

LES TÈCNiques DE DISTRIBUCIÓ DE BENEFICIS I CÀRREGUES DERIVATS DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Juli Esteban i Noguera
Arquitecte

1. Introducció

La correcta distribució entre els propietaris de sòl dels beneficis i les càrregues que es deriven del planejament urbanístic és el problema principal amb què s'enfrontaran els gestors que hagin de portar endavant qualsevol pla d'ordenació urbanística.

És inevitable que les determinacions del planejament que consisteixen a atribuir distintes possibilitats d'edificació i ús al sòl, fins al punt de negar a algunes àrees de sòl tota possibilitat d'utilització privada, produeixin efectes molt distints a les finques compreses en l'àrea afectada per aquest planejament.

Aquest problema augmenta de complexitat, amb el grau de fraccionament de la propietat del sòl. Està clar que no hi hauria problema de distribució si tots els terrenys fossin del mateix propietari, i comprovem com fins fa pocs anys i en molts municipis la finca ha estat en la pràctica l'única unitat de gestió efectiva, tant per a les operacions de creixement —urbanitzacions— com per a les de reforma interior —remodelació de solars ocupats per antigues indústries o casernes. També el problema se simplifica força si l'ordenació urbanística s'ajusta a l'estructura de l'ordenació de la parcel·lació existent; és a dir, quan la proposta urbanística es limita a proposar l'obertura d'un carrer que permet donar façana urbana a diverses parcel·les existents que passaran a convertir-se en solars. Que la cessió del sòl pel carrer i el repartiment de la càrrega d'urbanització serà entre els propietaris que donen front al nou carrer, és un principi que ja té molts anys de vigència, i que la primera llei del sòl —la de 1956—, va recollir en el sistema d'actuació denominat de «*cesión de terrenos viales*».

En tots els altres casos, en els quals l'ordenació urbanística tindrà un grau de varietat i complexitat que impossibilitarà fer-la correspondre amb la parcel·lació preexistent, i en la qual hi haurà un nombre més o menys nombrós de propietaris, el problema de la distribució de càrregues i beneficis és el problema cabdal per a la materialització de l'ordenació.

Es podria afegir que en la major part dels plans i especialment en els d'extensió, el conjunt de determinacions urbanístiques han de produir en bona lògica, i si el pla està ben fet, un augment del valor del patrimoni immobiliari del seu àmbit el qual ha de permetre l'assumpció dels costos d'urbanització i d'altres càrregues urbanístiques. És clar que en aquests casos el correcte repartiment de càrregues i beneficis resol, a més dels aspectes relatius a l'esfera de la justícia distributiva, l'efectiu finançament de les obres i les altres càrregues, en concretar i assignar els rendiments que corresponen a cada propietari.

Cal subratllar en primer lloc que el repartiment desigual de càrregues i beneficis

es produeix en dos moments successius del planejament: en la formulació del planejament regulador o general, i en la del planejament executiu —parcial o especial— de reforma interior.

El *planejament general* determina l'estructura general i orgànica de l'ordenació urbanística municipal, és a dir, un conjunt articulat d'àrees de sòl que constitueixen els sistemes generals existents i previstos en els diferents règims del sòl, que llevat de matisacions que no vénen al cas podem entendre com desproveïts d'expectatives d'aprofitament privat.

En el *sòl urbà* el pla general distingeix aquell que ha d'ésser objecte de reforma interior d'aquell que ja té l'ordenació precisada i executada en la major part. En aquest sòl el Pla General determina distints aprofitaments privats que en el cas dels sectors de reforma interior poden venir definits per un aprofitament global de sector, i en la resta del sòl vindran determinats per les condicions de l'edificació i els usos admissibles en cada solar. Així mateix el planejament general fixarà per als sectors de reforma interior un determinat estàndard de càrregues en forma de cessions de sòl i obres d'urbanització, mentre que a la resta del sòl destinarà alguns solars a les dotacions públiques de caràcter local: parcs i jardins, escoles, etc.

En el *sòl urbanitzable* el pla general fixa anàlogament al cas de les àrees de reforma interior els aprofitaments globals dels sectors, o de les zones urbanístiques que els componen, i les càrregues —cessions de sòl i obres d'urbanització— que ha de comportar el seu desenvolupament.

En el *sòl no urbanitzable*, per quedar expressament exclòs del procés urbanitzador, es pot entendre que el planejament no li proporciona beneficis ni el sotmet a càrregues. Les regulacions de les edificacions i els usos en aquest sòl són les pròpies de les activitats que corresponen a aquest tipus de sòl, i per tant es pot defensar que no comporten cap augment o disminució de la seva renda, ja que es tracta de regulacions encaminades a assegurar el manteniment de la seva capacitat productiva i a evitar fenòmens que podrien afectar el destí previst en el planejament.

Distint és el cas de les limitacions a l'ús normal d'aquest sòl, motivades en bona part per la seva relació amb l'àrea urbana: restriccions especials d'ús per motius paisatgístics, culturals o ecològics. En aquests casos és obvi que el planejament imposa una càrrega a aquests terrenys, que sol quedar quasi sempre —porser perquè habitualment és una càrrega petita— fora dels mecanismes de distribució.

Veiem com el pla general, d'una banda, estableix unes càrregues que afecten uns terrenys concrets que queden reservats per a destinació pública, i de l'altra distribueix distintes possibilitats de benefici a través de la determinació zonal que comporta la fixació de distintes edificabilitats, usos admesos i prohibits i, en casos, sistemes d'ordenació de l'edificació. Veiem també com els únics beneficis apropiables directament pels propietaris de sòl són aquells que corresponen al sòl urbà que no necessita plans especials de reforma interior (PERI). Assenyalem de moment —després caldrà insistir-hi—, que el sòl urbà — i aquest és el motiu de la seva classificació com a tal — és anterior al planejament general que el classifica, i que si aquest no varia substancialment la normativa vigent fins en aquell moment, és força clar que no se'n deriven beneficis directes.

Els terrenys que s'han de desenvolupar mitjançant *plans parcials* en sòl urbanitzable, o mitjançant *PERI* en sòl urbà, tenen —o haurien de tenir— la determinació global de l'aprofitament i les càrregues que adquiriran una configuració concreta en el

corresponent instrument de planejament executiu, en el qual també es produirà un repartiment desigual en relació amb les finques preexistents, que caldrà esmenar. Cal subratllar que en aquests casos la pertinença d'un grup de propietaris a un mateix àmbit d'actuació urbanística crea com a mínim una vinculació moral entre ells, que ha fet que des dels inicis s'hagi entès l'àrea afectada per l'actuació com a àmbit de repartiment, base sobre la qual s'han vingut definint des de 1956 els sistemes d'execució del planejament.

