

INFORME DEL SÍNDIC DE GREUGES SOBRE LES URBANITZACIONS AMB DÈFICITS

Motivació, drets afectats i mètode de treball

Cada any, en l'Informe al Parlament el Síndic fa referència a la problemàtica de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics, nascudes els anys 60 o 70 del segle xx, ja que representa un nombre elevat de les queixes que rep la institució en matèria d'urbanisme. En un d'aquests informes, concretament el corresponent a l'any 2005, es va assenyalar que més que un problema recurrent es tracta d'un problema que mai no ha estat resolt. La prova és que la major part de les queixes que rep el Síndic cada any fan referència a urbanitzacions respecte de les quals ja s'ha tramitat alguna queixa anteriorment. Aquestes queixes no totes plantegen els mateixos problemes ni les mateixes circumstàncies. Ara bé, hi ha un denominador comú: arranjar els dèficits urbanístics objecte de queixa és car i complex i els recursos dels ajuntaments i dels propietaris són escassos.

Les urbanitzacions de baixa densitat, nascudes els anys 60 i 70 del segle passat amb dèficits urbanístics importants, conformen una peculiaritat del procés d'urbanització a Espanya i, en particular, de Catalunya. El seu origen, molt sovint irregular, la seva destinació inicial com a segona residència que després va passar a ser habitatge principal, el fet de concentrar en molts casos població amb baix poder adquisitiu, l'oblit que han patit durant molts anys per part de les administracions públiques i la incapacitat d'acabar de posar remei als dèficits originaris d'aquestes urbanitzacions, confereixen a aquestes urbanitzacions unes característiques específiques.

A aquesta problemàtica, ja de per si complexa, s'hi afegix la magnitud del fenomen. Durant molt de temps no se n'ha arribat a determinar l'extensió, però els recomptes més fiables apunten a un total entre 1.800 i 2.300 urbanitzacions esteses per tot Catalunya, amb una particular concentració a la regió metropolitana de Barcelona. Aquestes urbanitzacions s'estenen, pel cap baix, sobre una superfície de 50.000 ha (cinc vegades el terme municipal de Barcelona) i apleguen unes 300.000 parcel·les, de les quals dos terços ja estan consolidades.

Val a dir que en molts casos tant veïns com ajuntaments han esmerçat molts esforços a resoldre la problemàtica de les urbanitzacions. Així, algunes d'aquestes negociacions han pogut anar arrançant parcialment o totalment les seves deficiències. Tanmateix, els dèficits urbanístics d'aquests assentaments disten molt d'estar totalment resolts i el seu ús actual com a lloc de residència habitual ha provocat que les mancances, prou greus quan tenien un ús majoritari com a segona residència, han esdevingut encara més importants.

L'any 2009 la Generalitat de Catalunya va fer un primer pas important per mirar de resoldre la problemàtica de les urbanitzacions. La Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics. Aquesta llei va dotar aquests territoris d'un règim especial en matèria urbanística pel que fa a tres temes cabdals: els estàndards urbanístics, les cessions i les reserves (capítol I, articles 4-10). A més, la Llei estableix tres sistemes de finançament: per als ajuntaments, per a les obres d'urbanització a fer i per als parcel·listes (capítols II, III, IV i V de la norma). Els primers anys de vigència de la Llei van permetre emprendre actuacions de regularització i millora en 99 urbanitzacions. La crisi econòmica, però, n'ha interromput els efectes: les darreres convocatòries de les línies d'ajuts i subvencions van ser el 2010.

El problema de les urbanitzacions amb dèficits sembla, doncs, que no tingui solució en perjudici d'una bona part de la població que actualment n'és resident. De fet, la manca de serveis a les urbanitzacions il·legals vulnera el dret a un habitatge digne i adequat reconegut en l'article 47 de la Constitució: "Tots els espanyols tenen dret a un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret [...]".

En el marc d'aquest manament constitucional, el Síndic ha considerat que calia fer una reflexió sobre els obstacles que dificulten o impedeixen la regularització d'aquestes urbanitzacions i recomanar línies d'actuació que ajudin a superar-los. La intenció és fer aquesta anàlisi des d'un punt de vista realista i pràctic d'acord amb les necessitats i les capacitats tant dels particulars com dels ajuntaments.

Amb aquest propòsit, el Síndic ha convocat diverses persones de diferents àmbits, les quals han tingut o tenen contacte o experiències amb aquesta problemàtica. Així, s'ha convidat a formar part d'aquest grup d'experts representants de la Diputació de Barcelona, de l'Associació Catalana de Municipis, de la Federació de Municipis de Catalunya, del Col·legi d'Advocats de Barcelona, de l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Catalunya de la Universitat Internacional de Catalunya, del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona i d'un grup representatiu d'alcaldes i tècnics d'ajuntaments.

De les reunions de treball que s'han dut a terme, el Síndic n'ha extret un seguit de conclusions que adreça en forma de recomanacions i suggeriments a les administracions competents. Tanmateix, aquí no finalitza la tasca del Síndic, ja que per donar un impuls al compliment d'aquestes recomanacions, la institució anirà fent el seguiment de les actuacions que dugui a terme la Generalitat en aquest assumpte.

EXPOSICIÓ DE LA PROBLEMÀTICA

En primer lloc, i com a pressupòsit imprescindible per poder abordar el tema, cal triar quins assentaments o urbanitzacions seran l'àmbit al qual farà referència aquest informe, no tan sols per centrar l'estudi, sinó també per acotar les recomanacions i els suggeriments que s'efectuïn.

