

VIII Jornadas de economía crítica
“globalización, regulación pública y desigualdades”

Agàpit Borràs Plana.

Arquitecto

Poeta Punsola 36, 7º letra I

08304 Mataró (Barcelona)

Tel/fax 93 796 10 49

e-mail: negreta @ coac.net

Asesor de la Unió de Pagesos de Catalunya

ABSTRACT

Aportaciones a una nueva cultura del territorio

La economía de mercado favorece una forma de entender el urbanismo como un proceso interminable de consumo de suelo para el crecimiento urbano de las ciudades.

Pero hay otra manera de entender el urbanismo como un instrumento para ordenar el territorio, diversificar los usos y poner límites al crecimiento urbano.

La legislación urbanística promovida por el gobierno del PP en el Estado español y por CIU en Catalunya ha producido una desregulación que permite una mayor capacidad de intervención de los agentes privados en detrimento del poder municipal. Se argumenta que poniendo más suelo urbanizable en el mercado inmobiliario se van a reducir los costes de la vivienda y esto es totalmente falso. Se produce el efecto contrario y se favorece la especulación del suelo.

En este proceso el espacio agrícola (bosques y cultivos) aparece como elemento residual en constante inestabilidad y retroceso, lo que genera una precariedad en las inversiones agrícolas y finalmente el abandono de las tierras.

La Ley del suelo que prepara la Generalitat de Catalunya repite hasta la saciedad y de manera recurrente el concepto de sostenibilidad, pero de los 213 artículos de la ley, solamente 6 se refieren de forma ambigua al Suelo no urbanizable, que representa el 94,5% del territorio de Catalunya.

En cambio, la reciente aportación de algunos planes de urbanismo como Sabadell, Mataró y Lleida en la década de los años 90 ha sido muy positiva y ha introducido nuevos instrumentos y nuevos conceptos:

Banco de tierras agrícolas

Creación de patrimonio municipal de suelo rural

Límites al crecimiento urbano

Tanteo y retracto en suelo no urbanizable

El territorio municipal como bien escaso

Continuidad de los espacios no urbanizados y los sistemas naturales

En Francia, en la década de los años 60, la experiencia del gobierno del general de Gaulle, con la participación de Edgar Pisani como ministro de agricultura, creó las bases de la SAFER como organismo de control y desarrollo, y fue determinante en la organización del espacio agrícola del país vecino. Ello supone una base instrumental de mucha utilidad para el planeamiento sostenible y el desarrollo del espacio agrícola, conceptos que la legislación promovida por PP y CIU ha olvidado completamente.

A inicios del siglo XXI habría que entender el urbanismo como un instrumento para el ordenamiento de la ciudad y el territorio y no para el crecimiento urbano. Desde otras disciplinas se ha enriquecido el debate y los planes de urbanismo –principales indicadores de la sostenibilidad del territorio- tendrían que apostar en el futuro por la cultura y el medioambiente y no por el crecimiento residencial como objetivo prioritario.

COMUNICACIÓN

Aportaciones a una nueva cultura del territorio

La economía de mercado favorece una forma de entender el urbanismo como un proceso interminable de consumo de suelo para el crecimiento de las ciudades.

Pero existe otra manera de entender el urbanismo como un instrumento para ordenar el territorio, diversificar los usos y poner límites al crecimiento urbano.

- 1.- La insoportable levedad del futuro sostenible
- 2.- La desregulación pública del suelo: la Ley de urbanismo del PP i CIU
- 3.- El cambio de escala
- 4.- Algunos ejemplos

1.- La insoportable levedad del futuro sostenible

Me interesa más analizar la insostenibilidad de las cosas, que perderme en la telaraña de la sostenibilidad. En el campo del planeamiento urbano hay un abuso excesivo de esos términos medio ambientales que después no se concretan en nada. La crisis de la vanguardias que también coincide con la crisis de la izquierda provoca que muchos se apunten a las disciplinas medioambientales como agarradera de salvación, y así van las cosas.

En el Estado español antes de la década de los 80 el objetivo principal de los grupos políticos y los movimientos progresistas de la sociedad era la lucha para conseguir las libertades democráticas. Pasada la transición política, la nueva administración surgida de la democracia tiene mucho interés en incorporar el medio ambiente en las propias estructuras de gobierno.

Algunos años antes, en la década de los 60, en EEUU se había forjado un fuerte movimiento ecologista entre la juventud norteamericana. Había varios componentes: el movimiento por los derechos civiles, la lucha contra la guerra del Vietnam y la emergencia de una conciencia sobre el medio ambiente (Silent Spring, de Rachel Carson, 1962).

