també el territori. Destacariem, així, *l'obra pública* (la inversió municipal i la d'altres administracions en infraestructures o en equipaments). El foment de mesures de *rehabilitació* i millora del parc antic d'habitatges. El control de les *activitats* (els usos que emplen l'edificació i que són un camp urbanístic tant significatiu com aquesta mateixa). La problemàtica *fiscal* (des de la contribució urbana a les valoracions en expropiació, o la pervivència de diversos índexs de valors legals diferenciats i contradictoris). La política d'*habitatge públic* (avui quasi exclusivament en mans de la Generalitat i amb iniciatives locals més migrades que quinze anys enrera). El sorgiment de la problemàtica *medi-ambiental* (espais naturals, impactes de l'actuació, etc...)

Aquests aspectes assenyalen, doncs, una problemàtica força més complexa que el que ens indicarien a primer cop d'ull la Legislació del sòl o els Reglaments esmentats.

L'administració urbanística municipal esdevindria *territorial* en la mesura que integraria aquests diferents camps en una acció política i administrativa coherent; acció que ultrapassaria els orígens urbanístics per constituir una visió integrada de les accions públiques sobre l'espai. Utilitzarem, així, d'ara en endavant, els conceptes *urbanístics* i *territorials* com a sinònims, tot i que més limitat el primer i més global el segon.

L'actuació de l'administració local sobre el territori cobrirà un àmbit, limitat en el seu sostre, per la *política territorial*. Diferenciaríem radicalment l'urbanisme, o la seva extensió d'administració del territori, del camp de la política territorial. Aquest és, necessàriament, d'àmbit supralocal i s'adreçaria a objectius d'ordre econòmic i social d'un abast espacial d'ordre regional. La *política territorial* condueix també a la creació de determinada infraestructura o assentaments específics, però no és l'urbanisme quotidià dels municipis, per bé que s'hi transformi quan es materialitza.

Avui, però, l'absència de *política territorial*, conscient i dirigida des de l'administració de la Generalitat fa aparèixer l'urbanisme (i fins i tot el *disseny urbà*) com el camp propi de qualsevol administració, quan ho hauria d'ésser específicament de l'administració local. És el complet liberalisme, o sigui, l'absència de tot tipus de Pla Territorial, el que sobredimensiona avui la presència de l'urbanisme al debat públic, sense resoldre's mai tampoc el seu emmarcament d'administració municipal.

2. El marc legislatiu

La mateixa coincidència entre la Legislació del sòl i els seus Reglaments amb les preocupacions urbanístiques inicials de tot municipi contrasta avui amb la dispersió de textos legals que afecten les noves preocupacions de l'urbanisme i l'acció territorial dels municipis.

Així podem veure, a títol d'exemple, la pervivència de les regulacions de les activitats a través del vell «Reglamento de Actividades Nocivas, Molestas, Insalubres y Peligrosas»..., i de normes dispars dels Governos Civils, etc.

La duplicitat de l'administració de la Generalitat i la municipal en matèria d'habitatge (*cèdula d'habilitat*, per un cantó, i *llicència d'ocupació*, per l'altre) amb freqüents contradiccions, entre la visió sanitària o d'habilitat, en un cas, i urbanística en l'altre.

La dispersió de normativa medi ambiental (sanejament d'aigües, actuació a l'espai rural, contaminació,...). Diferents lleis sectorials s'afegeixen a regulacions municipals determinades en Plans i Ordenances Urbanístiques.

La fiscalitat sobre l'edificació i les activitats, sobre contribucions especials i sobre im-

post de solars i els índexs de les valoracions d'immobles són dispersos entre diverses legislacions hisendístiques i a manca d'un marc municipal general: la llei de finançament local. La intervenció directa del Ministeri d'Hisenda en la gestió de tributs, com la contribució territorial i la llicència fiscal, així com en la valoració dels béns immobles (sòl i edificació) fins als nivells de la casuística més detallada són la demostració d'un intervencionisme minuciós en contradicció amb l'autonomia municipal.

En tots aquests casos es produeixen repartiments de competències, entre els municipis per una banda i l'administració de la Generalitat (o la Central) per l'altra, que s'acostumen a traduir en actuacions molt limitades o bé contradictòries.

No seria una opinió poc fonamentada demanar canvis normatius que conduïssin a potenciar la responsabilització municipal en aquests camps i, alhora, fer-ho a través del reforçament de l'actuació urbanística. Tot això perquè el treball urbanístic dels municipis no és negligible, disposa d'instruments legals importants (com la planificació territorial) i d'uns mínims equips tècnics municipals.

Un concepte bàsic estaria a la base d'aquesta sol·licitud d'*integració de l'actuació pública local sobre el territori*: el concepte que hi ha un únic territori i no pas diversos espais sobreposats: l'urbanístic, el medi-ambiental, el fiscal, etc... Hi ha territori en tant que es produeix aquesta interrelació de diferents camps... Més particularment defensem també una visió integrada en l'*actuació de l'administració pública local sobre el territori*.

L'ampliació del camp urbanístic vers el territorial presuposa una actuació pública més rigorosa que la que avui es produeix i, alhora, una major coordinació administrativa en relació als instruments de planificació i fiscalització de l'activitat privada (licències i disciplina).

Aquest concepte implica una acció territorial prioritàriament a mans de l'administració local. Implica també que l'actuació central (Generalitat, Estat, CEE) disposi d'una administració local forta on pugui contrastar les polítiques generals i, àdhuc, delegar la gestió de competències centrals.

L'administració local del territori pressuposa una acció interdisciplinària. L'enfocament arquitectònic i jurídic ha estat sovint exclusiu tot responen a l'enfoc inicial d'atendre prioritàriament el creixement urbà. Avui, però, el complement d'altres disciplines i de les diferents branques de l'enginyeria en particular, és ja imprescindible.

3. L'actuació territorial: instruments i finalitat.

Dividirem el camp de l'acció territorial en els següents camps o àmbits d'actuació:

1) D'iniciativa pública

- 1a. Planejament.
- 1b. Gestió: desenvolupament del planejament.
- 1c. Fiscalitat: índexs de valors municipals.
- 1d. Patrimoni municipal del sòl.

2) D'iniciativa privada

- 2a. Edificació i rehabilitació. Habitabilitat.
- 2b. Activitats industrials i comercials. Actuació medi-ambiental.
- 2c. Informació urbanística.

3) D'inversió i actuació

- 3a. Equipaments i espais públics.
- 3b. Infraestructures i xarxes de serveis públics.
- 3c. Habitatge públic.
- 3d. Producció de sòl: urbanització.

Aquest podria ser un guió d'anàlisi o d'organització administrativa dels diferents aspectes que cobreixen l'activitat urbanística municipal; cale, però, la definició de diferents *polítiques sectorials* que donessin sentit a l'actuació i que anessin més enllà d'un esquema instrumental. Diferents polítiques serien:

- de creixement i de renovació urbana.
- medi-ambiental.
- d'habitatge.
- industrial i d'activitats (productives, comercials, serveis).
- d'equipaments i dotacions (públiques i privades).

