

Dues regulacions fonamentals, la Llei de quotes i la Llei del sòl, es troben a l'espera que els diversos partits que formen el Pacte de Progrés arribin a un consens. El Projecte de llei de quotes, que pretén fixar una limitació percentual per a cada municipi del creixement de les llicències d'edificació, es troba ja al Parlament, tot i que encara no s'ha arribat a un acord entre els quatre partits de l'executiu i Unió Mallorquina. En el cas de la Llei del sòl, que es troba en fase d'avantprojecte, sembla que difícilment s'aprovarà en els mesos que resten de la legislatura. Si aquests dos projectes no surten del limbe on es troben, i si tampoc no avança el Pla territorial de Mallorca, es podria dir que una de les bases fonamentals que sustentaren el pacte -l'actuació sobre el territori- quedarà, una vegada més, sobre la taula, a l'espera que els polítics assoleixin la responsabilitat de posar-se d'acord sobre el model que es vol per a les Illes.

La improbable llei del sòl

Constanza Forteza

A principis del passat mes de novembre, el Col·legi d'Arquitectes de les Balears, en col·laboració amb la Direcció General d'Ordenació del Territori, organitzà unes jornades -"Societat i Territori"- centrades en l'avantprojecte de llei del sòl on s'analitza la qüestió des dels seus diversos vessants.

Quan el Pacte de Progrés arribà al poder, els dissenys de modificar el model territorial s'havien de concretar, segons es va anunciar, en una modificació substancial de les Directrius d'ordenació del territori, en l'aprovació d'una llei de quotes i d'una llei del sòl. L'octubre del 99, a través de la Llei de mesures urgents, es produí una modificació ràpida de les DOT, que incidí en un augment de la protecció del marge litoral i, a la vegada, amb la incorporació d'una norma cautelar, en una suspensió de noves segregacions amb

Jornades del Col·legi d'Arquitectes.

finalitat edificadora a sòl rústic. Paral·lelament, els consells insulars, arbitraven les seves pròpies moratòries -fonamentalment aplicades al sòl urbà i urbanitzable- durant un període transitori, fins que s'aprofassin els plans territorials.

La situació és ara semblant a la del principi de la legislatura: les moratòries continuen vigents, però sembla que l'executiu ha renunciat a una transformació de calat de les Directrius mentre que els dos textos d'especial importància per a l'ordenació i la regulació general del sòl, Llei de quotes i Llei del sòl, es troben aturats. I si bé l'acord pot arribar per a l'aprovació de la Llei de quotes al llarg de la discussió parlamentària, sembla més difícil que, en els mesos que queden per a les eleccions, es pugui tramitar el text de la Llei del sòl, en fase d'avantprojecte. Paral·lelament, mentre els plans territorials d'Eivissa-Formentera i Menorca han superat fases pròpies de la tramitació administrativa, el Pla de Mallorca encara no ha iniciat aquest procés. I mentre es coneixen dades importants del Pla de Menorca -que prohibeix l'edificació en sòl rústic- i del de les Pitiüses -que augmenta clara-



ment les restriccions en aquests tipus de sòl- la informació que ha transcendit sobre el de Mallorca es refereix més aviat a la intenció de construir determinades infraestructures -carreteres, segon cinturó de Palma- que no als objectius globals amb relació a l'ordenació del sòl.

VOLUNTAT INTEGRADORA

Per tant i molt possiblement, la Llei del sòl haurà d'esperar la propera legislatura. Però aquesta és una Llei d'especial importància. A principis del passat mes de novembre, el Col·legi d'Arquitectes de les Balears, en col·laboració amb la Direcció General d'Ordenació del Territori, organitzà unes jornades -"Societat i Territori"- centrades en l'Avantprojecte de Llei, jornades a les quals assistí el director de l'equip redactor del text legal, el catedràtic de dret administratiu de la Universitat Carlos III de Madrid, Luciano Parejo. Al llarg dels dos dies de debat es posà en relleu, en primer lloc, la necessitat d'unificar la legislació existent en matèria d'ordenació territorial, una de les principals finalitats de la Llei. L'actual situació legislativa en matèria territorial és considerada pels experts "dispersa, difusa i profunda", amb abundància de normes que, segons el tesorero del Col·legi d'Arquitectes i responsable directe de l'organització de les jornades, Lluís Corral, "de vegades, tan sols no entenem els professionals". El degà dels arquitectes, Antoni Ramis, indicà que, en aquests moments, "qualsevol arquitecte municipal que ha de revisar un planejament necessita estudiar "12 lleis estatals, 36 autonòmiques, 7 insulars i 10 normes territorials cautelars". La Llei del sòl, que ha de substituir normes tan substancials com la Llei de disciplina urbanística o la Llei de sòl rústic, té, en primer lloc, aquesta voluntat d'integració. Voluntat que, a més a més, ha de ser capaç d'abordar aspectes avui sense regular ja que la sentència del Constitucional que va anular bona part del contingut de la Llei del sòl estatal -que atorgà les competències d'ordenació a les comunitats autònomes- va deixar un buit que només poden omplir les legislacions autonòmiques. Precisament, una de les crítiques que es va escoltar al llarg del debat organitzat pels arquitectes va ser que el text preparat per la Conselleria d'Obres Públiques no aprofita fins al final la capacitat que va atorgar el Constitucional d'adaptar la regulació del sòl a les singularitats de cada comunitat, punt vital en el cas d'unes illes caracteritzades per la limitació territorial.