Pero en la década de los años 70 las multinacionales y el Estado se mobilizan: la ecología se instala en el poder. El presidente Nixon, en su discurso del 22 enero de 1970, incorpora con insistencia las cuestiones del medio ambiente y señala el interés para controlar el emergente movimiento ecologista. Por otra parte las multinacionales se organizan y el 22 de abril de

1970 se celebra el día de la Tierra, Earth Day. El coordinador es el senador Nelson y sus colaboradores son miembros del instituto Kennedy de Harvard. Los grandes trusts, los que más peso tienen en la contaminación del planeta, financian la jornada (Standard Oil, General Electric etc).

En Europa, también el Estado reacciona con rapidez y en 1968, Aurelli Peccei, director de Italconsult (Montecatini-Edison, Ford, Fiat, Wolkswagen, Olivetti, etc.) funda el Club de Roma, que el año 1970 inicia sus informes.

Pero en el Estado español, como se ha dicho antes, la ecología y el medio ambiente vienen de la mano de la democracia, es decir, de la mano de la administración. Aquí no se creó el fuerte tejido social como en EEUU y otros países, aquí el Estado aceleró el proceso, y a todos los niveles de la nueva administración, estatal, autonómico, comarcal y municipal se organizan rápidamente por decreto, ministerios, departamentos y concejalías del medio ambiente.

Desde los inicios del proceso, la industria participa en el movimiento ecológico. El Estado con sus campañas hace la publicidad gratis y las industrias hacen el negocio. Dos socios pueden hacer doble negocio: uno contamina y el otro descontamina. El marketing lo hace el Estado. A la economía de mercado le interesa el medio ambiente como fuente de ingresos y al aparato del Estado le interesa el control ideológico del mismo.

Para los interesados en el futuro sostenible hay dos posturas antagónicas:

a) Los que creen en una reconversión moral del propio sistema. Una reconversión en la que tal como propone el Club de Roma, las multinacionales llegarían a soluciones armónicas y justas. Esta posición confía en un proceso de reconversión de la economía de mercado, en la que se daría prioridad a los trabajos para un futuro sostenible del planeta, dejando a un lado los beneficios del capital.

b) Los que creen que esta evolución es impensable en los objetivos de la economía de mercado y que afirman que la lógica ecológica es la negación pura y simple de la lógica capitalista.

Y realmente es así: la lógica ecológica es la negación pura y simple de la lógica de la economía de mercado. La ecología, por los valores añadidos que introduce en el cálculo económico, constituye una disciplina subversiva.

El objetivo único del capital es aumentar el capital y los beneficios.

La ecología, en cambio, introduce parámetros extrínsecos:

el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y del medio ambiente,
el equilibrio biológico y conseguir la máxima durabilidad de las cosas
y buscar el valor de uso en vez del valor de cambio.

Las posturas moralistas del Club de Roma de reconversión del sistema han hecho mella en muchos ámbitos de la sociedad y en muchas disciplinas, como si de un día para otro los consejos de administración de las multinacionales decidieran ser buenos chicos, dejar los beneficios económicos a un lado, y apostaran por el futuro sostenible.

Hay un ejemplo que ilustra la levedad del futuro sostenible. En Catalunya, durante la etapa de la transición política y en las primeras campañas electorales se reivindicó con insistencia en el mundo laboral el concepto de **autogestión**. Con esta palabra, que se convirtió en la consigna electoral de los socialistas en Catalunya, se quería evocar la humanización del trabajo, y una actitud contraria a la cadena de producción y al poder del capital. Pero pronto se vio que la autogestión era un objetivo complicado y que llevarlo a la práctica significaba superar muchos obstáculos, entre los cuales conseguir nada menos que el control de la propiedad y de los medios de producción del capital.

De alguna manera se puede afirmar que es poco serio apuntarse a una consigna sin explicar mínimamente como superar los obstáculos para conseguir el objetivo final.

Ocurre lo mismo con el llamado futuro sostenible. Para la economía de mercado el territorio es pura mercancía y por añadidura todo el planeta. Esta forma de entender las cosas tiene una repercusión extraordinaria en el territorio y la planificación. Algunas propuestas de ocupación abusiva del territorio plantean sin rubor que se trata de un proyecto sostenible, acompañado del correspondiente estudio de impacto ambiental, pagado por la misma empresa que elabora proyecto.