Per a aquestes polítiques finalistes, per exemple, la planificació urbanística, la disciplina o la gestió són, com és evident, uns instruments, com ho són també la fiscalitat, la inversió pública o un coneixement actualitzat i dinàmic del territori.

Des d'aquest enfocament, serien limitades aquelles polítiques urbanístiques encarrilades exclusivament des d'una única visió. Per exemple, recentment ha estat assenyalada la importància de *l'obra pública*, o de la *rehabilitació* com a actuacions configuradores quasi exclusives de la ciutat, i s'han formulat com opcions alternatives al planejament urbanístic clàssic. Tot i la importància d'aquests temes, defensaríem la necessitat de no renunciar a cap instrument normatiu i, alhora, de disposar de diverses polítiques sectorials, no pas exclusivament d'una única, per decisiva que aquesta sigui.

4. Territori i serveis públics

L'actuació municipal té en el camp dels *serveis públics* un àmbit fronterer amb l'urbanisme i la problemàtica territorial. El transport públic, les regulacions quotidianes del trànsit i l'aparcament, l'eliminació de brossa i els abocadors, la captació i distribució d'aigües i el seu sanejament, etc..., constitueixen o bé clars impactes territorials, o bé intervencions en el funcionament quotidià de la ciutat.

En relació a aquest serveis es produeixen dues situacions organitzatives. L'una tendeix a gestionar aquests serveis cada cop més des d'una vinculació amb l'urbanisme; l'altra, contrària, valora l'especificitat funcional i, sobretot, l'econòmica, i tendeix a crear organismes específics de gestió. Molts ajuntaments o la mateixa Corporació Metropolitana de Barcelona gestionen conjuntament els serveis públics amb l'urbanisme o bé els serveis amb l'actuació d'inversió (obres).

Aquesta situació comporta una excessiva extensió del camp urbanístic que té diverses conseqüències negatives.

Es barreja sovint la planificació dels serveis públics o el control dels seus impactes territorials amb la problemàtica quotidiana de la seva gestió (empresarial, econòmica). Es produeix a la pràctica un debilitament de l'acció urbanística perquè tendeix a confondre's amb altres camps de l'actuació local.

De fet, pensem que la planificació urbanística entesa com *planejament del territori* i la *regulació de les activitats* són camps suficients com per atendre l'impacte territorial

dels serveis públics i que, des del camp urbanístic se'n pot fer un seguiment i un control genèric sense involucrar-se en la seva gestió. Conclouríem, doncs, que els serveis públics municipals constitueixen un camp específic i propi, subjecte com d'altres a especificacions urbanístiques, però sobretot amb un contingut propi i diferenciat.

5. Urbanisme i obres: el territori com a bé material

L'actuació municipal en l'execució d'obres d'equipament o infraestructura constitueix la materialització de moltes previsions urbanístiques. La instrumentació d'aquesta actuació (projectes, contractació, direcció d'obres, finançament, etc...) té una naturalesa i unes particularitats tècniques allunyades de la naturalesa administrativa usual de l'urbanisme.

Aquesta aparença d'*actuació física* en l'obra pública, i de *tramitació administrativa* en l'urbanisme, distorsiona una realitat més complexa i unificada. Per un cantó, per exemple, el patrimoni municipal del sòl demana inversió pública i, per l'altre, el tràmit de determinades obres és purament urbanístic: projectes d'urbantzació, llicències de companyies de serveis, etc...

Tot i existir dues dinàmiques de treball municipal al voltant de l'urbanisme i les obres municipals, és imprescindible la direcció global i la visió urbanística en l'actuació, en equipaments, infraestructures i espais lliures. L'oblit d'aquesta visió no sols distorsiona o debilita l'actuació sobre la ciutat sinó que es pot acabar renunciant al contingut real de l'actuació urbanística, ja que aquesta acaba adreçant-se únicament als continguts formals: els drets de propietat, d'edificació, d'usos possibles, més que als continguts reals de la ciutat. Si bé l'administració de l'urbanisme regula els continguts del *dret de propietat*, no és aquest un objectiu exclusiu. Si fos així, no hauríem pas superat veritablement els antics *plans d'eixample*.

També en el límit, en la mesura que l'actuació urbanística és territorial, el sòl no és una abstracció superficial, sinó un suport material, amb preexistències naturals, xarxes de serveis, obres, etc..., és a dir constitueix un *capital fix* específic i particular. Un capital fix avaluable en termes econòmics, però també en sentit cultural, tècnic, ecològic, etc...

L'aprofundiment en aquesta visió ens faria contemplar aspectes com:

- el preu del sòl urbà en relació a la inversió material que el qualifica (ja sigui en la seva proximitat immediata o a més distància).
- l'enorme dimensió urbana que prenen avui dia les instal·lacions dels serveis i la seva modernització. A tall d'exemple, vegi's el cas de les xarxes elèctriques amb diferents companyies simultànies, traçats aeris envellits, etc... i els requeriments de noves xarxes: telecomunicacions, etc...
- l'eficiència en l'*entreteniment* («manteniment») del capital fix urbà en relació a la *nova inversió*. L'*entreteniment* ho és, de fet, tant de l'espai públic com del privat (rehabilitació de l'edificació).
- la comparació entre *ciutat* i *camp*. Ciutat com a medi intensiu de la convivència i de les inversions i l'entreteniment. Camp com a medi sovint residual, veritable buit, on no s'inverteix ni es fa cap entreteniment. La crisi de l'agricultura i de l'espai de bosc, l'anarquia de moltes instal·lacions ramaderes i pseudoindustrials en el medi natural precisa, també, una atenció urbanística i una inversió material.

El camp pot ser entès avui veritablement com un medi urbà de baixa intensitat. A Catalunya la dimensió de l'espai metropolità, de la urbanització de la costa i de la xarxa comarcal de ciutats permeten parlar pràcticament en termes d'urbanització global del país. Hem superat també ja fa anys aquella visió del *Pla General* en termes de casc urbà i s'ha extès la seva acció a tota la problemàtica del terme municipal.

6. Territori i actuació medi-ambiental

En un sentit històric, determinades regulacions sanitàries constituïren un camp amb fronteres comunes amb l'urbanisme. Aquest fet seria evident des del propi naixement de la legislació urbanística en tant que alguns aspectes de l'urbanisme es desenvoluparen a remolc de la sanitat.

Avui, la regulació urbanística tant de les activitats com de les condicions d'habitabilitat és un element clau per a l'actuació urbanística. Similarment, els aspectes medi-ambientals lligats al territori (delimitació d'àrees naturals, impacte d'infraestructures i activitats, etc...) precisen un marc comú de planificació territorial i controls urbanístics, encara que es gestionin amb instruments específics.

L'existència de polítiques centrals (a la Generalitat, l'Estat i la CEE) en relació a la preservació d'espais naturals, l'estalvi energètic, la definició d'àrees de millora o protecció, etc., no estalvia una actuació local, minuciosa en l'ordre urbanístico-territorial. Ben al contrari, una acció medi-ambiental haurà de partir del doble nivell local-central per a fer-se eficient, i a nivell local no és possible una actuació medi-ambiental al marge de l'actuació urbanística. Ambdues accions són d'ordre territorial. El planejament territorial ha d'ésser un marc comú, com també ho ha d'ésser l'actuació administrativa que se'n deriva.