Sota aquesta interpretació s'han vingut ideant i proposant des de llavors les principals tècniques de distribució de càrregues i beneficis. El polígon com a àmbit de pertinença de les diverses propietats implicades en una actuació urbanística, ha estat —i continua essent— el referent principal de les tècniques de distribució, especialment d'aquelles que han tingut un desenvolupament pràctic més complet.

Tanmateix el polígon no sempre és un instrument utilitzable. L'ordenació urbanística que proposa el planejament general actua de dues maneres en relació amb les situacions urbanes preexistents; o més ben dit, en relació amb la divisió de la propietat del sòl preexistent.

En algunes àrees, de l'ordenació urbanística no se'n deriven canvis necessaris en els límits de propietat existents, si bé es pot donar el cas que algunes propietats concretes resultin especialment afectades en limitar-se sobremanera o suprimir-se la seva possibilitat d'aprofitament privat en relació amb les que estan en condicions similars. També podria donar-se el cas, malgrat que és menys freqüent, que algunes en resultin singularment beneficiades. Cal subratllar, però, que en principi —i malgrat que podria no haver estat així—, l'existència d'aquestes parcel·les singularment carregades o beneficiades no ha afectat l'accés normal de les seves veïnes a l'aprofitament autoritzat pel pla.

Aquest és el cas de les àrees de sòl urbà no subjectes a reforma interior necessària on el planejament té una actitud de *manteniment* de l'estructura bàsica de l'ordenació del sòl preexistent.

A les altres àrees —sòl urbà subjecte a un futur PERI, i sòl urbanitzable—, el planejament comporta la *transformació* substancial dels elements preexistents en el sòl —camins, divisions de propietat, edificació...—, transformació que s'haurà de projectar i desenvolupar mitjançant instruments executius referits a unitats de sòl, que constituïran les àrees on s'estableix la necessària solidaritat de càrregues i beneficis.

La pràctica inexistència, a les àrees de manteniment, d'unitats de sòl per al repartiment de càrregues i beneficis (tot i que la legislació ha previst la seva existència, l'experiència ha demostrat que es tractava d'un instrument contra natura), ha fet que l'*expropiació* fos la tècnica que, en aquest tipus de sòl, assumís aquesta comesa pel que fa a les propietats a les quals el planejament negava tota possibilitat d'aprofitament privat per tractar-se de terrenys destinats a sistemes de domini i titularitat pública. El fet que —ja sigui per aplicació dels criteris de valoració de la legislació del sòl, o per resolució estimativa del jurat d'expropiació— s'hagin vingut reconeixent valors als terrenys que s'expropiaven, no allunyats dels que podien tenir els solars amb l'aprofitament normal del sector actua, òbviament, com un mecanisme d'atribució del benefici que correspondria als solars en qüestió, diluint la càrrega en l'ampli sector social, que representa l'administració expropiant. Si aquesta és un ajuntament, es dilueix la càrrega entre tots els ciutadans del municipi —propietaris i no propietaris—, cosa

que en alguns casos no deixaria de tenir certa lògica. En altres casos la possibilitat d'aplicació de contribucions especials permetria la distribució de part de la càrrega entre els propietaris que resultessin especialment beneficiats per l'actuació.

Subtrallem que es tracta d'un instrument amb limitacions, sobretot si es pretenen assolir nivells elevats de distribució de càrregues i beneficis. És un instrument que només pot actuar en el sentit de restituir un cert aprofitament als propietaris als quals se'ls ha negat, però que no possibilita la redistribució d'aprofitaments singulars atribuïts a alguns solars. Suposo que consideracions d'aquest tipus són les que han portat els autors de l'últim text legislatiu regulador del sòl i les valoracions a idear nous procediments com les «actuacions asistemàtiques en sòl urbà», que es definirien com aquelles que no operen a l'interior del polígon o unitat d'execució —propis de les àrees de transformació—, sinó que ho fan mitjançant accions individuals dins d'un nou referent: l'àrea de repartiment, que s'ha d'establir també per a les àrees urbanes que mantenen la seva ordenació del sòl.

Es tracta d'una proposta que, al meu entendre, porta la radicalitat tan lluny com la seva inevitable inoperància. Crec que seria interessant repassar la història de com s'ha arribat fins aquí.

2. La Llei, de 12 de maig de 1956, sobre règim del sòl i ordenació urbana

La distribució de càrregues i beneficis no va ser una preocupació rellevant del primer text legislatiu que va abordar d'una manera sistemàtica i completa els aspectes relatius a l'ordenació urbanística i els seus efectes sobre el règim del sòl.

L'article 70 d'aquesta Llei que pertany al capítol on es regula la qualificació del sòl —és a dir l'atribució d'aprofitament i càrregues—, dóna el to de l'actitud de la Llei pel que fa a aquests problemes.

«Artículo setenta — 1. La ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística.

2. Las ordenaciones que redujeran el volumen mínimo edificable determinado por la limitación segunda del artículo anterior, conferirán derecho a indemnización mediante expropiación o imposición de servidumbre.

3. En todo caso será procedente la reparcelación de terreno para distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios de cada polígono y manzana, considerados al efecto en comunidad.»

El «volum mínim edificable» a què es refereix el punt dos és el d'1 m³/5 m² de sòl estipulat com a màxim aprofitament edificatori del sòl rústic, i que per tant es pot entendre com un aprofitament que no produeix el planejament sinó que ja hi era, i que no es podia rebaixar sense incórrer en l'obligació d'indemnitzar. Subtrallem que es tracta d'un aprofitament molt petit en relació amb els que són propis del sòl urbà o urbanitzable, i per tant, el mínim legal donava un gran marge de joc per establir aprofitaments diversos que no generaven cap dret de redistribució de càrregues i beneficis, llevar del que estableix el punt 3, on es fa referència al polígon, i on s'assenyala que els propietaris es consideraran en «comunitat».

Polígon és la unitat d'actuació, l'àrea de sòl compresa en un pla que s'executarà segons un mètode i programa comú per a tots els propietaris compresos. A aquest efecte es «dividirà el territori en tants polígons com fos convenient per atendre les necessitats i possibilitats d'actuació urbana» (art. 104).

Els motius que justificaven la delimitació dels polígon eren: *a)* Integrar un nucli unitari d'edificacions i serveis, *b)* Ser homogènies les característiques d'edificació en tot el sector. * Rodejat d'altres de règim distint, *c)* Existir iniciativa privada o oficial per a la seva urbanització.

Cal remarcar que les motivacions no fan cap referència al repartiment de càrregues i beneficis, el qual, atès que la delimitació del polígon comproment solidàriament els propietaris afectats, és un procés que té molt a veure amb els seus límits.