2.- La desregulación pública del suelo: la Ley de urbanismo del PP y CIU

En el debate suscitado durante los últimos meses sobre la nueva ley de Urbanismo se comparaba la Ley del PP y la que prepara el gobierno de Catalunya:

“ambos proyectos tienen una diferencia sustancial: el promovido por el PP amplía espectacularmente el suelo susceptible de convertirse en urbanizable, mientras que el texto catalán introduce una limitación vinculada al “desarrollo sostenible, la utilización racional del territorio y la calidad de vida”.

¿Se trata de una garantía suficiente?

Personalmente pienso que no, y que la Generalitat debería haber impugnado el decreto ley (RDL 4/2000) que liberaliza el sector inmobiliario y recorta las competencias municipales en materia de planeamiento. Este nuevo marco legal del Estado en plena efervescencia del debate sobre el desarrollo sostenible ha supuesto un paso atrás en la ordenación del territorio. El proyecto de la nueva ley de Urbanismo hubiera podido reconducir este proceso recogiendo las nuevas aportaciones que se han incorporado en los últimos años en el ordenamiento urbanístico, pero no ha sido así.

Se ha producido un cambio de escala en el territorio, aparecen nuevas formas urbanas, los nuevos agentes aprovechan la desregulación urbanística y con las nuevas infraestructuras aumenta la fragilidad del suelo no urbanizable.

Los campos de golf, los puertos deportivos y las instalaciones de esquí con urbanización anexa, así como las áreas comerciales y de ocio en la periferia de las ciudades, han generado desequilibrios y disfunciones aumentando la fragilidad de los ecosistemas y del suelo no urbanizable que representa hoy el 94,5% del territorio de Catalunya.

Citaré tres ejemplos totalmente insostenibles:

- el actual crecimiento urbanístico sin límites de la comarca del Maresme, junto a Barcelona
- el modelo urbano difuso de Sant Cugat del Vallès, los dos en la provincia de Barcelona
- y el proyecto de construcción de hoteles y apartamentos en la Vall Fosca, en la provincia de Lleida, para 7.000 personas, una de las mayores agresiones que jamás se hayan producido en los Pirineos.

No partimos de cero y hay referentes de interés que pueden ayudar a la formulación de un nuevo marco legal. La cumbre de Río, la Agenda 21, la Carta de Alborg, las directivas agrarias de la Unión Europea y algunos aspectos del Plan Territorial General de Catalunya, han generado nuevos contenidos que hoy forman parte del normal escenario de trabajo y que tendrían que estar presentes en la nueva ley.

Pero la nueva ley de Urbanismo no va por este camino y tenemos serias dudas de que sea la ley que hoy necesita Catalunya. En la exposición de motivos hay una referencia a la sostenibilidad, que se repite a lo largo del texto en una constante indefinición i ambigüedad:

“...constituye el primer objetivo de esta Ley, que los imperativos del desarrollo sostenible impregnen las políticas urbanísticas y que éstas se traduzcan en la utilización racional del territorio”.

De los 213 artículos, solo 6 se refieren directamente al suelo no urbanizable, y son del todo insuficientes. En el texto normativo la sostenibilidad es un concepto recurrente y vacío de contenido. El texto hubiera podido recoger aportaciones formuladas por trabajos recientes entre los que cabe citar los planes de Urbanismo de municipios como Sabadell, Mataró y Lleida, así como la Via Verda, el corredor natural que une el macizo de Sant Llorenç del Munt con Collserola, en la provincia de Barcelona.

Estos trabajos contienen nuevas ideas e instrumentos para fijar el territorio y regular la ciudad no construida:

- creación de patrimonio municipal del suelo rural o banco de tierras,
- potenciación de corredores naturales
- límites y control del crecimiento urbano.
- tanteo y retracto en el suelo no urbanizable
- el territorio municipal como un bien escaso
- continuidad de los espacios no urbanizados y los corredores naturales

El Programa de Actuación Urbanística Municipal, es un documento relevante de la ley y marco para la concertación de viviendas y suelo urbanizable, ha sido objeto de numerosas críticas por su injerencia en la autonomía municipal. Del cumplimiento del mismo se desprenden mayores competencias en materia de urbanismo. Pero aquí la inseguridad jurídica es manifiesta ya que no se precisan los criterios para aprobar el PAUM. Parece como si la ley diera en todo momento prioridad al crecimiento urbano, sin abordar cuales podrían ser los límites del mismo.

El texto de la ley rebosa crecimiento urbano por todas partes y aparece como la prioridad principal del documento. Esto acentúa la fragilidad e inestabilidad del suelo agrario, es decir de los bosques i cultivos. Soy de la opinión de que solamente desde la estabilidad del suelo no urbanizable se puede formalizar un modelo urbanístico sostenible, y el mejor indicador es sin duda el Plan general de Urbanismo.