Un marc de planejament territorial per al conjunt de les actuacions públiques i privades pressuposa una *cultura* medi-ambiental. Cultura avui molt reduïda, dispersa i decantada excessivament del cantó urbà del territori (el mateix concepte de «no urbanitzable» en seria un exemple).

7. La ciutat: creixement i reforma urbana

Com ja és conegut, podem situar les inicials preocupacions de la Llei del sòl en els mecanismes del creixement urbà.

Sovint s'ha criticat que la Llei del sòl està mancada d'instruments per a l'actuació en el sòl urbà consolidat. En aquesta situació el planejament urbanístic recent ha vingut a experimentar un conjunt ric d'iniciatives per compensar aquesta limitació. L'aparició de diverses figures per permetre cessions d'espais públics en unitats d'actuació de sòl urbà en constituïrien el camp més clar.

A nivell de gestió urbanística, l'*urbanisme negociat* (convenis urbanístics) o l'ús combinat de fórmules existents (registre d'edificació forçosa, impost de solars, contribucions especials, etc...) constitueixen un camp els resultats del qual no són tampoc negligibles en el sòl urbà consolidat.

Tampoc no cal oblidar la gestió pública de zones de remodelació urbana, a través de l'adquisició pura i simple del sòl per part de l'administració pública. Aquesta comença a ésser una experiència present a moltes ciutats. Aquests mecanismes indicarien com s'ha invertit l'ordre legal i formal: no seria exclusivament a través del planejament com es

prioritzarien les actuacions públiques sinó que en el seu origen apareix una «gestió» que és més una negociació que un desenvolupament simple del planejament.

Aquests casos plantegen el lligam estret entre política urbanística i política de sòl. La *mobilització del sòl* (públic o privat) en relació als objectius del planejament urbanístic és el resultat mateix de l'acció urbanística. Són, sovint, les dificultats d'aquesta mobilització les que condueixen a canviar o flexibilitzar el mateix planejament per fer possible l'acció urbanística.

Aquests camps esmentats fan referència, sobretot, a actuacions urbanístiques de certa dimensió. Però, tanmateix, el camp tradicional del control individualitzat de l'edificació i de les activitats (llicència i disciplina urbanística) constitueixen un camp important, amb eficàcia també extensa i general sobre tot el casc construït.

Aquesta situació posaria, finalment, més el relleu en la *reproducció* de la ciutat que en la *nova producció*, més sobre la *reforma* urbana que sobre el *creixement*.

A nivell econòmic de l'actuació urbanística aquest fet es tradueix en el següent balanç. Són més decisius i importants els sòls que s'obtenen al casc (cessió, expropiació o compra) que les cessions gratuïtes del creixement urbà. Són més importants les càrregues urbanístiques dels dèficits en sòl urbà i el manteniment (inversió municipal, contribucions especials, ...) que les compensacions urbanístiques entre costos d'urbanització i edificabilitats en el creixement de la ciutat.

8. Recursos fiscals de l'actuació urbanística

El conjunt dels recursos fiscals municipals en el camp urbanístic serien bàsicament: taxes de llicències d'obres i d'obertura d'activitats, impost de solars, contribucions especials, i quotes d'urbanització en obres de millora o nova urbanització i cànon de sanejament (per a la construcció de col·lectors i depuradores). Semblantment, diferents arbitris no fiscals s'han divulgat en la gestió urbanística i obres il·legals, manteniment dels edificis, etc...

En un sentit més general, les taxes d'ocupació de la via pública (guals i companyies de serveis) serien també d'ordre urbanístic si es relacionen amb els costos d'entreteniment viari.

Les bonificacions fiscals amb incidència urbanística són importants en la nova construcció d'habitatges de promoció privada protegida i en la rehabilitació: 90% de bonificació.

La conclusió és que, tot i la gran dispersió de taxes i arbitris urbanístics, els costos de funcionament de l'administració urbanística podrien finançar-se a partir d'aquests ingressos específics, com ho fan avui multitud de serveis públics, a partir de les pròpies taxes. En qualsevol cas aquest conjunt de taxes ha de ser gestionat amb visió urbanística i no exclusivament com un ingrés municipal qualsevol. Per caràcter puntual i no generalitzat a tota la població com ho seria un impost corrent, és convenient, també, una gestió estretament lligada a les diferents actuacions urbanístiques que originen l'element fiscal: i una obra pública, una actuació privada, etc...

En canvi, la inversió urbanística (urbanització i adquisició de sòl) ha de nodrir-se d'ingressos fiscals en general, en no existir cap fiscalitat específica i suficient (com podria ésser, per exemple, un percentatge fix de la contribució urbana, model que ha estat repetidament proposat per a finançar el transport públic, o com ho és el cànon de sanejament per al manteniment i construcció del sistema de sanejament o aquelles taxes dels serveis públics que cobreixen des de l'amortització de les inversions a l'explotació d'un servei).

La previsió legal de destinar un mínim del 5% dels pressupostos, municipals a la formació de *patrimoni del sòl* constitueix una reserva legal d'un ingrés fiscal general per a l'actuació específicament urbanística. Aquesta reserva és quantitativament important. Caldria interpretar-la en sentit general: patrimoni del sòl i la seva urbanització. Aquesta reserva específica per a l'actuació urbanística d'un 5% del pressupost municipal no estalvia altres inversions, ans al contrari. El marge d'inversió municipal supera pràcticament sempre aquest percentatge: l'endeutament dels municipis, que oscil·laria en general entre un 15% i un 20%, pressuposa que equipaments, infraestructures i béns d'equip constitueixen una quota de pressupost sempre molt elevada. El que estem predicant és que l'actuació específicament urbanística es nodreixi de la reserva legal del 5% en el sentit que aquesta inversió revertiria també sobre el municipi, però amb objectius de política urbanística. Aquesta inversió, feta amb criteri general, s'afegiria i es complementaria amb les inversions puntuals en equipaments i infraestructures que tot municipi executa o promou, sigui a partir del seu pressupost com del d'altres administracions.

9. L'urbanisme: actuació sobre el canvi territorial; definició de les permanències

L'actuació urbanística en sòl urbà combina dues problemàtiques: *la reforma urbana* i la *superació dels dèficits* històrics acumulats. Ambdues qüestions són diferents encara que apareguin juntes en la mateixa realitat d'un casc urbà. Les diferències entre ciutats ho són, sobretot, en relació a aquesta situació més que no pas en relació a la nova quota al creixement urbà. Fins i tot en els casos que el creixement sigui ràpid, els problemes s'acostumen a traslladar al futur: els veritables dèficits i insuficiències no apareixeran sinó a mig termini. Per si mateixa la dada del creixement urbà no és suficientment significativa de la problemàtica urbanística actual d'un municipi.

A curt termini el miratge és un creixement sense problemes (urbanització i espais lliures). Únicament certs equipaments semblaran endarrerir-se en la seva programació (escolars en particular). Amb creixement urbà o sense, és la *reproducció* del sistema urbà (i territorial) en el seu conjunt el que és enormement significatiu. És més significativa la reproducció de la ciutat i de l'espai no urbà, que la quota de creixement que transforma l'una en l'altra.

