

Créixer amb seny

Magdalena Cortés

El "campi qui pugui" s'ha acabat. Ja fa anys, però no en fa tants, que sentim parlar de moratòries, de quotes i de limitar el creixement. La llei de limitació del creixement, que es troba en tràmit parlamentari, preveu un creixement anual de l'1%, i exclou d'aquest còmput la rehabilitació, la reconstrucció i els habitatges de protecció pública. L'Avantprojecte de llei del sòl preveu que un 30% dels habitatges que es construeixin hauran de ser de protecció pública. Són alguns dels aspectes que introdueix la nova normativa que neix amb una idea clara: passar del creixement en quantitat al creixement en qualitat. En definitiva, un model de creixement lent, compatible amb l'opció de fomentar un turisme de qualitat, i necessari quan el territori és limitat i objecte d'especulació.



-Parlem del canvi de model en matèria d'ordenació del territori proposat pel Pacte de Progrés des de l'any 99. Quins són els seus punts principals?

-El canvi de model jo entenc que ja es va iniciar a la legislatura anterior, quan vàrem ser al Consell Insular de Mallorca. En aquell moment, el Partit Popular redactava les Directrius d'ordenació territorial (DOT), i des del Consell de Mallorca es defensà la cessió de competències en la redacció dels plans territorials als consells insulars. Fins i tot es va propugnar una cosa que ara sembla evident però que en aquell moment no ho era que és que l'àmbit per redactar els plans territorials havia de ser l'illa. En l'Avanç que havia fet el PP, Mallorca estava dividida en sis comarques amb sis plans territorials. Nosaltres opinàvem que a una illa com Mallorca, també a Menorca i a Eivissa i Formentera, amb les dimensions que tenen, no existeix una comarcalització, és a dir, que l'illa funciona com un tot. Hi ha tesis geogràfiques, per exemple, la que va fer Albert Quintana en els anys setanta, on ja es parlava de Mallorca com d'un sistema urbà depenent de Palma, potser a

Manuel Cabellos Barreiro va néixer a Palma el 16 de febrer del 1944. És arquitecte, titulat a l'Escola d'Arquitectura de Madrid l'any 1970. Durant uns anys va combinar la feina d'arquitecte amb la participació en l'Oficina d'Informació Urbanística del Col·legi d'Arquitectes, de la qual en va ser director l'any 76. Quan es constituí l'ens preautonòmic, des de la Conselleria d'Ordenació del Territori, assignada al PSOE, el cridaren per assessorar en ordenació del territori i urbanisme, tasca que va fer fins a les primeres eleccions. Del 1979 al 1981 formà part d'un gabinet privat de tècnics anomenat GPT (Gabinet de Planificació Territorial) on participà en l'elaboració del Pla general de Campos i en les Normes subsidiàries de Sineu, Santa Eugènia i Sencelles. L'any 1981 participà a la revisió del Pla general de Palma, del qual en va ser coordinador durant dos anys. Mentrestant, l'any 82 va treure les oposicions per a funcionari a l'Ajuntament de Palma on ha fet feina als departaments de planejament, informació urbanística, plànol de la ciutat i gestió urbanística. Després, Francesc Quetglas, aleshores conseller d'Urbanisme del Consell Insular de Mallorca, el cridà per ser director de l'Àrea d'Urbanisme i president de la ponència tècnica de la Comissió d'Urbanisme. Des de l'any 1999 és director general d'Ordenació del Territori de la Conselleria d'Obres Públiques i Ordenació del Territori del Govern balear.



Menorca es podria plantejar una bipolaritat, però a Mallorca és impossible.

Per tant, es va plantejar que els plans territorials havien de ser insulars, i que les cessions per a la seva redacció en lloc de tenir-les el Govern, com les tenia abans, s'havien de fer als plans insulars. I això ho hem portat a terme en l'actual legislatura.

Hem fet la transferència de competències d'ordenació del territori, quant als plans territorials, als consells insulars,

així com de la resta de competències que se'n deriven, com ara la creació de plans sectorials que es remeten a una illa com per exemple el pla de ports esportius, el d'oferta turística, de

campes de golf... El Govern manté la competència de revisar les Directrius d'ordenació territorial i d'establir l'àmbit normatiu del planejament i de l'ordenació del sòl.