Dar estabilidad al suelo no urbanizable és una cuestión clave. Difícilmente habría inversiones en un polígono industrial si no hubiera estabilidad en su calificación del suelo. Tampoco puede haber inversiones en el suelo agrícola si está en constante inestabilidad como reserva del crecimiento de las ciudades.

La ley que propone la Generalitat da más facilidades a los inversores privados, reduce competencias municipales de decisión y programación, y mantiene el criterio de que una mayor oferta de suelo urbanizable reducirá el coste final de la vivienda. Pero por este camino se ha perdido buena parte del suelo agrícola y forestal en Catalunya durante muchos años. Es notable la capacidad de retención de los inversores privados y no es cierto que poner más suelo urbanizado en el mercado reduzca el precio de la vivienda. No hay ejemplos en ninguna parte.

A inicios del siglo XXI habría que aprovechar la rica experiencia de los últimos años, romper viejos esquemas y plantear una nueva cultura del territorio. La sostenibilidad pasa por entender el urbanismo no relacionado directamente con el crecimiento urbano de las ciudades, sino con la ordenación del territorio. Este es el gran reto de los próximos años: frenar la inercia del crecimiento ilimitado. Apostar por la cultura y el medio ambiente y no por el crecimiento residencial como objetivo prioritario.

3.- El cambio de escala

En la segunda mitad del siglo XX la ciudad desborda sus límites tradicionales. En Catalunya, entre 1950 y 1980 el crecimiento compacto de los núcleos preexistentes solamente supone el 20% de la superficie de la nueva ocupación (10.000Ha.) mientras que el crecimiento disperso supone el 80% (40.000Ha.)

Esto pone en evidencia el consumo de suelo ligado al tipo de crecimiento en extensión. La mayoría de ciudades crece en extensión, y unas muy pocas crece en transformación. La ciudad de Barcelona, por ejemplo, sin estructura metropolitana, y limitada por su perímetro municipal crece en transformación.

El modelo inmobiliario se basa en la venta constante de terreno, en la ocupación constante de terreno sacado de la reserva del no urbanizable.

El modelo de gestión supone capacidad para gestionar transformación urbana con procesos de rehabilitación y concentración.

El primero es el más fácil: permite urbanizar unas hectáreas de suelo agrícola sin demasiadas dificultades. De ahí sale muchas veces este subproducto mediocre de las cases en hilera, el monocultivo residencial.

El segundo modelo es el más difícil pero es el mejor y supone intervenir en el tejido urbano existente provocando el crecimiento del mismo con calles y plazas con mezcla de usos y actividades.

Hoy los nuevos espacios urbanizados tienen un carácter difuso y discontinuo (consumo constante de territorio) y las comunicaciones tienden a organizarse siguiendo lógicas de red y no lógicas territoriales. Esto complica aún más las cosas.

Hay un discurso perverso que dice que en la medida en que uno puede estar en su casa trabajando con su ordenador, su comunicación ya está asegurada, y no importa el desorden urbanístico que pueda existir o el modelo a la americana de urbanización suburbial que haya escogido. Es decir el orden virtual substituye al desorden del territorio.

4.- Algunos ejemplos

El sistema de comunicaciones, el sistema urbano y el sistema de espacios naturales son tres instrumentos útiles en el análisis de la realidad metropolitana. Pero la lógica de los hechos ha desarrollado básicamente el sistema de comunicaciones y deja en segundo término los sistemas naturales y el sistema de ciudades. Se ha reforzado la cuadrícula viaria sobre el territorio metropolitano, pero no se ha utilizado la fuerza estructuradora de los espacios naturales y la organización racional del sistema de ciudades

La Vía Verda

Se trata de un corredor natural entre el macizo de Sant Llorenç del Munt y la sierra de Collserola. Es una propuesta promovida por el Fórum terrassenc de la ciudad de Terrassa, i es un ejemplo muy interesante de cómo utilizar la fuerza de los espacios naturales como elemento estructurador del territorio. La Vía Verde es una aportación útil y valiosa en la formalización de los nuevos instrumentos territoriales a la nueva escala del urbanismo

La situación de la Vía Verde entre ciudades, núcleos y áreas densamente pobladas, plantea aún con más fuerza su valor estratégico.