L'atenció urbanística, si bé nascuda en els mecanismes del creixement urbà a partir, sobretot, de la realitat urbana dels anys seixanta, és avui, cada dia més, una visió global sobre el canvi gradual de la ciutat en el seu conjunt. *Canvi* que es produeix tant en els elements principals i d'estructura, (reforma urbana, noves infraestructures, reequipament, ...) com en els elements secundaris i particulars (canvis en els usos, millores de rehabilitació, ...). Però el que aquests canvis puntuals produeixen no és purament conjuntural sinó que, ben al contrari, defineixen l'estructura mateixa de la ciutat a llarg termini.

Aquest mateix enfocament és traslladable al territori en el seu conjunt: l'atenció i l'actuació en relació als canvis territorials puntuals és el camp de la política urbanística. Així també, la fiscalitat bàsica dels municipis (contribució territorial i llicència fiscal) s'adreça als elements *permanents* del territori i, per contra, la fiscalitat urbanística opera únicament en el moment d'aparició de *canvis*.

L'administració urbanística, en tant que opera sobre els canvis urbans, té per horitzó la definició mateixa de la ciutat. Al contrari, la gestió municipal del pressupost anual afecta

genèricament la ciutat, però esdevé sovint conjuntural, immediata, en ignorar aquella petítíssima quota de ciutat que anualment es renova. Aquesta quota és, però, decisiva a llarg termini i és objecte de definició pràcticament exclusiva per part de l'actuació urbanística.

Aquesta dicotomia *canvi—permanència* qualifica l'acció municipal en el seu conjunt: d'una banda el ritme anual de pressupost municipal i com a màxim uns certs programes d'actuació (sense traducció econòmica) sobre períodes de 4 anys de mandat polític municipal. El suport econòmic d'aquest ritme són transferències de l'Estat i fiscalitat municipal bàsica. De l'altra banda, l'actuació urbanística decideix, pràcticament sempre, més enllà del pressupost anual i del mandat municipal. La manca de recursos urbanístics específics implica la seva supeditació total al ritme pressupostari anual. La programació inversora té un sostre màxim possible: un 25% del pressupost dedicat al finançament de la inversió, però no hi ha un mínim legal garantit.

La crisi del finançament de les administracions públiques colpeja els ajuntaments i, en aquests, en particular la inversió. Es deixa permanentment per a l'any vinent la inversió, ja que és més reduïble que la pròpia despesa corrent, que esdevé estructural. A mig i llarg termini, l'endarreriment urbà és manifest com a fruit de la contradicció entre el planejament urbanístic com a programa de necessitats a llarg termini i l'actuació inversora com a concreció anual de la seva satisfacció.

En una situació crònica de debilitat de recursos, la inversió municipal acaba apareixent com a contraposada a la prestació directa de serveis. La contraposició entre inversió i serveis personals (socials, culturals, etc.) esdevé dramàtica, irresoluble. El resultat final és tant la pobresa de les prestacions al ciutadà com també la *descapitalització* de la ciutat.

10. La rellevància de la informació territorial

Tradicionalment la redacció del planejament urbanístic s'iniciava amb un treball de camp enfocat a mapificar els usos, l'estat de l'edificació, les densitats de població, etc... Aquesta cartografia bàsica d'un moment concret permetia un diagnòstic que era el propi Pla. La revisió del planejament, molts anys després, partia novament de l'inventari cartogràfic de la ciutat.

En un altre ordre, la gestió de la hisenda municipal disposa d'uns padrons fiscals més o menys actualitzats en el temps per a la gestió de cada taxa o impost. Avui, la complexitat del tema fiscal ha esdevingut impressionant si ens fixem en l'existència no sols de padrons en el municipi sinó també en les delegacions d'Hisenda i sense oblidar el Registre de la Propietat, les diferents companyies de serveis, etc.

L'actualització permanent d'aquests padrons no és avui plantejable si no és en termes de coneixement integrat del territori.

La cartografia automàtica permet avui una integració de la informació municipal sobre el territori, (*el parcel·lari*), coordinable amb d'altres organismes. En particular, Registre de la Propietat i Delegació d'Hisenda en relació als índexs de valoració i a la gestió de la contribució territorial.

El manteniment cartogràfic actualitzat de l'edificació i les activitats permet una actuació urbanística lluny del vell planejament que operava sobre diagnòstics distanciats en el temps. Un major grau de flexibilitat i ajustament és possible des d'aquest coneixement actualitzat.

La rellevància de la informació territorial té un vessant d'inventari del sector privat, amb una utilitat evident tant fiscal com de coneixement sistemàtic per a l'acció urbanística.

Aquesta informació cal estendre-la al tema de les valoracions, que analitzarem més avall, en tant que l'assignació de valors econòmics al sòl i als immobles té transcendència fiscal, però també en el seguiment de l'economia de la ciutat.

Finalment, la informació territorial és també inventari de béns públics: xarxes de serveis (sobrepagats sovint en l'espai públic sense cap normalització), de béns públics (equipaments i infraestructures), recursos naturals (com també focus de contaminació), etc., el coneixement dinàmic també és bàsic per a la definició d'intervencions públiques i privades.

11. Valors de mercat i valoracions legals

La millora tècnica sobre la informació territorial és coincident amb una exigència de major coherència administrativa, en particular en relació a dos camps tradicionalment desvinculats: l'urbanístic i el fiscal. Hem assistit, i és freqüent encara que sobrevisquin diferents índexs legals de valoració de béns immobles, per exemple els índexs de la contribució territorial urbana, els de plusvàlues i les valoracions urbanístiques per a l'expropiació de sòl o la gestió urbanística (en reparcel·lacions, compensacions, etc.). La integració de tots aquests índexs i la seva referència comuna al de contribució territorial sembla avançar cada dia de manera indiscutible. Si bé el problema a nivell teòric apareix amb un acord general, ben diferent és la realitat pràctica ja que la dispersió d'administracions i encobriments de funcions es resisteix a la uniformització predicada.

En relació a les valoracions de la contribució urbana, com a valoracions fetes des de la perspectiva fiscal i en relació als criteris de *valoració urbanística* trobaríem que:

- ben poc es predica avui, i ja s'ha renunciat pràcticament a l'existència d'una *valoració urbanística* diferenciada de la fiscal. Els supòsits teòrics que l'avalen s'han dissolt completament. L'ambigüitat de les *valoracions urbanístiques* oscil·laven entre el criteri, per una banda, de desvaloritzar el sòl (el sòl valdria com el sòl rústic i la resta seria plusvàlua) o hipervalorar-lo en termes especulatiu, (el sòl val en tant que se li confereixen edificabilitats a través del planejament). Conseqüència d'aquest fet és que ja ben poc es parla, com es feia fa uns anys, de *reglaments de valoració urbanística*.
- La valoració fiscal ha incorporat els fets urbanístics. En primer lloc, la valoració de *repercussió* (el sòl val en funció del sostre edificable) i en segon lloc la *qualificació urbanística* (un espai verd no val el mateix que un solar edificable).
- La valoració fiscal pren com a referència l'adequació al *mercat*. Les valoracions han de reflectir la realitat i en tot cas correspon als tipus fiscals de decidir la pressió fiscal. És a dir, distanciar les valoracions (ni que sigui *per un igual* arreu) sols condueix a la manca de transparència i a la injustícia fiscal. La conclusió de la intervenció del Ministeri d'Hisenda en les valoracions fiscals seria, finalment, una dosi de realisme urbanístic. (Hem arxivat definitivament els teoricismes mal aplicats sobre la *renda del sòl*.)