ORDENAR EL SÒL

El conseller d'Obres Públiques, Francesc Quetglas, recongué que la Llei del sòl du un considerable retard. La Llei balear és, juntament amb la del País Basc, la darrera que es tramita en tot l'Estat. L'arquitecte i urbanista José María Ezquiaga, director de la redacció del Pla territorial de Menorca, considerà, potser per l'existència de múltiples precedents i, per tant, per aquest mateix retard, que l'avantprojecte balear "és molt sistemàtic", que presenta "classicisme i claredat jurídica" i que "destaca sobre les altres lleis en vigor".

L'Avantprojecte consagra la classificació habitual del sòl en rústic, urbà i urbanitzable. En el cas del sòl urbà, inclou dues categories, la de sòl urbà consolidat -plenament equipat i amb la corresponent dotació de serveis- i la de sòl urbà no consolidat, sòl que no podrà passar a ser consolidat si no es compleixen requisits bàsics directament relacionats amb la dotació de serveis, l'existència de trames urbanes o un percentatge determinat d'edificacions. Hi hau-



rà, per tant, menys facilitats per a l'execució del sòl urbà i per considerar-lo consolidat com a tal. A la vegada, la Llei articula una relació d'instruments legals per aconseguir que el creixement i els nous assentaments es localitzin en els sòls urbanitzables i per intentar que només es desenvolupi aquest sòl quan sigui estrictament necessari en cada moment, sempre d'acord amb el model de qualificació dels plans territorials insulars. Si el sòl urbanitzable no compta amb una ordenació detallada, se li aplicaran, de manera genèrica, els continguts urbanístics propis del sòl rústic comú, és a dir, les circumstàncies i característiques associades a un sòl teòricament situat al marge del procés urbanitzador. La Llei fixa així mateix un control sobre els convenis urbanístics per evitar, tal i com ha succeït tantes vegades, un *urbanisme a la carta* indiscriminat.

SÒL RÚSTIC: "ESCASSA AMBICIÓ"

Les crítiques més contundents amb relació a l'Avantprojecte s'escoltaren a l'hora d'analitzar el tractament que hi rep el sòl rústic. En el cas d'aquest sòl, l'Avantprojecte estableix condicions més exigents pel que fa a la superfície, volum, alçaria, ubicació o entorn natural de l'edificació, però manté la parcel·la mínima -14.000 metres quadrats en sòl rústic comú- prevista a la Llei de sòl rústic. Aquesta determinació mínima no tindrà influència sobre el Pla territorial de Menorca, que ha prohibit definitivament l'ús residencial d'aquest tipus de sòl. A la vegada, el Pla territorial d'Eivissa-Formentera també ja ha introduït exigències més severes que les establertes en la Llei de sòl rústic. És a dir, el text de la Llei del sòl es veu superat pels plans de les Illes menors i, per tant, sembla fixar aquests mínims només en funció del Pla territorial de Mallorca, del qual, en el cas del rústic, no es coneix la voluntat definitiva a l'hora de definir quin tipus de sòl serà rústic comú -amb possibilitats edificadores- i quin serà rústic protegit. El pla mallorquí va suprimir ja fa un temps la possibilitat de regular uns "corredors biològics", amb finalitat naturalística i com a garantia dels valors biològics, que haguessin descartat l'edificació en amplis marges de rústic. De moment, sembla que la planificació de Mallorca s'orienta cap a un continuisme de les línies esta-

L'Avantprojecte de Llei del sòl renuncia a prohibir l'edificació residencial en rústic, prohibició que sí incorpora, per exemple, el Pla territorial de Menorca



blertes a les Directrius d'ordenació del territori tal com les redactà el PP a la seva darrera etapa de govern.