La fragmentación municipal y los nuevos agentes

Una de las características del urbanismo del siglo XX es la formación de las concentraciones metropolitanas. La aglomeración de los núcleos y la suma de periferias han configurado un nuevo escenario urbano y territorial. Pero se pone en evidencia la falta de organismos de gestión de estas áreas metropolitanas.

La desaparición de la corporación metropolitana de Barcelona y su sustitución por nada, es un ejemplo ilustrativo. A falta de organismos supramunicipales cualquier propuesta “racional” sobre el territorio choca con la “irracionalidad” de una fragmentación municipal heredada de siglos anteriores.

La falta de organismos de regulación y gestión pública metropolitana que se corresponderían a la “ciudad real”, contrasta con la capacidad de movilización de los nuevos agentes que se sitúan estratégicamente en los puntos de interés de la nueva red sobre el territorio.

Los planes de urbanismo de los años 90

De las revisiones de los planes generales de ordenación urbana redactados en la década de los años 90 son interesantes por su estrategia territorial los siguientes:

El PGO de Sabadell 1995

El PGO de Mataró 1997

El PGO de Lleida 1999

En los tres planes se opta por la cualidad y no por la cantidad, por la diversificación económica, por la sostenibilidad y por la incorporación del territorio en el modelo urbanístico, sea forestal o agrícola. En los tres existe un tratamiento global del territorio como un bien escaso acotando los problemas de la ciudad construida y no construida.

En el caso de Lleida, la opción viene determinada por los propios valores intrínsecos de la huerta y de los espacios libres y también por los mecanismos que establecen pautas en el crecimiento de la ciudad muy bien articulados por la oficina del Plan.

Sabadell y Mataró tienen algunos puntos en común. Los dos municipios están situados en dos comarcas de la región metropolitana de Barcelona, donde la presión inmobiliaria es manifiesta y en la que la inercia del planeamiento conlleva a la urbanización progresiva del territorio. En estos dos casos ha sido preciso hacer un sobre esfuerzo. En las dos ciudades, desde el sector agrícola, liderado por la Unió de Pagesos, se ha puesto de manifiesto la necesidad de valorar el territorio no urbanizado y dar estabilidad a los cultivos y las zonas forestales por sus valores ambientales, históricos y productivos. De otra parte ha existido una actitud receptiva por parte del equipo de gobierno de las dos ciudades. No nos engañemos, las propuestas sostenibles, si hemos de ser rigurosos, se acaban concretando en buena parte en el planeamiento urbanístico.

La urbanización de la Vall Fosca

El proyecto de urbanización de la Vall Fosca es uno de los errores urbanísticos más graves que jamás se hayan producido en el Pirineo catalán.

El eje del río Flamicell marca el fondo del valle, con pocas horas de sol y de una belleza extraordinaria. Su proximidad con el parque de Sant Maurici-Aigües tortes le hace entrar en el proceso especulativo que rodea al mismo.

La ampliación del túnel de Vielha i la construcción del túnel de Salau, permitirán mejores comunicaciones de la metrópoli de Barcelona con le región de Llenguadoc-Roselló.

Las pistas de esquí, todas deficitarias han sido la excusa para operaciones inmobiliarias a gran escala. La Empresa Vallfosca/Interllacs, con el soporte del ayuntamiento de la Torre de Cabdella propone la construcción de 7.000 camas en el fondo del valle con hoteles, apartamentos y campo de golf.

Las condiciones específicas de este estrecho valle, con pocas horas de sol, no favorece en absoluto ni la inversión ni la practica del esquí. Todo parece indicar que se trata de un negocio de compra-venta de terrenos. La propuesta ya se reconoce deficitaria de entrada y supone el inició de la degradación urbanística del valle.

El dinero fácil se obtiene con el cambio de clasificación del régimen del suelo, pero los problemas de mantenimiento de estas operaciones acaban siempre en manos del ayuntamiento que se ve incapaz de asumir con el coste del mismo.

Bibliografía

Alfons Barceló.

Por un socialismo factible: Revisar el pasado, atisbar el futuro.

mientras tanto. n° 75. otoño 1999

Agàpit Borràs. La nueva Ley del Suelo. **EL PAÍS.** 6 de julio de 2001

Agàpit Borràs.

El desgast de les paraules: el caso de la planificació sostenible

Planejament i sostenibilitat. Escola Sert. Octubre 2000

Col·legi d'arquitectes de Catalunya

Projecte de llei del'urbanisme

Generalitat de Catalunya

Butlletí oficial del Parlament de Catalunya. 14/5/2001

Murray Bookchin. **Por una sociedad ecológica.** 1971

Editorial Gustavo Gili