Tanmateix sí que l'esmentat article 104 en el seu punt 3 fa referència al repartiment de beneficis i càrregues, si es considera el cas que en el polígon es localitzés algun element de cost elevat —un parc— al servei d'una extensió territorial més gran, la qual hauria d'ésser considerada tota ella com un polígon a l'efecte de la distribució justa entre els propietaris.

És a dir, fonamentalment el polígon és una unitat d'execució, en la qual és molt determinant que es comprenguin àrees significatives des dels punts de vista morfològics i funcionals, o que hi hagi iniciativa per desenvolupar-les. Se suposa que la distribució de càrregues o beneficis es podrà resoldre quasi sempre satisfactòriament, llevat dels casos —poc freqüents— que recull el punt 3.

Penso que aquesta actitud denota que s'està pressuposant un procés d'urbanització relativament congruent amb l'estructura de la propietat existent: en els polígons s'hauran de repartir carrers i pocs espais públics més, i això té solucions relativament fàcils en qualsevol cas. En el cas excepcional que en el polígon hi hagi un element que trenqui aquesta lògica, caldrà anar a un polígon més gran: l'àrea servida per aquest element; fàcil, de dir, més difícil de determinar i, molt sovint, difícilíssim d'operar-hi.

És també molt significatiu que quan a l'art. 80.1 es determina que els propietaris podran formular projectes de parcel·lació o reparcel·lació un vegada aprovats els plans parcials d'ordenació, s'assenyala que la finalitat és la de «regularitzar la configuració dels terrenys de la seva propietat».

L'article següent diu que el propietari que resultés diferencialment afectat respecte d'altres en la proporció de més d'un 1/6 pel que fa a la superfície de sòl destinada a zones no susceptibles d'edificació privada podrà exigir que la reparcel·lació es faci en una unitat de més extensió a fi i efecte que tots els propietaris resultin igualment afectats.

En resum podríem dir que si bé la Llei del 56 obre la porta als procediments que podrien permetre el repartiment just de càrregues i beneficis, en qualsevol cas, de fet, està pressuposant que habitualment aquest no serà un problema important.

En aquesta Llei no s'estableix el concepte de sector com a unitat de sòl de planejament. A partir dels plans —generals i parcials—, s'haurien de delimitar polígons per executar-los. La divisió en polígons no estava prevista en el planejament general i no era obligatòria en els plans parcials.

En conseqüència tot podia anar bé mentre els repartiments es limitaven a l'ober-

* És clar que aquí s'utilitza "sector" com a àrea de sòl coincident en els seus límits amb el polígon.

tura de carrers i el 10 % de sòl per a zona verda en l'àmbit d'un pla parcial que comprenia pocs propietaris o que no modificava massa l'estructura parcel·lària, però el problema es feia irresoluble quan calia repartir les càrregues derivades de les afectacions — zones verdes, vialitat bàsica... — que ja feien els plans general de llavors.

3. Les notables innovacions de la reforma de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana de 1975 i els seus reglaments

Pel que fa a les tècniques de beneficis i càrregues la Llei de 1975 representa un replanteig rotund de la situació.

Així com a la Llei de 1956 cal reconèixer-li el mèrit d'haver sistematitzat per primera vegada totes les disposicions legals sobre règim del sòl i ordenació urbana, i haver-ho fet a més amb concisió i claredat, la de 1975, recollint l'experiència de 20 anys de vigència i d'escassa aplicació, té el mèrit notable d'haver redefinit l'instrumental operatiu del planejament i la gestió urbanística. Malgrat alguns excessos o desenfocaments, cal subratllar que marca una fita en l'evolució de la legislació urbanística, de manera que tot el que ha vingut després són variacions sobre les propostes d'aquesta Llei. Més endavant veurem dues línies antagòniques d'aquestes variacions: per una banda la de la legislació catalana que culmina amb el text refós de 12 de juliol de 1990 i que tempera, des de consideracions pràctiques, algunes de les pretensions distributives de la Llei de 1975, i per altra banda la Llei de 25 de juliol de 1990 sobre reforma de règim urbanístic i valoracions del sòl que proposa una evolució clarament extremada d'alguns criteris distributius.

Repassem les aportacions de la Llei de 1975:

Sector: Es determina el concepte de sector com a unitat de planejament parcial i especial de reforma interior. És a dir, l'àrea de sòl urbanitzable o urbà a la qual es referirà una proposta de nova ordenació.

El sector crea un nou àmbit de solidaritat obligatòria entre els propietaris motivat pel fet de pertànyer a una nova ordenació continguda en un pla. Els sectors hauran d'estar determinats en el planejament general per al sòl urbanitzable programat (art. 30.d) i per al sòl urbà (art. 29.b) si bé per a aquests s'utilitza la denominació «*áreas para las que se prevean operaciones de reforma interior que requieran la formulación de un plan especial de este carácter*», que és equivalent a «*sector de reforma interior*», amb què el llenguatge tècnic de cada dia els ha batejat.

Polígon: Es revisa substancialment el concepte de polígon.

L'article 117 estableix les noves condicions per a la delimitació de polígons:

«a) *Que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del Plan (...).*

b) *Que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización.*

c) *Que tenga entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la urbanización».*

En les quals veiem que prevalen els criteris de capacitat d'afrontar les càrregues de cessió i la possibilitat de distribució equitativa. La importància d'aquest criteri encara és més palesa quan s'admet en el punt 3 del mateix article que en sòl urbà es podran delimitar unitats d'actuació amb l'única condició que permetin la distribució justa dels beneficis i de les càrregues entre els propietaris.

Aquest canvi d'actitud denota que s'entén —penso que correctament— que la viabilitat de l'actuació va estretament lligada a les possibilitats de repartir satisfactòriament les càrregues i els beneficis entre els propietaris de sòl de l'àrea objecte de l'actuació.

Sistemes generals i cessions mínimes per a sistemes locals: Quan es proposa el concepte «estructura general i orgànica» com una determinació bàsica del planejament general, composta (art. 12) «en particular por los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes... y el equipamiento comunitario y para centros públicos» està definint una categoria de sòl fonamental per a l'articulació de l'ordenació general i que té la característica comuna d'estar desproveït d'aprofitament privat.

Paral·lelament en establir les condicions dels plans parcials (art. 18) assenyalava les proporcions mínimes de sòl que s'hauran de destinar a zones verdes, centres docents, aparcaments i la pertinència de destinar sòls a altres serveis d'interès públic. Malgrat que la Llei no utilitza aquest terme, s'han anat denominant *sistemes locals* aquest conjunt de sòls i destins, per analogia als sistemes generals.