-Així, el model de creixement era un dels temes prioritaris a tractar des del Govern.

-Dins les nostres finalitats a aquesta legislatura hi havia de plantejar-nos el tema del creixement. Les DOT varen significar un pas endavant en el sentit de desclassificar molt de sòl urbanitzable, però durant aquesta legislatura nosaltres ens hem plantejat, primer, avaluar un problema en els quals les DOT no havien aprofundit, que era tot el referent a possibilitats de creixement. És a dir, quin havia estat el creixement, si havíem arribat al límit, i si el creixement que teníem es movia dins dels límits de la sostenibilitat, que és la paraula clau avui en dia i que no és cap broma en el cas d'una illa.

A una illa la sostenibilitat és un concepte que es fa més patent. Com que tenim un territori limitat, no podem anar acumulant gent fins a un límit en el qual començaríem a perdre qualitat i competitivitat. El producte que nosaltres

venem, que és el turisme, o bé el dirigim cap a un turisme de masses al qual no importa molt la qualitat i, en conseqüència, podem degradar de forma relativament suau el territori perquè el turisme és poc exigent. O bé, dins d'una estratègia turística, hem de pensar que en el marc del Mediterrani occidental tenim àrees turístiques de nou creixement on s'ofereix molt de territori verjo amb uns costos molt més barats que els nostres. Tothom coincideix amb les tesis que tenim des del Govern: les Balears formen ja una àrea turística madura, en el sentit que hem aconseguit un cert equilibri entre serveis i oferta turística que ens situa en un punt en el qual hem d'optar, o bé per un turisme de masses o per un turisme de qualitat. Optam per un turisme de major qualitat, però no de major consum de territori, la qual cosa és difícil. Per tant, hem de fer compatible aquest turisme

de qualitat amb la protecció del territori.

Segons es percep a les enquestes, els visitants noten un deteriorament en determinats serveis, infraestructures, equipaments, etc., com a conseqüència de la densitat de població. Al mateix temps, els residents també expressen un descontent quant que el territori comença a ser incòmode durant l'estiu. De fet, a l'estiu tenim una densitat de 300 habitants per quilòmetre quadrat, un milió i mig de persones, i a l'hivern tenim un milió cinquanta mil persones, amb una densitat de 190 habitants per quilòmetre quadrat.

Tots aquests fets ens duen cap a un model de creixement lent, això no vol dir creixement zero, però sí molt moderat quant a la nova construcció i molt intens quant a la rehabilitació, tant d'habitatges com d'àrees turístiques.

Per tant, cal reestructurar, remodelar i canviar i no créixer en quantitat com ho hem fet fins ara. Fins ara, quasi tot el creixement de la construcció era en més d'un 90% nova construcció, i la rehabilitació arribava prop del 6% del conjunt. Pensam que hi ha molts d'habitatges buits per als residents, molts d'hotels o residències turístiques que necessiten una reconversió i, sobretot, hi ha unes zones turístiques molt densificades per mor del model de turisme de masses que hem tengut, que tenen oportunitats de remodelar-se i de créixer fins i tot baixant en densitat. Aquesta és la feina en la qual ens hem de centrar: qualitat i foment de la reforma abans que nova construcció.

-Com es calcula el límit de creixement d'un territori?

-La densitat és un factor clau, però depèn del que pretenem. Tenim diversos models, en comparació al que ha passat a altres àrees, que ens permeten jutjar. Tenim el model urbà i el model territorial. El model urbà ens du a dir: el territori a nivell global ha de funcionar de forma similar a com funcionen les ciutats. Se sap que a partir d'una determinada densitat de 400-450 habitants per quilòmetre quadrat s'entra en un procés de degradació. Les ciutats són habitables mentre tenen tot el que s'exigeix, cases il·luminades, zones verdes, equipaments... Quan no tenen això,

la gent fugí i la ciutat perd valor econòmic i qualitat ambiental. Això va passar a la ciutat de Palma durant la segona meitat del segle XIX i principis del XX, la ciutat va duplicar la seva densitat, va entrar en fase de degradació durant els anys trenta i quaranta i la pèrdua de valor va ser molt radical durant els anys cinquanta i seixanta.