La rellevància de la informació urbanística en el seu conjunt i del fet puntual, però decisiu, de les valoracions fiscals, posarien novament de relleu el necessari compromís de l'administració local i central en aquest camp. O, dit d'un altra manera, no pot existir tampoc una actuació territorial eficient i coherent si no es parteix d'un coneixement minuciós i permanentment actualitzat del mercat immobiliari. Que és l'administració local l'única que pot desenvolupar aquesta atenció és prou evident, però això és avui encara sistemàti-

cament ignorat per l'intervencionisme estatal (per exemple a través dels ineficients consorcis per a la gestió de la contribució territorial).

12. Política del sòl: debilitats i frustracions

El conjunt de la política de sòl tindria dues fites claus. D'un cantó l'acompliment de les previsions del planejament, ja que són actuacions *en* el sòl les que desenvolupen els plans. D'altra banda, la recuperació pública de les *plusvàlues urbanes*, o dit més prosaicament, la lluita contra l'especulació del sòl.

La política de sòl ha estat també tradicionalment un dels objectius finalistes de la política urbanística. Definiríem el seu contingut a través de diferents objectius en relació a la mobilització de la propietat i a l'increment del patrimoni públic:

- en relació a l'obtenció del sòl per a les finalitats públiques (equipaments i espais lliures).
- en relació a l'entrada en mercat de sòl urbanitzat, edificable per al sector privat i per al sector públic (10% d'aprofitament previst en el sòl programat). Aquests mecanismes d'*ampliació de l'oferta* preveien l'abaratiment general de preus, així com una mobilització del sòl urbà a través del registre d'edificació i l'impost de solars.
- definició del dret de superfície. Per permetre desvincular el dret d'ús del de propietat. Les experiències històriques europees d'utilització de la figura de l'*emfiteusi* en la promoció d'habitatge públic estarien en la base d'aquesta figura.
- definició del *patrimoni municipal del sòl*, com a actiu immobiliari a gestionar en relació a l'actuació urbanística (amb previsions legals de sòl públic seria un mecanisme *competitiu* per abaratir el sòl en general).

Aquest conjunt d'opcions tradicionals i ideals de la *política de sòl*, podria avui avaluar-se i contrastar-se a la llum de l'experiència recent.

Per un cantó, el canvi de les prioritats urbanístiques des del creixement a la reforma urbana ha situat com a relativament marginals els nous sòls obtinguts gratuïtament a través del creixement urbà i, per contra, com a imprescindibles, nombrosos sòls en el casc que han d'obtenir-se sigui per expropiació, sigui per adquisició, sigui per fórmules negociades i complexes (el «conveni urbanístic»).

D'altra banda, cal avaluar el sòl com a instrument intermediari, com element secundari, d'una política que pot ser d'habitatge, industrial, d'equipaments o serveis:

- Hi ha un sostre en la política de sòl, en tant que aquest és suport d'una actuació d'habitatges o industrial. El mercat del sòl és econòmicament *un mercat derivat*. El preu decisiu és el del producte final i no pas el del sòl. Així, el preu del sòl, és sempre un *percentatge* del bé que sosté. De manera explícita, el que s'anomena *una renda*.
- L'experiència europea sobre el *dret de superfície* manifesta les dificultats de recuperació lliure per part del municipi del sòl ocupat un cop passat el període de concessió. Si bé a nivell industrial la fórmula sembla encara aconsellable, a nivell residencial hi ha *un apròpiament*, (*quasi propietat*) que és lluny de la mobilitat prevista.
- No és marginable tampoc el fet de l'existència de dos mercats immobiliaris d'habitatge. L'un en sòl privat i l'altre en sòl públic, amb fiscalitats que sobre el mateix bé apareixen enormement distanciades i bàsicament *incomparables*.

Es produeixen efectes globals sobre el mercat immobiliari quan l'acció pública pot in-

tervenir en quotes importants del mercat global (es parla d'entre 1/5 a 1/3 de quota). Tot i així, en l'existència de promoció d'habitatge privat protegit, el preu final del sòl queda englobat en el de l'habitatge. Una acció sobre el preu del sòl pot no traduir-se en el producte final o no fer-ho amb la generalitat desitjable. El finançament subvencionat de l'habitatge pot ser apropiat, en una part, pel propietari inicial del sòl.

Aquí també cal recordar les limitacions de la intervenció administrativa en els preus de venda/lloguer dels habitatges privats de protecció oficial en una segona transmissió. Si bé hi ha un preu *taxat* legalment establert, és l'existència d'un ampli *mercat* qui determina i fixa de fet els preus. Des d'aquest punt de vista, la promoció pública d'habitatge i la política de sòl han d'ésser conscients de l'existència d'aquest mercat i dels seus efectes (hi insistirem més endavant).

13. Política de sòl: la nova perspectiva

Fins ara, la defensa de les polítiques de sòl es feia en un context no sols de creixement urbà notable (calia actuar sobre aquesta quota de nova ciutat) sinó també en una situació de fiscalitat urbana quasi prescindible.

En un context actual de creixement més suau, amb l'existència freqüent de sòl urbanitzat vacant i amb una fiscalitat més activa, la política de sòl ha de canviar completament d'objectius i instruments. Avui *acumular* simplement sòl comença a deixar d'ésser un objectiu rendible privadament. També pot resultar un mecanisme massa costós per al propi sector públic si es tenen en compte les despeses financeres de la seva adquisició i immobilització.

L'augment mateix dels costos d'urbanització fa que aquests apareguin sovint com a més significatius que el preu originari del sòl per si mateix. Aquest canvi fa difícilment plantejable avui aquell mecanisme previst en la llei del sòl d'executar completament la urbanització com a prèvia a l'edificació. Això és ara molt costós econòmicament, però també és tècnicament deficient ja que difícilment té sentit una urbanització completament acabada abans de l'edificació. És evident que un cert grau de simultaneïtat és força millor, sobretot en relació als acabats i a les xarxes de serveis. Com a conclusió, no sols en termes econòmics el sòl és un mercat derivat sinó que la relació entre sòl i edificació és avui molt més intensa. Aquest canvi de perspectiva és avui reflectit normativament quan ja és possible la tramitació simultània —no simplement sucesiva— de diferents instruments urbanístics (pla parcial, projecte d'urbanització, etc...). L'objectiu i conclusió és novament atendre, en l'actuació urbanística, a la decisió finalista més que als seus fets instrumentals o intermediaris. Els límits de la política de sòl són així manifestos en tant que el sòl és únicament un element instrumental o intermediari.