Deixant de banda matisos més complexos que han aparegut de fet en els plans generals que s'han anat redactant, cal subratllar la claredat de l'esquema resultant de la Llei de 1975:

Hi ha sòls sense aprofitament privat que es determinen en el moment del pla general, són els sistemes generals.

De l'ordenació de les zones que es farà en els plans parcials, en resultaran també sòls sense aprofitament privat, són els sistemes locals (una consideració similar es pot fer amb les àrees de reforma interior o amb les unitats d'actuació en sòl urbà).

Els propietaris de sistemes generals no podran accedir, llevat d'alguns casos en sòl urbanitzable, a cap àmbit de repartiment —sector i polígon, o unitat d'actuació—, i conseqüentment la via habitual serà la del preu just en el procés expropiatori, mentre que la cessió gratuïta de sistemes locals sempre podrà ésser retribuïda per assignació d'aprofitaments que l'ordenació del pla parcial o PERI determinarà de forma detallada.

Aprofitament: És un concepte realment important per a la temàtica del repartiment. L'aprofitament ens mesura la capacitat de produir benefici d'un sòl urbà o urbanitzable. Havia quedat clar que les superfícies de les finques resultants de què parlava la Llei de 1956 no era significativa. L'edificabilitat hi tenia més a veure, però no era suficient ja que depenia de l'ús a què pogués ésser destinada. L'aprofitament es mesuraria doncs en l'edificabilitat possible per a un ús determinat que tindria atribuït un coeficient o factor que permetria relacionar el valor distint del sostre possible destinable a un ús o a un altre.

Es tractava d'una tècnica força senzilla que permetia calcular l'aprofitament d'una zona, d'un sector, d'un polígon, etc., en valor global i per metre quadrat de sòl, i atès que dintre dels sectors i dels polígons podria haver-hi zones amb distint aprofitament

i també sòls destinats a sistemes desproveïts d'aprofitament privat, el càlcul de «l'aprofitament mitjà» del sector ens donava la mesura del que corresponia a cada propietari per unitat de superfície de sòl.

Tanmateix, a aquesta millora indubtable dels estris, l'ha acompanyat un relatiu fracàs dels objectius de repartiment proposats per la Llei. Cosa que ha succeït sense dubte per la desmesura del seu pretès abast.

Diguem en primer lloc que es tractava d'una Llei que es va elaborar després d'uns anys d'intens creixement urbà, que va motivar l'apropiació d'enormes plusvàlues pels propietaris que transformaren les seves propietats de rústiques a urbanes en aquest període. És per tant una Llei que considera que de la gran generació de riquesa que resulta del reconeixement de la renda urbana d'uns terrenys —el que es diu la formació de la renda absoluta—, pot sortir la solució de molts dels dèficits de la ciutat, especialment les d'escassetat de sòl per a sistemes.

Presta per tant molta atenció al sòl susceptible d'apropiar-se d'una nova renda producte del desenvolupament urbà: el sòl urbanitzable.

Contempla per altra banda que en el sòl urbanitzable podrà haver-hi sectors compostos per zones amb aprofitament privat, i sistemes generals desproveïts d'aquest aprofitament en la proporció que sigui necessària.

Estableix finalment que per a tot el sòl urbanitzable programat —sectors i sistemes generals— per a un quadrienni es determinaria l'aprofitament mitjà, del qual se cediria el 10 % a l'administració actuant; essent el 90 % restant la mesura del dret de tots els propietaris del sector. L'atribució als propietaris de sòl de sistemes generals, de parcel·les edificables resultants de l'ordenació del sector en la mesura establerta per l'aprofitament mitjà hauria de produir la cessió gratuïta de sòl dels sistemes generals.

Farem esment de dos tipus de problemes que aquesta manera d'operar ha motivat. Sovint els sistemes generals han representat una càrrega excessiva, que en disminuir substancialment l'aprofitament mitjà han fet inviable econòmicament el desenvolupament de molts sectors. Recordem que els deu primers anys de vigència de la Llei van ser d'una forta recessió econòmica. El segon problema és conseqüència del primer, ja que el no desenvolupament dels sectors ha obligat a vegades a obtenir sòl de sistemes generals per expropiació, sòl que per la seva pertinença a un sector de sòl urbanitzable programat tenia atribuït un aprofitament urbanístic que motivaria un augment artificial del preu just. Això no succeïa si no es confiava en la compensació de sistemes generals mitjançant aprofitament i aquests quedaven classificats, sempre que es pogués, com a sòl urbanitzable no programat o sòl no urbanitzable.

La Llei, o més ben dit, els seus reglaments, proposaven també portar el repartiment entre els propietaris compresos dins de l'àmbit del quadrienni fins a un sorprenent igualitarisme que pretenia esborrar les diferències de qualitat posicional que poguessin tenir els sectors compresos en un àmbit quadriennal.

És a dir, a més de mitjançant un coeficient derivat de l'ús a què es destina l'edificabilitat, l'aprofitament s'obté per l'aplicació d'un coeficient que pondera les circumstàncies del sector on es troba la finca. Un sector ben situat en relació amb els elements urbans significatius, de bona qualitat del terreny per a la urbanització i l'edificació, ben orientat i amb paisatge de qualitat, tindria un coeficient alt, per exemple pròxim a 1, i l'aprofitament de les finques es mantindria en el seu valor; mentre que un sector del mateix quadrienni on no es donessin cap d'aquestes característiques tindria un coeficient baix, per exemple 0,2, i en conseqüència l'aprofitament de les finques

determinat per l'edificabilitat i l'ús baixaria molt en multiplicar-lo per aquest, i això faria baixar la mitjana del quadrienni. El resultat és que augmentaria la proporció de cessió dels propietaris del sector «bo», mentre que els propietaris del sector «dolent» tot i que podia ser que tinguessin la mateixa edificabilitat i ús que els del bo, estarien per sota de l'aprofitament mitjà per la qual cosa fins i tot podrien ésser subvencionats en els costos d'urbanització.

No crec que tals absurditats s'hagin produït en cap lloc, simplement perquè el coeficient de sector és de suposar que ha tingut escassa utilització o s'ha ignorat absolutament.

El que és sorprenent és que uns textos legislatius que contribuïren molt a perfilar els estris del planejament i la gestió urbanística, s'emboliquessin en propostes tan innecessàries com absurdes. Tanmateix avancem que el futur ens hauria de deparar sorpreses encara més notables.

4. La legislació urbanística de la Generalitat de Catalunya, refosa en el Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol

Sobre la base de la Llei de 1975, i del conjunt de «pedaços» que són les lleis de protecció de la legalitat urbanística i de mesures d'adequació de la legislació urbanística, que va aprovar el Parlament de Catalunya, aquest Decret legislatiu aporta un text unificat i sistemàtic que s'agraeix, tant perquè posa fi a la dispersió soferta en els anys anteriors, com per comparació a la proposta que el Parlament de l'Estat estava tramitant i que feia mesos que es coneixia.