A nivell territorial, hi ha d'altres models: el model d'anàlisi de densitat en territoris. Uns territoris com per exemple, Holanda, Bèlgica o Gran Bretanya s'han densificat i ha arribat un moment en què el territori s'ha fet agressiu per als seus habitants, i això que ells no tenien una economia basada en el territori. Els llocs que, turísticament, han hagut d'oferir qualitat ambiental s'han hagut de fixar densitats adequades. Aquests països es mouen en una densitat sobre 300-350 habitants per quilòmetre quadrat, els llocs de major qualitat ambiental tenen densitats molt més baixes, des de 100 fins a 250 habitants màxim per quilòmetre quadrat. Per damunt de 250 tenim l'exemple de Canàries, on al meu parer les grans illes estan a punt del col·lapse ambiental perquè no s'han plantejat el seu creixement. Les Balears encara estan millor que les Illes Canàries, a l'hivern tenim una densitat per davall dels 200 i si aconseguim no superar en cap moment la densitat de 300 haurem aconseguit aquest model de qualitat.

En els anys noranta es va plantejar una opció territorial, crec jo que equivocada. Hi havia un consens per protegir la costa i es va començar el consum turístic del centre del territori. Aquesta és una opció que es va posar en pràctica, i de fet es construïren molts d'habitatges en sòl rústic durant els anys noranta, sobretot a Mallorca. El model d'Eivissa, més intensiu, ens ha fet pensar que és un model equivocat. Tal volta a Eivissa existeix la tradició històrica de viure en sòl rústic, però a Mallorca i a Menorca no la tenim i seria un error consumir amb unes característiques quasi urbanes el territori rural de Mallorca i de Menorca. Hem d'intentar frenar això, i en aquest sentit anaven diverses disposicions elaborades durant aquesta legislatura.

LA LLEI DE QUOTES I LA LLEI DEL SÒL

-Quina normativa s'elabora per assolir aquesta opció territorial?

-La Llei 9/99 de mesures urgents i cautelars va ser un primer pas després d'haver entrat al Govern. Era una llei de pocs articles, però que abordaven els temes claus. Per exemple, les àrees naturals d'especial interès, que segons la Llei d'espais naturals tenien una edificabilitat d'un habitatge cada 20.000 metres quadrats, s'ha vist que no funciona, perquè sempre hi ha un promotor immobiliari que està disposat a parcel·lar, fins i tot grans extensions, de forma sistemàtica.

En l'anterior legislatura es va veure que la serra Nord era objecte immobiliari d'especulació. La serra Nord té milions d'hectàrees i això significa un gran nombre d'habitatges dispersos que són molt grans i que afecten de forma molt forta el paisatge. Per tant no s'havien de construir més habitatges i era necessari desterrar les urbanitzacions en sòl rústic. El que es va fer va ser congelar la parcel·lació de manera cautelar, fins a l'aprovació dels plans territorials, de manera que si tu parcel·laves perdies el dret a l'edificació d'un habitatge. Així és com està ara, diguem que hi ha una moratòria de construcció d'habitatges en sòl rústic. Això entenc que ha estat molt positiu i que els plans territorials ho haurien de mantenir. És una prohibició no de construcció en sol rústic, perquè es pot fer si es té una

parcel·la de 14 mil m², però si es té de 28 ja no se'n podran construir dues, només una.

Aquesta mesura va ser fonamental i també va ser fonamental la mesura de protegir les àrees de protecció territorial, que són les franges de 500 metres al costat de la costa, on a les DOT es prohibia urbanitzar però es permetia construir un habitatge, malgrat que s'anomenassin zones protegides. Ara amb aquesta llei també queda prohibida la construcció en aquests 500 metres. Així mateix, les zones de protecció al costat de les carreteres també estan vedades. Podem dir que va ser una llei que va anar a tocar els temes clau.

Després s'han intentat redactar unes modificacions de les DOT, en el sentit de moderar i regularitzar la capacitat de creixement que s'estableixi als plans territorials, així com arreglar molts de temes. No hi ha hagut suficient consens polític per dur a terme la modificació de les DOT i al final s'ha arribat a un pacte on s'encomana als plans territorials aquestes mesures de protecció i de moderació del creixement, i es fa una llei de menys ambició que la modificació de les DOT, que s'encarrega de regular el creixement per a totes les illes de manera uniforme, i això és el que en aquests moments és en tràmit parlamentari.