En canvi, l'actuació municipal en relació al sòl, sigui a través de l'expropiació o de la compra, s'ha adreçat en l'actuació municipal recent a objectius finalistes d'equipament o reforma urbana. Aquesta actuació de sòl ha estat potent en tant que no era concebuda com a finalitat per si mateixa (oferir sòl) sinó com a instrument d'actuacions urbanístiques concretes.

Posseir sòl per part del municipi, ser propietari *en sentit estricte*, esdevé avui disposar de possibilitats reals d'actuació urbanística.

Aquesta situació planteja les dificultats del planejament com a medi exclusiu per a generar l'actuació urbanística.

D'aquesta situació, n'ha resultat canviat actualment el propi caràcter del planejament

urbanístic. El Pla General és el marc per a un desenvolupament que no és simple derivació rutinària sinó el marc d'una actuació que involucra contínuament totes les capacitats urbanístiques del municipi.

Avui és evident que, si existeix un treball intens en el camp urbanístic, el sòl esdevé un element decisiu. Mai, però, un element finalista, sinó contràriament intermediari de les actuacions derivades del Pla General, actuacions tant públiques com privades.

En particular, la intervenció pública en el límit urbà per a la creació de nou sòl urbanitzat és, a la llum de les experiències, un camp fàcil d'actuació. Les iniciatives, ja sigui de l'*Institut Català del Sòl*, de diversos municipis o de la *Corporació Metropolitana de Barcelona*, en serien bons exemples. Ha existit, doncs, política de sòl en tant que hi havia política d'habitatge o industrial i s'ha abandonat qualsevol actuació genèrica d'incrementar simplement l'oferta de sòl com a objectiu d'ordre urbanístic o econòmic.

Mentre alguns debats teòrics continuaven formulant la necessitat d'un nou *sistema d'actuació* a afegir als previstos en la Llei del Sòl, la realitat de la gestió urbanística ha superat els obstacles per la via de fet. L'actuació urbanística per implicació directa de l'administració pública ha anat més enllà del que s'hauria proposat. Ha estat sistemàticament incrementada la *promoció pública*, no sols en els anys de *crisi* immobiliària, sinó que a ben segur aquesta situació no és conjuntural i s'allargarà al futur, com una pràctica assentada. Pràctica assentada que ve a omplir sovint un buit constatable: el sector privat no urbanitza i deixa en mans públiques, cada dia més, la creació de sòl, sigui en el perímetre urbà per al nou creixement com en el cas en la reforma urbana.

Aquest avenç hauria de ser valorat en tota la seva importància. Avui podria consolidar-se, sense gaires problemes, una presència pública en la creació de nova ciutat i en la seva reforma que ens faria escurçar distàncies dels hàbits europeus i superar definitivament gran part del model urbanístic pre-democràtic.

14. La política de sòl és una gestió patrimonial

L'actuació urbanística planteja, com hem vist, d'una manera permanent el lligam entre l'actuació urbanística i la gestió del sòl. En la mesura que el sòl és un element intermediari en tota actuació, la imputació de costos de la seva adquisició i urbanització ha de relacionar-se amb l'operació final a què es destina. Això constitueix una gestió patrimonial que en el marc de la gestió urbanística tindrà un desenvolupament en el temps. Un desenvolupament plurianual i força més àgil que la gestió pressupostària convencional del municipi. La figura legal del *Patrimoni municipal del sòl* i les formes organitzatives dels serveis com la *societat anònima municipal* o la *gerència urbanística* en serien els mecanismes més adients (en un altre ordre tant l'*Institut Català del Sòl* com la *Corporació Metropolitana de Barcelona* ratifiquen aquesta necessitat d'una figura específica en l'actuació de política de sòl).

Reforçarien la necessitat de configurar una autèntica política de sòl, entesa com a gestió patrimonial, el que aquesta, sols parcialment, pot nodrir-se d'ingressos fiscals generals. Si bé és legalment previst el destinar-hi l'*impost municipal de solars*, no seria just d'alimentar permanentment amb recursos fiscals els ingressos generals d'una gestió patrimonial. Tot el contrari, cal fer-ho sobretot a partir de la pròpia gestió si el que es pretén és de recuperar plus-vàlues socials (i no pas subvencionar agents particulars).

L'experiència de la gestió pressupostària dels Ajuntaments ens confirma com és inusual aquesta disponibilitat d'ingressos significatius a partir de la gestió patrimonial. Aquesta

gestió precisa un enfocament plurianual, lluny de la immediatesa anual dels pressupostos. En el pressupost municipal l'amortització d'una inversió no es calcula pràcticament mai, sinó és en determinades taxes (per exemple quan el servei és a través d'una concessió o d'una empresa que ha fet la inversió). El tema no és pas excepcional, tampoc l'Administració de l'Estat amortitza carreteres, o despeses militars, per posar un exemple.

Una política de sòl vinculada al pressupost municipal, com una inversió més, tindria uns límits que la farien clarament impracticable:

- perquè competiria amb d'altres inversions prioritàries.
- perquè no s'amortitzaria convenientment ni és coneixeria el seu cost real.
- perquè no esdevindria una gestió específica, avaluable al llarg dels anys i amb una direcció i finalitats específiques, alimentada principalment per la pròpia gestió urbanística.

No existeix cap *comptabilitat de costos* que pugui substituir una gestió activa. La *gestió patrimonial* en l'administració local precisa d'uns recursos, d'una flexibilitat i d'un enfocament a mig termini incompatibles amb la gestió pressupostària convencional. L'adopció d'una figura específica, *Societat anònima municipal* o *gerència urbanística* serien, en l'ordre econòmic, una conseqüència directa d'una actuació urbanística connectada permanentment amb una activa *gestió patrimonial*.

Inversament, una *gestió patrimonial* activa hauria de fer possible la recuperació de plusvàlues urbanes suficients com per permetre determinades inversions (en urbanització en particular) al marge del seu cost exclusivament fiscal com és avui permanentment usual.

Una actuació municipal en la gestió patrimonial pot ser entesa com una *especulació immobiliària* des del propi sector públic. Així seria, en part, ja que defensem el referir els preus urbanístics als preus de mercat, però l'objectiu és tant de retornar al sector públic aquests ingressos com d'incidir en el conjunt del mercat (més que en aïllades actuacions al seu marge).

L'actuació d'una *gestió patrimonial* pública té més el sentit d'una *economia mixta* sobre el sòl en conjunt que d'una intervenció administrativa puntual. Des d'aquest plantejament, fiscalitat, preus de mercat i beneficis del sector públic constitueixen un tot interrelacionat. Un tot difícilment dirigible en el sentit d'un pla econòmic però si un tot amb més presència pública i més just socialment (per la recuperació de plusvàlues) que una situació com la usual de no presència pública en el mercat del sòl. En qualsevol cas prediquem que les bonificacions públiques (a l'habitatge, o a la indústria, per exemple) siguin finalistes i no un bé intermediari com ho és el sòl.

Un equilibri entre *espai públic* i *espai privat* en el sòl municipal, en particular en el moment de la seva producció (o d'entrada en mercat) aniria més enllà de la conceptualització de l'espai públic com a bé jurídic de *domini públic*. Reforçar el pes dels *béns públics patrimonials* en l'economia de la ciutat no és ni una novetat jurídica ni econòmica ja que hi ha una llarga tradició en aquest camp. Situació jurídica que contrasta a bastament amb la pobresa d'aquesta economia pública en la majoria de municipis.