De fet el que fa la legislació catalana és donar caràcter legal a algunes interpretacions més o menys heterodoxes que es venien utilitzant a la pràctica i que respectant el valor de les propostes de la Llei de 1975 com a instrument, les allibera de pretensions excessives.

Cal assenyalar que no s'introdueixen variacions pel que fa al sòl urbà i, per tant, centra la problemàtica del repartiment en el sòl urbanitzable com feia la Llei del 75. Les dues variacions substancials que incorpora es refereixen al caràcter del sector com a àrea de repartiment i l'aprofitament atribuïble als sistemes generals.

El sector passa a ser la referència bàsica per a l'establiment d'aprofitaments i càrregues. Un sector o altre poden tenir distint aprofitament mitjà, i en conseqüència els propietaris inclosos a cadascun d'ells tindran dret a distint aprofitament, així mateix les càrregues de cada sector es repartiran dins d'ell — cosa que ja estava establerta així—. Es renuncia doncs a repartiments de més abast — tot el sòl urbanitzable del quadrienni— acceptant el fet que els sectors tenen una certa lògica pel que fa al seu contingut en relació a la seva localització, i que no tenia cap sentit incitar els propietaris de les finques que comprenien a repartiments als quals no se sentien naturalment motivats.

El fet que només les àrees de sòl incloses en el sector participin de l'àmbit de repartiment que aquest determina comporta que els sistemes generals no inclosos en sectors de planejament quedin al marge d'aquestes tècniques, la qual cosa planteja el dilema de la inclusió o no de sòls destinats a sistemes generals dins dels sectors.

Els sistemes generals no inclosos en els sectors seran objecte d'actuacions aïllades, per expropiació, i, d'aquests, aquells que estiguin inclosos en el sòl urbanitzable

—programat o determinat per normes subsidiàries—, es taxaran d'acord amb el valor urbanístic que es determinarà en funció del 90 % de «l'aprofitament mitjà dins del sòl urbanitzable» (art. 155).

També els sistemes inclosos en els sectors poden ésser objecte d'actuacions aïllades per expropiació, ja sigui perquè aquesta s'avança en el temps al desenvolupament del sector o perquè es tracti de sistemes que excedeixen dels màxims —dels quals a continuació parlarem—, que poden ésser compensats dins del sector. Quan es tracti de sistemes inclosos a sectors l'aprofitament que servirà de base per al càlcul del valor urbanístic serà el del sector.

Subratllem el fet, força contradictori, que a efectes de la valoració de sistemes exteriors als sectors es manté el concepte «d'aprofitament mitjà dins del sòl urbanitzable». Tanmateix no s'explica enlloc com es determina, ja que els articles del 122 al 126 que estableixen els criteris de càlcul es refereixen sempre a l'aprofitament del sector, i no està clar que siguin extrapolables a tot el sòl urbanitzable. Sorpren que l'endrega realitzada pel que fa a la tècnica de repartiment en sectors no hagi abastat les tècniques de valoració.

Vegem la manera d'operar en el sector:

Dins del sector pot haver-hi zones —dotades d'aprofitament privat— i sistemes que no tenen aprofitament privat. Aquests sistemes seran de cessió gratuïta en el moment de desenvolupament del sector quan se'ls atribueixi —a efectes de repartiment— l'aprofitament mitjà del sector (art. 122).

Sembla ser, doncs, que dins del sector pot haver-hi sistemes de cessió gratuïta per tenir atribuït l'aprofitament mitjà del sector i altres que hauran d'ésser necessàriament objecte d'actuacions aïllades d'expropiació. Aquests a tots els efectes és com si fossin exteriors al sector. El text assenyala implícitament (art. 123) que no haurien de quedar inclosos dins el seu àmbit geomètric.

Considerem un sector canònic compost per zones —d'una o diverses classes— i sistemes als quals abasta la compensació sectorial. Que aquests tinguin atribuït l'aprofitament mitjà del sector, vol dir que l'aprofitament mitjà dels sistemes és el mateix que resultaria del conjunt de zones si aquestes fossin exclusivament constitutives d'un sector. És a dir, s'atribueix als sistemes un aprofitament alt. Per exemple un sistema de parc que formi part d'un sector amb una zona residencial de $0,9 \text{ m}^2$ sostre/ m^2 . Sòl tindrà atribuït a efectes de compensació també el $0,9 \text{ m}^2/\text{m}^2$. Això és una conseqüència lògica del fet que hagi de tenir el mitjà del sector, que com veiem serà també $0,9 \text{ m}^2/\text{m}^2$.

Atès que en l'ordenació, els sistemes no són suport d'aprofitaments reals, aquests s'han d'inscriure sempre en els solars edificables que resulten de l'ordenació de les zones. Això vol dir que a més de l'edificació que resultarà del contigut de si mateixes, les zones han de rebre un sostre addicional generat pels sistemes que les acompanyen en el sector.

Atès que aquesta edificació afegida és relativament elevada, la Llei estableix uns límits que no han d'ésser sobrepassats per evitar que els objectius de compensació anul·lin els objectius d'ordenació zonal, en voler integrar una excessiva edificació en els solars. Per altra banda aquest mètode comporta que s'hagi de tendir a la baixa en la fixació d'edificabilitats zonals, ja que d'aquestes en resultarà l'aprofitament que s'atribuirà als sistemes, i que finalment se sumarà a aquelles en els solars edificables resultants de l'ordenació. És a dir, que en funció dels objectius d'ordenació zonal —per

exemple: ciutat jardí o àrea urbana de mitjana densitat— s'establirà l'edificabilitat zonal tenint en compte que vindrà augmentada per la procedent dels sistemes que l'acompanyin en el sector.

Per prevenir i encarrilar aquesta problemàtica el Decret legislatiu, en l'article 122, estableix una limitació de la quantitat de sistemes que es poden incloure en el sector. Es tracta d'una limitació indirecta ja que estableix un màxim a l'edificabilitat neta resultant de l'ordenació, la qual és conseqüència de l'edificabilitat zonal i de l'edificabilitat provinent dels sistemes. Cal assenyalar però que l'edificabilitat neta és també conseqüència del tipus d'ordenació emprat. Una ordenació en blocs aïllats de 4 plantes que tinguin com a parcel·la la seva estricta ocupació en planta, essent la resta espais públics, dóna unes edificabilitats netes de parcel·la de $4 \text{ m}^2/\text{m}^2$. Això no seria admissible, per causa d'aquesta limitació, en una zona que tingués per exemple $1 \text{ m}^2/\text{m}^2$ d'edificabilitat zonal —la qual és fins i tot elevada— encara que no s'inclouguessin sistemes generals en el sector.