A les jornades organitzades pels arquitectes molts d'interlocutors qüestionaren l'escassa ambició del text, que renuncia a prohibir completament l'habitatge residencial en rústic per a totes les Illes. El redactor del Pla territorial menorquí, José María Ezquiaga, indicà que una prohibició d'aquest tipus "no és una cosa exòtica", que està en vigor, per exemple, al País Basc o a països com Holanda, on les densitats poblacionals aconsellen aturar la dispersió territorial. Manuel Cabellos, director d'Ordenació Territorial, justificà el contingut de l'Avantprojecte

tot indicant que "la llei no pot regular els extrems, a Eivissa es dona una situació, a Menorca altra, i a Mallorca una altra".

El cas és que l'Avantprojecte no prohibeix els usos residencials en rústic, però sí que fixa un cànon anual -equivalent al 2% del valor de l'obra efectuada- a pagar per les noves construccions que s'ubiquin en aquest sòl. Segons el degà dels arquitectes, Antoni Ramis, "hi ha una contradicció entre mantenir una parcel·la mínima de determinació baixa i, a la vegada, establir un cànon que penalitza les noves construccions". Per als arquitectes, d'aplicar-se, aquest cànon pot estimular els ajuntaments a atorgar llicències en sòl rústic perquè pot ser contemplat com una nova font d'ingressos municipals. Al marge de la considerada discriminació, que dividirà en dos blocs -els qui paguen i els qui no paguen- els posseïdors d'un habitatge al camp. Manuel Cabellos argumentà en defensa d'aquesta figura ja que "el cànon és una compensació que pagarà qui vulgui viure a sòl rústic en funció de les externalitats, els costs públics que aquest ús comporta".

INTERVENIR EN EL MERCAT DEL SÒL

El futur d'aquest cànon, en funció de les valoracions que aixeca, és dubtós. En canvi, els participants a les Jornades

elogiaren àmpliament la introducció en el text de dues figures, l'agent urbanitzador i l'agent edificador, ja consagrades en altres lleis del sòl autonòmiques. Són figures previstes per agilitar l'execució del sòl segons la planificació i per evitar que el propietari ajorni aquesta execució en funció dels seus interessos o d'objectius especulatiu. Es tracta que, mitjançant l'actuació d'agents aliens al propietari, es posi sòl en el mercat d'acord amb la planificació, és a dir, d'acord amb interessos generals i no particulars. Amb el paper d'aquests dos agents, juntament amb un ampli ventall de mesures previstes en l'Avantprojecte, es pretén estimular el mercat del sòl i aportar més facilitats a l'hora de construir habitatges de promoció social, tant per a la compra o el lloguer subvencionats. La llei és, en aquest cas, especialment activa i mai no oblidarà la funció social del sòl. L'única qüestió que es planteja a aquest paper social de la llei és la que va exposar el catedràtic de dret administratiu de la UIB, Avel·lí Blasco, quan va indicar que l'agent urbanitzador "és un sistema molt àgil per a l'execució dels planejaments" tot i que cal interrogar-se sobre el paper real que tindrà aquesta figura "en una comunitat com la balear on hi ha molt poc sòl urbanitzable".

LA INDISCIPLINA

La disciplina urbanística és un altre dels grans capítols de l'Avantprojecte de llei del sòl balear. L'extensió de les irregularitats i de la inoperància de la vigilància i la inspecció justifiquen la valoració efectuada per Avel·lí Blasco quan considerà que aquest tema és "l'enorme fracàs" de l'urbanisme balear. El text legal, segons Blasco, no introdueix grans novetats a l'àmbit sancionador tot i que presenta "un notable perfeccionament tècnic" amb relació a les lleis estatals i a la llei de disciplina urbanística balear. En canvi, a l'àmbit de les competències sobre la capacitat disciplinària, l'Avantprojecte introdueix un element clau, la capacitat "quasi compartida" entre els ajuntaments i els consells insulars sobre aquesta matèria. Es preveu, per exemple, la possibilitat d'establir consorcis compartits entre les institucions locals i insulars, fruit de la declaració de "l'interès supramunicipal" de les potestats d'inspecció, de sanció i de restabliment de la legalitat. La nova regulació opta per un sistema de competències concurrents entre les entitats locals i insulars, per sobre de les quals considera que no es pot retallar una competència plenament municipal. El criteri pràctic de la llei és facilitar l'allunyament d'una facultat que no s'exerceix perquè, a l'hora de sancionar o de demollir, els sancionats són massa a prop.

SENSE CONSENS

Del debat obert sobre la futura llei del sòl se'n poden extreure una sèrie de conclusions. La primera, que no hi haurà un model territorial balear sinó que tindrà un model per a Mallorca, que serà diferent del de Menorca o el d'Eivissa-Formentera. Un segon punt, clarament ressaltat a les Jornades organitzades pels arquitectes, és el que indica que encara no ha arribat l'hora del consens polític sobre el territori. El punt de vista més realista supedita, a la vista de les dificultats per aprovar els textos legals més fonamentals, aquest consens desitjable als resultats de les properes eleccions autonòmiques.