-La Llei de quotes o de limitació del creixement reduirà quasi el 50% el ritme de construcció d'habitatges dels últims quatre anys.

-El ritme de creixement dels últims quatre anys ha estat entre el 2% i el 2,5% anual, i dels últims deu anys, de l'1,7% anual. La nostra idea és aconseguir bàsicament un 1% de creixement anual, que és el ritme de creixement que hi ha hagut a les Illes en els períodes de major estabilitat, que és quan el creixement s'ha fet amb pocs traumes.

La construcció ha viscut períodes punta i períodes vall de creixement, i en general, aquesta diferència entre puntes i valls crea greus problemes a les empreses constructores. A cap constructor no li agraden els ritmes que tenguérem fa tres anys per exemple. Aquests ritmes desenfrenats que es veren revifats per un error polític greu: la posada en marxa del Pla Mirall, que va significar una inversió mil milionària en un moment d'eufòria econòmica. L'Administració va fer el contrari del que havia de fer que és actuar per compensar els períodes de crisi i no revifar els períodes de creixement de la iniciativa privada. Aquests moments d'eufòria i de construcció massiva creen problemes a les indústries perquè hi ha manca de materials i això fa que pugin de preu, perquè les empreses sobrecontracten per no perdre obres, no donen a bastament i incompleixen terminis front als usuaris o als promotors. Han de contractar personal que no existeix al mercat, etc. Amb tot això la qualitat de la construcció baixa, existeix una major sinistralitat a la construcció i, al final, els habitatges que se sobreconstrueixen amb tres o quatre anys d'eufòria resulta que generen un parc excessiu, produeixen una saturació del mercat i fan que quan s'acaben els períodes punta es produeix inevitablement un període vall, que és un període de crisi que ha creat la mateixa eufòria del mercat.

El millor seria que no s'arribassin a produir aquests períodes d'eufòria de la manera que es produeixen ara, i això és el que pretén la llei, que estableix el creixement d'un 1% anual, a més del 0,3% addicional a les zones d'interior, a més del foment de la construcció exclosa d'aquest còmput

"Cal reestructurar, remodelar i canviar abans que créixer en quantitat com hem fet fins ara"

que és, bàsicament, la rehabilitació, els habitatges de protecció oficial i la reconstrucció. Així podríem aconseguir eliminar aquestes puntes i aconseguir que les empreses funcionin de forma pausada i continuada, amb personal fix, qualificat, amb qualitat de construcció i amb seguretat dels treballadors. El canvi clau que pretenem és passar del creixement en quantitat al creixement en qualitat, tot requalificant el teixit turístic.

-Què establirà la Llei del sòl?

-Les Balears són una de les dues comunitats que no tenien una llei del sòl pròpia, un fet insòlit si tenim en compte que la Constitució considera l'urbanisme competència exclusiva de les comunitats autònomes i l'ordenació del territori com a competència compartida. El que tenim són 18 lleis disperses i 15 decrets que regulen la matèria urbanística. La nostra idea és compilar tota aquesta normativa en un text únic i fer una llei pròpia de la comunitat autònoma. En aquest moment ja s'ha aprovat l'Avantprojecte de la llei del sòl i esperam que en el termini d'un mes sigui aprovat el Projecte de llei.