La fixació de dues vegades i mitja l'edificabilitat zonal, com a límit per a l'edificabilitat neta, obliga que el conjunt de les parcel·les privades resultants de l'ordenació compreguin un certa proporció de sòl del sector, limitant en conseqüència la superfície de sòl públic. No és demostrable que això sigui sempre desitjable. No costava gaire haver regulat la proporció de sistemes compensables sense necessitat de barrejar edificabilitats netes i edificabilitats globals.

Insistim finalment que no s'entén que es mantigui la presència del ja esmentat «aprofitament mitjà dins del sòl urbanitzable» (art. 155) que trenca la lògica de considerar el sector com a única referència de repartiment. Afegim que tampoc no queda clar com es determina aquest aprofitament mitjà. Si interpretem per analogia amb el que succeeix dins del sector, que, als sistemes exteriors se'ls atribueix l'aprofitament mitjà del sòl urbanitzable, que se suposa que s'obté sobre la base dels aprofitaments mitjans dels sectors, resulta que, a aquests sistemes, se'ls acaba atribuint —a efectes de valoració—, l'aprofitament que resultaria de les edificabilitats del conjunt de les zones sense cap tipus de «dilució» que la rebaixi. Costa d'acceptar una interpretació d'aquesta mena, que comportaria en molts casos preus injustament sobrevalorats.

Cal assenyalar que malgrat la millora en sistemàtica i claredat que comporta el Decret legislatiu, sembla perviure una tendència irrefrenable a mantenir paranys on l'alcalde, el tècnic o el promotor de torn quedaran atrapatats fins que alguna interpretació autoritzada vingui a salvar-los.

5. Les novetats de la Llei 8/1990, de 25 de juliol, sobre reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl*

El repartiment de càrregues i beneficis és un dels objectius principals d'aquesta Llei. Els seus capítols IV, V, VI, VII, VIII i IX estan destinats a regular minuciosament les tècniques per desenvolupar aquest objectiu.

* No s'entra en consideracions entorn de la vigència d'aquesta Llei a Catalunya, en funció de la prevalença o no en aquestes temàtiques de la legislació autonòmica. El comentari se centra únicament en la coherència tècnica dels instruments de repartiment proposats.

En bona part les tècniques proposades recullen conceptes de la legislació anterior; tanmateix hi ha un aspecte revolucionari i que és la implicació del sòl urbà en un procés de repartiment per àrees.

El primer punt del primer article de l'esmentat capítol IV, diu:

«1. Los Planes Generales delimitarán para la totalidad del suelo urbano áreas de reparto de cargas y beneficios, con inclusión o no de los sistemas generales según disponga la legislación urbanística.»

I a continuació:

«2. Todos los terrenos clasificados como suelo urbanizable deberán quedar incluidos en áreas de reparto cuya delimitación se hará conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable.»

Semblen dues maneres de dir la mateixa cosa; per tant, el sòl urbà com l'urbanitzable s'han de dividir en la seva totalitat en àrees de repartiment. Si la diferència de redactar pogués donar peu que per via reglamentària es poguessin aclarir dos significats distints, en el sentit de limitar l'abast del que es pretén en el sòl urbà, es resol-drien bona part dels greus problemes que aquesta Llei crea en la temàtica del repartiment.

La referència a la legislació urbanística aplicable permet considerar que en el sòl urbanitzable programat les àrees de repartiment són els sectors; tanmateix si hi hagués sistemes d'aquest règim de sòl no inclosos en sectors l'àrea de repartiment hauria d'ésser tot el sòl del quadrienni, atès que els sistemes tenen en aquesta Llei un aprofitament nul, com es dedueix dels articles 33, 34 i 35, i, en conseqüència, la seva compensació sempre es fa per participació en l'edificabilitat que les zones tenen assignada.

Cal assenyalar que aquesta regulació del sòl urbanitzable programat és substancialment la mateixa que resultava de la Llei de 1975.

Per a cada àrea de repartiment el planejament general ha de definir un «aprofitament tipus» que constitueix una referència fonamental per al repartiment.

L'aprofitament tipus és, més enllà d'algunes especificacions sobre la manera de determinar-lo, un concepte substancialment igual a l'aprofitament mitjà, ja que es concreta en una edificabilitat a la qual caldrà referir els drets d'aprofitament de les finques presents a l'àrea de repartiment.

Notem que en relació amb la proposta de 1975, el repartiment se centra en cada àrea de repartiment. Tot i que en el sòl urbanitzable aquesta es proposa que s'estengui a tot el sòl del quadrienni, s'ha abandonat tota aquella retòrica igualitarista que comportava la proposta de coeficients de sector ja comentats en el capítol corresponent.

El càlcul de l'aprofitament tipus és substancialment igual per al sòl urbà que per al sòl urbanitzable. Es tracta de sumar tot el sostre edificable que és susceptible d'aprofitament privat i que correspon a l'àrea de repartiment, i dividir-lo per la superfície d'aquesta descomptant-ne els terrenys de dotacions públiques ja existents, en el cas de sòl urbà.

Cal assenyalar que per sumar sostres edificables de distints usos, caldrà utilitzar uns coeficients de ponderació que permetin expressar la suma en m² d'ús característic que serà normalment el més abundant o representatiu de l'àrea. És un problema tan

senzill com sumar moneda de països distints. La suma s'haurà d'expressar en un sol tipus de moneda.

Subratllem doncs que l'aprofitament tipus s'expressa en m^2 de sostre/ m^2 de sòl d'un tipus d'edificació determinada, i és per tant similar en tot a l'aprofitament mitjà.

Una altra denominació nova d'aquesta Llei és la d'«Unitats d'execució» (art. 31) que són unitats que es delimitaran dins de les àrees de repartiment amb la finalitat que:

«... permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable.»

És a dir, el concepte d'unitat d'execució comprèn els de polígon i unitat d'actuació, aportats per la legislació anterior. La referència a la legislació urbanística aplicable comportaria en qualsevol cas la vigència de les seves definicions.

L'acceptació que en sòl urbà les unitats d'execució poden ser discontinües és el reconeixement d'una pràctica que en casos justificats ja es venia utilitzant. Assenyalem que en l'actuació mitjançant unitats d'execució no hi ha, en relació amb el que aquí estem tractant, novetats importants respecte a les tècniques anteriors. Es tracta simplement de desenvolupar-les pel sistema d'actuació de compensació o cooperació, amb la inclusió de tècniques coercitives en cas d'incompliment per part dels propietaris.