Estaria en la base d'aquest plantejament la convicció profunda (confirmada per les anàlisis) que el creixement i la reforma urbana generen plusvàlues suficients com per redreçar contínuament el cos urbà.

També hi seria la constatació que el desordre i la misèria urbanística produeixen costos, i deficiències de qualitat, més profunds del que el propi nivell mitjà de l'economia i la cultura del país. La conclusió és, en suma, que les nostres ciutats són quotidianament una gran malversació de recursos. De recursos tant públics com privats, sigui tant d'ordre econòmic com cultural o medi ambiental.

Una actuació pública compromesa en una gestió econòmica en el sòl, i sense arribar ni per aproximació a una «municipalització del sòl» (difícilment instrumentable per altra banda) permetria una presència del sector públic que superés el *liberalisme* radical que avui impera en el territori: un *laissez faire* sols emmarcat normativament i sense cap agent públic amb pes econòmic. Aquesta situació econòmica complementaria aquell enteniment territorial desintegrat que postula de fet l'existència de diferents espais: el fiscal, el medi-ambiental, l'urbanístic... i que hem comentat més amunt.

15. Habitatge: actuació pública i mercat

L'actuació pública en la política d'habitatge segueix en l'actualitat uns camins molt similars a fa unes dècades: una *promoció pública*, minoritària en nombre (tot i que ha augmentat notablement en qualitat) i una *promoció privada protegida* considerable en nombre i efectes urbanístics.

De fet, quasi mai ha tingut res a veure l'habitatge de promoció privada protegida amb l'actuació urbanística municipal. El finançament públic de l'habitatge apareix com a destinat al promotor o com a màxim a l'usuari, però sembla que tingui ben poc a veure amb un interès públic coincident amb la idea de fer ciutat.

Les relatives i poques actuacions municipals dels anys seixanta-setanta en la promoció d'habitatge (patronats i societats municipals) que acudien al mecanisme d'esdevenir promotors tot servint-se del mateix tipus de finançament que els privats, són avui completament inexistents. Com a promotor públic resta exclusivament l'*Institut Català del Sòl* de la Generalitat, amb determinats convenis d'execució amb alguns Ajuntaments (Barcelona i Sabadell particularment). La promoció privada protegida s'orienta en funció del mercat i en funció del caràcter del promotor. Hi ha diferents promotors que *marquen* el producte construït a diferents submercats en funció dels barris i ciutats d'emplaçament, de les tècniques i hàbits dels promotors més enllà del caràcter únic d'un habitatge amb protecció pública.

A les nostres ciutats, el relatiu pes actual d'habitatges construïts sota finançament protegit i l'existència de mesures administratives que taxen el preu de la seva venda i del lloguer plantegen algunes consideracions:

- Els mecanismes de control administratiu del mercat secundari en la venda i el lloguer són ineficients. De fet hi ha un mercat immobiliari global, subdividit com a màxim, entre diversos submercats, en funció de la qualitat i la localització de l'habitatge.
- La nova actuació pública i la nova actuació privada haurien d'ajudar a qualificar el patrimoni global de la ciutat. Una *alta qualitat* d'aquesta nova promoció permetria no sols efectes urbanístics en la reconstrucció de la ciutat, sinó també efectes més generals en el mercat, efectes no purament administratius. Efectes en el sentit d'una política de redistribució de rendes: a favor la desvalorització del patrimoni construït més vell i de la mobilització del mercat d'habitatge de segona mà.
- En qualsevol cas l'articulació de la política urbanística amb la d'habitatge, sigui a nivell de la Generalitat (nivell normatiu i programàtic) com, sobretot, a *nivell local* permetrien avenços en un sentit en què els països europeus tenen experiències des de fa molts anys. La intervenció pública, si més no en la producció del sòl per al promotor privat, no hauria de ser un camp menor. La materialització del planejament urbanístic públic seria així molt més clar.

La política d'habitatge públic adreçada als sectors més insolvents de la demanda (habitatge benèfic) cal definir-la en funció de reciclar el patrimoni d'habitatge de segona mà (lloguers o compres a preus protegits).

Aquest mecanisme pot fer més assequible l'habitatge i també menys costosa (o més estesa) aquesta política per al sector públic. Aquesta distinció permet també definir la política d'habitatge públic de nova construcció per a la demanda tipus d'un treballador estàndard i no confondre pas *habitatge públic* amb *habitatge benèfic*. L'habitatge públic ha de constituir un *referent de qualitat* que resitui econòmicament i qualitativa el conjunt del parc d'habitatges existent.

La conclusió és, doncs, constatar que existeixen suficients recursos econòmics públics a l'hora de la promoció d'habitatge (públic i privat protegit) com perquè se'n derivin efectes urbanístics més visibles i positius que els que tradicionalment han construït les nostres ciutats. *La imbricació entre política urbanística i d'habitatge* hauria de configurar molt més materialment i positiva la ciutat que no pas en els resultats vistos en les èpoques passades, la inèrcia dels quals s'estén fins els nostres dies.

16. El planejament: integrat i flexible.

Des de fa anys s'ha vingut formalitzant una cultura urbanística, recollida sobretot en el planejament, amb una especial sensibilitat als aspectes territorials del sòl no urbà. Els diferents règims del sòl no urbanitzable o la instal·lació d'usos i edificacions en el medi rural tenen avui un extens assaig de regulació normativa.

Aquesta visió integrada del territori en el planejament ha anat més lluny del previst en les regulacions legals sectorials (de l'agricultura, medi-ambientals, etc.) i de les intervencions pràctiques de control i de seguiment a mans dels municipis. Hi ha un buit d'actuació (i de la seva implementació) a l'hora de traduir en una pràctica quotidiana la voluntat d'actuació integrada prefigurada en el planejament.

Des d'un altre punt de vista, en el balanç del planejament urbanístic cal ressenyar també la flexibilitat que gradualment s'ha anat aportant a través del treball municipal recent. La figura de la *modificació del Pla General* apareix sistemàticament usada per perfilar des d'elements particulars peces estructurals del pla. De fet estem sovint davant de *revisions* limitades i circumstancials del Pla General. Aquestes *modificacions* esdevenen substancials a la pròpia vida del pla i estretament lligades a l'actuació urbanística municipal, en la mesura en què el completen, l'amplien, el perfilen o l'actualitzen. Sovint no som pas davant de desenvolupaments *especials* del pla, com front a la seva reescritura o matís amb caràcter general, el que en termes legals és autènticament una *modificació*.

D'aquesta manera, apareix un *pla general* amb caràcter diferent a fa anys, on veiem un pla fix, definidor sobretot de l'estructura urbana i del creixement sovint o massa lligat o bé massa distanciat de les actuacions reals, i anem cada dia més a un pla més flexible, més lligat a l'actuació urbanística, i al coneixement actualitzat del territori. La sistemàtica de redactar *programes d'actuació* quadriennals coincidents amb els períodes electorals dels municipis podria cloure la definició dels instruments d'actuació territorial. Aquest programa comportaria definicions fiscals i d'inversió que cada dia seran més possibles de definir en la mesura en què s'estabilitza la vida municipal.