Es tracta d'una llei molt innovadora perquè té en compte els territoris insulars i també és una llei perquè els constructors puguin posar en funcionament el sòl escàs quan sigui realment necessari que sigui urbanitzat. Destacaré dos temes en aquest sentit: un, es vol evitar que el poc sòl existent pugui ser retengut pels propietaris. El propietari del sòl, a qui se li ha encomanat la urbanització del terreny segons les lleis anteriors, s'ha demostrat que en general és un especulador del sòl i que, per tant, no actua de forma professional. Qui sí és un urbanitzador de sòl és el promotor perquè està interessat a tenir sòl barat per poder competir amb la resta de promotors i poder oferir preus d'habitatges més barats. Per tant, hem creat la figura de l'agent urbanitzador, que serà un incentivador de la producció del sòl en el sentit de rompre el monopoli de sòl que existeix ara. L'agent urbanitzador podrà executar la urbanització si la guanya mitjançant concurs. El segon tema és l'obligació de sòl qualificat sempre per a habitatges de protecció pública. Com a mínim la llei imposa que un 30% dels habitatges hauran de ser de protecció pública, i d'aquest 30%, un 10% serà un sobresòl públic que les administracions estaran obligades a posar a disposició de la promoció. Amb aquest 30% creim que es cobreix el sector d'usuaris que no poden accedir a l'habitatge lliure. L'habitatge lliure està sotmès a unes tensions en els preus, i necessitam que la gran majoria d'usuaris puguin accedir a habitatges de menys de 20 milions de pessetes de preu de venda.

-Com es combina la moratòria amb la Llei de limitació del creixement?

-Les moratòries, que oficialment s'anomenen normes territorials cautelars, són unes normes que fan els plans territorials que volen prevenir que determinades disposicions del pla quedin desvirtuades si s'edificaven en determinats sentits. Per exemple, si penses que han de baixar les densitats, hauràs de prohibir que es consolidin determinats sòls urbans que avui en dia estan a mig executar. Perquè si deixes edificar amb les grans densitats permeses, hipotecaràs la possibilitat de rebaixar-les en el futur. Per això es fan les normes territorials cautelars, que jo crec que han actuat en sentit positiu de disminuir el creixement d'aquests últims anys.

Sense les moratòries, aquesta punta dels anys 1997 al 2000 hauria continuat i no s'hagués produït la petita disminució del 2001, que ha estat molt positiva perquè teníem un ritme excessiu.

La Llei de creixement no pretén ser una moratòria, no pretén tenir un efecte fins que s'aprovi un pla territorial, sinó que, en coherència amb l'estratègia que he comentat, vol tenir un caràcter de continuïtat en el temps.

És una llei intervencionista globalment però que pretén que, després, els municipis i els plans territorials s'autodistribueixin el creixement. El Pla territorial pot establir que aquest 1% no es reparteixi de forma uniforme, i cada municipi pot decidir la distribució del creixement.

FETA LA LLEI...

-Quan es va aprovar la moratòria es va criticar que, per una part, hi hagué una allau de sol·licituds de llicències, de fet, el nombre de certificats de final d'obra augmentà un 5%, i per una altra part, es va disparar la construcció en sòl rústic, que quedava exclòs de la moratòria.

-És cert que quan s'anuncia l'aprovació de qualsevol mesura, immediatament l'acció del promotor és sol·licitar la llicència. Jo crec que en sòl rústic el tema quedà resolt amb la Llei 9/99 perquè només poden sol·licitar llicència els que no han parcel·lat, per tant el sòl rústic jo entenc que ja no era el problema. En sòl urbà, bé, les normes cautelars s'han de fer sense anunciar-les, si s'anuncien, es provoca que fins a la seva aprovació es presentin llicències. Però bé, només varen ser 15 o 20 dies.

-També es calcula que hi ha devers 30 mil edificacions sense llicència, només en sòl rústic. Com es planteja el tema de la inspecció i del control en la normativa que elaboren?

-Això que hi ha 30 mil edificacions sense llicència jo crec que no és cert. Pel que fa al control, és un tema que a la Llei del sòl es planteja de forma molt clara. Els ajuntaments no sempre han actuat amb la diligència que haurien d'haver tengut en disciplina urbanística i, per tant, és bo allunyar les decisions de disciplina dels ajuntaments. Per això, no se'ls lleva aquesta competència però, a la Llei del sòl, es crea la figura del consorci. Es tracta d'un ens on els ajuntaments hi són presents i cedeixen part de les seves competències. Per una altra banda, la llei fa que siguin competents en disciplina els dos ens, l'ajuntament i el Consell, ara només ho és l'ajuntament i el Consell per actuar s'ha de subrogar, amb la nova llei ja no s'haurà de subrogar si no es consorcia, i si no, el consorci és l'instrument bo. Realment fer disciplina no és agradable, i molts d'ajuntaments veuen com proliferen les cases però com que són els seus veïns... són més permissius. Per això molts d'ajuntaments estarien disposats a consorciar les competències de disciplina i això és el que fomentarem.