Podem afegir que l'establiment d'un aprofitament tipus en les unitats d'execució en sòl urbà és una referència útil —no obligatòria en la legislació anterior, però de pràctica freqüent— per al repartiment de càrregues i beneficis de les operacions de reforma interior que comportin remodelacions en profunditat.

Les regulacions relatives als casos en què unitats d'execució tinguin aprofitaments reals distints del tipus, que s'estableixen en els articles 42 i 43, també són criteris de sentit comú, que ja estaven apuntats en la legislació anterior.

Fins aquí es pot dir que les novetats aportades són simples esmenes, algunes aconsellades per l'experiència pràctica, que segueix una via distinta de la de la legislació de la Generalitat, en el sentit de no atribuir aprofitament als sistemes, a efectes de compensació, la qual cosa, en primera instància, sembla fins i tot més clara, sens perjudici que per una o altra via es pugui arribar al mateix lloc, sempre que les edificabilitats s'utilitzin d'acord amb el mètode.

Com ja s'ha apuntat abans, les grans novetats d'aquesta Llei pel que fa a la temàtica del repartiment es refereixen al sòl urbà, i més concretament a aquella part que no té previstes transformacions que motivin la delimitació d'unitats d'execució.

Per a aquesta gran part del sòl urbà, la Llei preveu que s'ha de delimitar àrees de repartiment i determinar aprofitaments tipus per tal de realitzar el repartiment mitjançant actuacions asistemàtiques que operen solar a solar. És en aquesta ambiciosa proposta on es fa palès un lamentable desconeixement del que és la veritable naturalesa del sòl urbà

Recordem en primer lloc que l'art. 16 ens diu que l'aprofitament susceptible d'apropiació pel titular del terreny serà el resultat de referir a la seva superfície el 85 % de l'aprofitament tipus de l'àrea de repartiment en què es trobi.

Subratllem en segon lloc que l'aprofitament tipus es defineix en forma d'una edificabilitat —determinada en el sòl urbà segons el que especifica l'art. 33— i es donarà en m^2 de sostre per m^2 de sòl.

Recordem també que tot el sòl urbà es dividirà en àrees de repartiment, d'acord amb l'art. 30. i per tant tots els solars tindran com a referència l'aprofitament tipus en m^2 de sostre/ m^2 de sòl de l'àrea a la qual pertanyin.

S'ha ignorat lamentablement que l'edificació —és a dir la materialització de l'aprofitament— en el sòl urbà es realitza en base a l'ordenació pròpia de l'àrea, i que dels tres sistemes d'ordenació possibles, només un té l'edificabilitat com un paràmetre normatiu bàsic.

Aquest sistema és el que coneixem com *d'edificació aïllada en parcel·la*; i en el qual, a més d'alguns paràmetres que s'han d'observar, com les distàncies mínimes amb els veïns, i l'alçada i ocupació màximes, la quantitat d'edificació màxima ve determinada per una edificabilitat mesurada en m^2 de sostre per m^2 de sòl, similarmet a com es defineix l'aprofitament tipus.

Si tot el sòl urbà està configurat segons aquest tipus d'ordenació, encara que donant lloc a àrees unifamiliars i plurifamiliars de característiques distintes, la determinació d'àrees de repartiment i la fixació d'aprofitaments tipus podrien ser en principi eines de gestió d'una certa utilitat que dependria molt de les característiques d'ocupació de cada àrea.

Tanmateix són sempre presents al sòl urbà àrees que es configuren segons els altres dos tipus d'ordenació: el d'alineacions de vial i el de definició volumètrica, sense perjudici de les formes mixtes o híbrides sobre les quals no cal estendre's a efectes del que es vol demostrar.

En el sistema d'ordenació *per alineacions de vial*, que correspon a tantes àrees urbanes consolidades de les nostres ciutats, l'edificabilitat d'un terreny no és en funció de la seva superfície, sinó de la seva longitud de façana, i de la seva situació dins de l'illa. És fàcil d'entendre que un solar rectangular de $1.000 m^2$ que tingui 40 m de façana i 25 m de fondària, admet molt més sostre edificable que un de $1.500 m^2$ que tingui 20 m de façana i 75 m de fondària. Per exemple, en una illa que tingués una fondària edificable de 16 m i un nombre de plantes construïble de planta baixa i quatre plantes, i no fos edificable el pati d'illa, el primer solar —de $1.000 m^2$ — admetria $3.200 m^2$ de sostre, mentre que el segon —de $1.500 m^2$ — admetria només $1.600 m^2$ de sostre. Notem que per aplicació de l'aprofitament tipus correspondria necessàriament al segon solar un aprofitament susceptible d'apropiació pel titular d'un 50 % més alt que el primer ja que té un 50 % més de superfície. En conseqüència, de la inclusió d'aquesta hipotètica illa en una mateixa àrea de repartiment en resultarà segurament que el propietari de la primera parcel·la tindrà una edificabilitat real per sobre de l'aprofitament susceptible d'apropiació i haurà de comprar aprofitament d'altres solars per poder exhaurir el sostre que la normativa autoritza (art. 48), mentre que el segon és probable que a més de poder realitzar tot l'aprofitament, encara podrà vendre l'aprofitament sobrant a l'administració actuant o convenir edificacions amb altres propietaris que estiguin per sota del tipus.

Si per altra banda tenim en compte el fet segur, que els titulars d'aquests solars hauran pagat per ells en proporció a la seva edificabilitat real, ens adonem que és absurd i insostenible que a través d'un número denominat aprofitament tipus, i que té poc a veure amb la lògica d'ordenació de l'edificació, s'introdueixin requeriments que el que ha pagat més hagi de continuar pagant per poder construir mentre que el que ha pagat menys construirà el que li pertoca i encara farà uns guanys addicionals.

Aquest exemple no correspon a cap cas estrany; és fàcil comprovar que fins i tot les

illes més regulars, com les de l'exemple Cerdà, tenen una parcel·lació molt variada, que donaran lloc a circumstàncies com la descrita.

Ens hem referit només a un condicionant: la forma de la parcel·la, i no hem entrat en altres possibles com la distinta alçada que habitualment es pot construir en funció de l'amplada del carrer, que podria donar lloc a situacions també divertides, com la de parcel·les amb front a un passeig i que han de comprar aprofitament per a exhaurir les 6 plantes que els corresponen, mentre en els carrerons que donen a l'esmentat passeig els titulars podran probablement negociar els seus excessos d'aprofitament apropiable —ja que ells només podran arribar a tres plantes— amb els seus veïns del passeig. Se'm podrà dir que aquests dos tipus de terrenys haurien de pertànyer a dues àrees de repartiment distintes. Potser sí, però quan ja haurem dividit i dividit el sòl en tantes àrees de repartiment com ens sembli necessàries per evitar situacions absurdes, ens trobarem amb l'implacable problema de les distintes formes de la parcel·la abans exposat que no es resoldrà fins que hi hagi tantes àrees de repartiment com parcel·les.