La importància del *pla general* com a norma municipal de primer ordre sols pot venir reforçada en la mesura que el municipi estengui els camps de la seva actuació urbanística i territorial. La previsió no seria pas la dissolució del pla en diferents pràctiques sinó,

tot el contrari, el reforçament de la seva figura i el seu estret lligam a la pràctica municipal.

Idènticament, aquest reforçament hauria de venir també des de la legislació sectorial i de l'actuació de l'administració central (Generalitat, Estat, CEE) en la mesura en què cal anar a un reforçament de l'administració local del territori. El *pla general municipal* hauria d'ésser la concreció no sols de la legislació urbanística, sinó també de qualsevol d'altra amb dimensió territorial (equipaments, serveis, patrimoni cultural, medi-ambient, habitatge, agricultura, etc.). Així l'actuació local derivada d'aquestes Lleis ho seria també a través del propi pla municipal.

17. L'organització local de l'administració del territori

L'administració de l'urbanisme o, per extensió, del territori, és clarament una administració local. Aquesta és particularment l'Ajuntament del municipi sota l'autoritat de l'alcalde i el Ple municipal.

Plantejada aquesta dada, cal avaluar les dificultats d'una administració del territori amb el caràcter que s'ha vingut indicant fins ara. De fet, l'enorme dispersió de la grandària dels municipis i dels seus aparells i la debilitat actual del treball municipal en el camp territorial plantegen la necessitat de solucions específiques i d'aplicació general.

El replantejament de l'administració local de Catalunya, en la nova *Llei d'organització territorial* hauria de constituir l'ocasió per fer present aquest reforçament de l'administració local del territori (sovint seria una veritable creació d'administració local).

Que aquesta administració del territori és *comarcal* (en funció, però, del caràcter que aquestes comarques tinguin) vindria avalat en les següents consideracions:

- La figura de *mancomunitat urbanística* és prevista en la Llei del Sòl.
- És precisa l'acció *supramunicipal* en la mesura que les problemàtiques del territori sobrepassen freqüentment l'àmbit d'un únic terme municipal.
- Els costos de l'administració territorial i el volum dels aparells burocràtics i tècnics mínims no són a l'abast de la majoria dels actuals municipis i ho són, únicament, per part dels més grans. Tanmateix la problemàtica territorial és comú a grans i a petits municipis i molt greu en molts d'aquests. (Un 70% de la població catalana viu en municipis de més de 50.000 habitants, però, també un 90% del territori català és constituït per municipis inferiors a 500 habitants.)
- La creació d'un nou àmbit administratiu a Catalunya hauria de cobrir una deficiència actual i, alhora, ésser un àmbit lligat als Ajuntaments: la gestió de les competències territorials no s'hauria de confondre amb la seva titularitat (i autoritat) que és el Ple i l'Alcalde de l'Ajuntament de cada municipi. La definició precisa dels àmbits territorials (comarques) és obligada per fer possible l'establiment uniforme d'aquesta administració del territori. A les comarques de l'àmbit metropolità sembla més eficient, en particular, l'àmbit de *rodralia* (*municipalia* segons Casassas i Clusa) inferior al total comarcal.

Plantejat l'aspecte supramunicipal d'una acció territorial, cal fer esment de les condicions de la seva organització com a servei. En particular la figura de *gerència urbanística* prevista en la Llei del Sòl apareix com el mecanisme més adequat per a l'organització d'aquest servei. Complementàriament la figura de la *Societat anònima municipal* pot ser útil per al desenvolupament d'accions concretes, com la promoció d'habitatge, la promoció de sòl urbanitzable (industrial o serveis, per exemple) o per a l'explotació de determinats serveis propis.

Qualsevol d'aquestes figures jurídiques permet establir una gestió econòmica, un marc delimitat de competències i una continuïtat de treball (línia de treball i èquip tècnic) amb l'estabilitat institucional suficient que avui precisa una acció territorial definida i permanent per part dels municipis.

Assolir l'estabilitat d'una figura organitzativa equivaldria a aquella maduresa que ja s'ha assolit en molts d'altres ordres de la vida local (com en les empreses públiques de serveis, les institucions escolars, sanitàries o culturals municipals, etc...)

A manca de la Llei d'*organització territorial*, l'enfocament municipal de mancomunarse o de compartir, via conveni, els serveis tècnics municipals pot constituir un camí d'aproximació suficient durant un cert temps. En particular per flexibilitzar la col·laboració entre municipis veïns, i per ajudar des d'un municipi més dotat tècnicament el més desassistit.

18. Conclusió o resum

Pel caràcter dels capítols anteriors, les conclusions finals són, de fet, una síntesi de les principals afirmacions ja fetes. Hi ha una sèrie de constants que ara volem resumir i repetir.

- 1 L'actuació urbanística i territorial és avui, encara, un dels blocs competencials clarament de caràcter local. Històricament, en d'altres ordres de la vida local (en l'educació, la sanitat, ...) s'ha anat procedint a una centralització gradual i a un buidat de competències locals que no és possible en el camp urbanístic tot i que s'ha intentat per les diferències i particularitats de cada territori, de cada municipi.
- 2 L'administració local del territori és avui complexa en l'ordre tècnic, desintegrada normativament en la legislació sectorial i enormement diferent en la seva implantació segons els municipis.
- 3 L'actuació territorial ha estat bescantada majoritàriament des de l'aspecte urbà. La preocupació del creixement urbà ha limitat les actuacions sobre el casc construït i sobre el medi no urbà.
- 4 Dins els mecanismes del creixement urbà, la política d'habitatge ha aparegut sempre desvinculada de les preocupacions urbanístiques. La política d'habitatge públic o privat protegit ha estat al marge dels programes urbanístics. Una major relació entre política d'habitatge i urbanística seria un objectiu prioritari tant a nivell de legislació com d'actuació municipal.
- 5 La política urbanística té clarament una dimensió d'actuació física. Aquesta té una evident traducció econòmica. En particular hi ha política urbanística si hi ha política de sòl i inversió en infraestructures i serveis. La política de sòl té el caràcter d'una gestió patrimonial. Gestió que és, en general, absent avui en l'administració local.
- 6 La integració de l'actuació territorial i la seva extensió a la generalitat dels municipis cal fer-la des d'una perspectiva global. La Llei d'*organització territorial de Catalunya* en seria una primera ocasió clara a aprofitar. Aquesta integració de l'actuació municipal precisaria la creació d'instruments específics com els previstos en la Llei del sòl: *Gerència d'urbanisme*.
- 7 Tradicionalment la desintegració de l'actuació territorial ha significat, de fet, diversos territoris sobreposats: urbanístic, fiscal, medi ambiental, ... La integració de l'actuació municipal sobre el territori ha de permetre superar aquesta visió fragmentada.
- 8 Avui, en funció dels canvis econòmics i polítics del país en els darrers anys, és

possible consolidar fàcilment una quota d'iniciativa pública en la gestió del territori. En aquest camp, modernització del país i adequació de la seva administració local, coincideixen clarament.

Sabadell, octubre 1986