-Un altre dels efectes de la limitació de la construcció és la pujada de preu del sòl i dels habitatges.

-Diuen que el preu dels habitatges puja perquè el sòl és car, jo crec que no és així. En el preu dels habitatges molt sovint influeixen factors internacionals. Si la borsa va malament la gent inverteix en altres llocs i, de vegades, ho fa en productes immobiliaris perquè pensa que una casa si no la ven avui la vendrà després d'uns anys més cara i haurà revalorat tot el que hi ha posat.



Aquests són problemes que controlam malament, per això el control de la construcció d'habitatges de protecció pública en el futur és fonamental. Sobretot, el problema és que s'han de rehabilitar habitatges, perquè tenim més del 20% del parc que són cases buides, sense tenir en compte els habitatges turístics que també són buits. De la totalitat del parc d'habitatges, més del 40% són buits o de segona residència, i el límit entre uns i altres no és clar. Una segona residència en qualsevol moment es pot convertir o en un habitatge turístic o en un habitatge buit degradat.

De fet, a les Illes no tenim un problema d'habitatge residencial, el problema és posar-los en el mercat. L'exemple de Palma té una quantitat immensa de cases buides perquè en els últims anys la gent ha deixat de viure-hi i se n'ha anat a xalets a Marratxí o Calvià. Han abandonat ca seva i moltes vegades no l'han rehabilitada per llogar-la.

-Què en pensa del que defensa la presidenta del Consell de Mallorca, Ma Antònia Munar, de posar límits a l'entrada de gent de fora?

-Jo crec que la població no es pot limitar per decret. El que s'ha de fer és prendre mesures, no per a la immigració, sinó per al creixement urbanístic. Per què vénen immigrants? Per què hi ha feina i un ritme de construcció des-

enfrenat, si a la construcció les places fossin estables no hauria estat necessari que venguessin els immigrants. Tant el creixement d'immigrants com el de nous residents vendrà condicionat pels ritmes de creixement de la construcció i de l'oferta turística.

L'aparell productiu és el que genera possibilitats de creixement, i és on volem actuar, en el creixement de noves construccions. Si protegim el territori es controlarà el creixement de població.

-Quin és el següent pas que es vol donar des de la Direcció General d'Ordreació del Territori?

-Ara necessitam aprovar el Projecte de la llei del sòl i que després vagi al Parlament. Jo crec que és una llei clau en el futur de l'urbanisme de les Illes. I després tenim una feina molt important en el desenvolupament de la llei, s'han d'adaptar els reglaments existents a la llei i s'han de fer plans d'urbanisme tipus que serveixin de model.

A més, en aquesta direcció general pensam que el coneixement del territori és fonamental. Fins ara la informació territorial era l'última cosa, i cada vegada que es vol fer un pla territorial s'ha d'encarregar a un equip que elabori informació durant un any o dos. Per tant, la informació és una despesa enorme de temps i de doblers. Per això, hem creat una empresa que es diu SITIBSA, dins

la direcció general, i hem convertit l'empresa de cartografia en un servei d'informació territorial que permet tenir informatitzada tota la informació sobre el territori en base al desenvolupament d'un concepte que s'anomena DUT (dada única territorial), que és una informació que es té sobre el territori. Si tens l'illa de Mallorca, cada element físic: una parcel·la, una autopista, una central tèrmica... que era un dibuix, ho convertim en cartografia intel·ligent. Aquest dibuix du annexa una enorme base de dades on consta la seva grandària, la seva disponibilitat, el seu valor, la seva gestió administrativa..., de manera que es pugui conèixer el territori de tal forma que ens permeti, en lligar el gràfic amb les dades, explotar el territori instantàniament mitjançant actualitzacions successives, i es pugui conèixer tant gràficament com mitjançant llistes, l'estat del territori. Així es poden prendre decisions molt ràpidament, per exemple, si volem fer un pla territorial el problema serà arribar a acords, però ja no serà un problema aquell any que s'emprava només per recopilar la informació.

"Tant el creixement d'immigrants com el de nous residents vendrà condicionat pels ritmes de creixement de la construcció i de l'oferta turística"