No són menors els problemes a les àrees configurades mitjançant la definició volumètrica.

La *definició volumètrica* és aquell sistema d'ordenació que es basa a determinar directament la geometria del volum edificable, i que no té per tant cap relació ni amb l'alineació del carrer, ni amb la superfície de la parcel·la que ocupa. És el sistema d'ordenació que dona lloc a les àrees configurades per blocs i torres de distinta forma i alçada i que són freqüents a totes les nostres ciutats.

És fàcil d'entendre que un element volumètric, per exemple, una torre de 20×20 m en planta i de planta baixa i deu pisos, que vindrà així determinada pel planejament, pot tenir una parcel·la de molt distintes característiques. Des del cas límit, però molt freqüent, que la parcel·la sigui només l'espai ocupat per l'edifici, ja que tota la resta sigui espai públic, fins a l'assignació a cada volum de parcel·les de qualsevol superfície segons l'objectiu de l'ordenació d'assignar més o menys proporció de sòl al règim de titularitat privada.

Afegim que el criteri d'assignació de parcel·les a cada volum edificable no té per què ser uniforme en cada sector d'ordenació, sinó que poden coexistir elements que tinguin per parcel·la la seva ocupació estricta en planta, ja que tenen els baixos destinats a l'ús comercial, juntament amb altres que tinguin assignats amplis jardins privats.

Es dedueix fàcilment l'efecte de la inclusió d'ordenació volumètrica d'una certa diversitat en una mateixa àrea de repartiment. L'assignació d'aprofitaments apropiables per cada parcel·la, mitjançant l'aplicació de l'aprofitament tipus a la seva superfície, donarà més aprofitament a parcel·les àmplies on hi ha blocs baixos, mentre que aplicarà tremendes reduccions a l'aprofitament apropiable de les parcel·les que només comprenen l'espai ocupat per l'edifici, que seran les que corresponen a les parts centrals del sector, que han estat segurament les més cares per raó de la seva major edificabilitat real. Això operarà també en el cas que els edificis estiguin ja construïts, amb la qual cosa els edificis més alts amb més nombre d'habitatges seran normalment els que perdran més aprofitament apropiable, amb el corresponent perjudici de la seva probablement extensa comunitat de propietaris.

El galimaties que en resulta, tot i que en aquest cas cal suposar una parcel·lació projectada i, per tant, d'una certa regularitat geomètrica, és de proporcions similars al cas de l'ordenació per alineacions de vial. Si abans vèiem que el problema es resolvia

quan cada parcel·la era una àrea de repartiment, en el cas de la definició volumètrica acabarem arribant que cada volum haurà d'ésser una àrea de repartiment. Tanmateix si alguns volums ocupen diverses parcel·les i aquestes excedeixen de l'ocupació en planta de l'edifici, probablement també haurem de reduir l'àrea de repartiment a la parcel·la. En qualsevol cas està clar que aquestes àrees no ens permetran repartir gaire res.

Voldria subratllar que aquest sistema d'ordenació per definició volumètrica no es limita als polígons d'habitatge o a algunes àrees de nou creixement de la ciutat. És utilitzant aquest sistema d'ordenació que es resolten molts problemes de gestió de la remodelació de fragments dels teixits centrals de les ciutats, amb procediments en què es conjuga l'ordenació amb l'atribució d'aprofitaments. La definició volumètrica té la flexibilitat necessària perquè el projecte de remodelació pugui fer distintes atribucions d'aprofitament a les parcel·les que resulten i que responguin tant a objectius propis de l'ordenació com als drets dels propietaris implicats. A la història de les nostres ciutats hi ha molts exemples d'aquesta manera d'operar que s'ha documentat en reparcel·lacions o altres tipus de conveni. És clar que l'àrea de repartiment i l'aprofitament tipus aplicats d'acord amb l'esperit de la Llei, arrasarien tota aquesta història de compromisos que és de fet la història de la materialització física de la ciutat.

Certament, això no serà així; la lògica de les coses és prou potent per imposar-se a propostes que comporten aquest grau d'absurditat. Si per la via reglamentària no s'aporta una interpretació que eviti la creació de problemes de repartiment innecessaris, caldrà utilitzar les tècniques fraudulentés ja apuntades en el sentit d'establir dins del planejament general, que en extenses parts del sòl urbà les àrees de repartiment són coincidents amb les parcel·les cadastrals, i assenyalar aquestes àrees només on tinguin sentit. Fonamentalment on s'hagi d'actuar per unitats d'execució, i eventualment en alguna part on per la relació normativa entre edificació i superfície de parcel·la sigui possible la tècnica de les actuacions asistemàtiques per tal d'obtenir alguna peça de sòl per a sistemes.

Subratllaria finalment, que sorprèn que una Llei que ha sofert a més dels tràmits parlamentaris un llarg procés de discussió pugui acabar contenint propostes com l'esmentada. Tanmateix, per altra banda comprovem que l'obstinació del legislador a voler inventar procediments detallats de repartiment total, que finalment la gestió pràctica ha de deformar i adaptar és una constant.

Després del coeficient de sector de 1975 que pretenia repartir la geografia primigènia del sòl urbanitzable, les àrees de repartiment de 1990 pretenen repartir fins i tot la història del sòl urbà. Són simplement mostres clamoroses d'aquesta obstinació.

Curiosament, tampoc la legislació catalana, que és certament més mesurada en els seus objectius, no s'escapa d'aquest disseny detallador de les tècniques que proposa. Tot i que cal suposar-li una inspiració força crítica respecte a les propostes de les lleis de l'Estat de 1975 i 1990 — recordem les intervencions públiques al respecte de l'actual Director General d'Urbanisme, i el seu article* de l'any 1974 «La reparcel·lació universal» —, finalment es cau en la temptació de regular aspectes instrumentals com l'atribució d'aprofitament a sistemes generals o el paper que s'atorga a l'edificabilitat neta com determinant de la inclusió de sistemes dins del sector.

* *Ciudad y Territorio*, n. 3/1974.

Hauria estat desitjable una legislació que en establir simplement els deures i drets dels propietaris en cada circumstància hagués deixat explícitament obertes les tècniques a aplicar i que fixés, en tot cas, un nomenclàtor de conceptes que facilités el llenguatge, però sense donar-li un contingut massa tancat. A partir d'aquest marc, la gestió crearia sens dubte les tècniques, com ja ha succeït de fet. Tanmateix és distint crear tècniques a partir de les vies que obre la Llei que crear-les havent de començar capgirant el que diu la Llei.

Juliol de 1991