Per la tipologia de les queixes que rep el Síndic en aquesta matèria, es pot utilitzar la mateixa definició i àmbit d'aplicació al qual fan referència els articles 1.2 i 3 de la Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics, els quals se citen textualment:

“Als efectes d'aquesta llei s'entén per *urbanització* l'àmbit de sòl on s'ha iniciat un procés de transformació amb l'objectiu d'implantar-hi una àrea o zona residencial de baixa densitat” (article 1.2).

“1. Aquesta llei s'aplica a les urbanitzacions que compleixen les condicions següents:

a) Estar integrades majoritàriament per edificacions aïllades destinades a habitatges unifamiliars.

b) Estar mancades, totalment o parcialment, d'obres d'urbanització o de dotació dels serveis urbanístics que estableix l'article 27 del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, de 28 de juliol, o tenir aquestes obres i aquests serveis en un estat manifestament precari, que no permeti donar un servei adequat a l'àmbit.

c) Disposar d'obres d'urbanització que no hagin estat objecte de recepció per l'ajuntament.

d) Haver-se implantat en el territori entre l'entrada en vigor de la Llei de sòl d'ordenació urbana del 12 de maig de 1956 i l'entrada en vigor de la Llei 9/1981, de 18 de novembre, de protecció de la legalitat urbanística. A aquests efectes, s'entén per implantació el procés principal de transformació física i parcel·lació del sòl amb l'objectiu de crear un àmbit residencial.

2. Les urbanitzacions situades en sòl classificat com a no urbanitzable en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta llei només poden ésser regularitzades si un pla d'ordenació urbanística municipal en modifica la classificació urbanística.

3. En cap cas no poden ser objecte de consolidació:

a) Les urbanitzacions situades en sòl no urbanitzable de protecció especial de conformitat amb els planejaments territorial i urbanístic o amb la legislació sectorial, sens perjudici del que estableix l'article 5.3 d'aquesta llei.

b) Les urbanitzacions situades en altres tipus o classes de sòl, si el planejament territorial o un pla director urbanístic ho impedeixen.” (article 3)

Conseqüentment, es tractarà, doncs, de parcel·lacions i assentaments anteriors en molts casos a la Llei del sòl de 1975 o, si més no, anteriors a la Llei sobre protecció de la legalitat urbanística catalana (Llei 9/1981, de 18 de novembre). Aquestes lleis regulen la manera de crear sectors pensats de manera anticipada i racional perquè siguin adequats i dignes. Així, s'estableix un règim jurídic per a cada tipus de sòl, es preveuen unes obligacions que han de complir els propietaris i uns sistemes de repartiment de càrregues i beneficis que assegurin l'equitat i la participació de la col·lectivitat en els beneficis que es generin. També es determinen unes reserves de sòl per a espais lliures i equipaments amb la finalitat de dotar els sectors d'un entorn adequat i digne.

Però quan van entrar en vigor aquestes normes, les parcel·lacions de què es tracta ja estaven iniciades, ja s'havien venut, s'hi havien traçat els carrers i s'hi havia començat a edificar. Aquesta situació, de fet, presenta problemes propis que les lleis urbanístiques no han estat capaces de resoldre. A més, el pas del temps hi ha afegit obstacles i ha enquistat alguns d'aquests problemes, mentre la normativa urbanística també anava evolucionant. Per legalitzar o, si més no, per regularitzar aquests assentaments s'haurien de tenir en compte aquestes singularitats.

Les queixes que el Síndic rep en matèria de gestió urbanística posen de manifest els entrebancs amb què els propietaris i les administracions es troben quan es vol legalitzar les urbanitzacions des de les lleis urbanístiques. Sense ànim de ser exhaustius, se'n poden esmentar alguns, a tall d'exemple:

- La impossibilitat d'urbanitzar d'acord amb projectes d'obres referits a serveis concrets, sempre que sigui possible, o de gestionar serveis provisionals. D'acord amb la Llei d'urbanisme, cal gestionar la urbanització del sector mitjançant el corresponent projecte d'urbanització complet i el projecte de reparcel·lació sense poder seleccionar i realitzar aquelles obres d'implantació dels serveis més necessaris o més bàsics.

- L'obligació de reservar sòl per a sistemes amb independència de les necessitats o de les característiques de l'assentament. A tall d'exemple, reserves per a zones verdes i espais lliures en urbanitzacions situades en zones boscoses o en espais naturals protegits.

- L'exigència d'un nivell de qualitat dels serveis (quant a punts de llum d'enllumenat públic, canalització d'aigües pluvials, depuradores, soterrament de la xarxa de subministrament elèctric i de telefonia, etc.) excessivament alt i, per tant, amb forta repercussió en els costos.

- Els problemes que es generen amb la necessària participació de les empreses subministradores de serveis en les obres d'urbanització: pressupostos excessius, obres desproporcionades a les necessitats de la urbanització, retards, etc.

- L'exigència de projectes de reparcel·lació per legalitzar urbanitzacions quan les obres ja estan acabades d'acord amb el projecte d'urbanització i els propietaris han costejat la despesa. Projectes en els quals s'han d'incloure les indemnitzacions que corresponen als promotors de la urbanització que al seu dia no van complir les seves obligacions urbanístiques.

Així mateix, es remarca l'existència de problemes en l'àmbit registral:

- d'una banda, es constata que una tècnica urbanística per controlar i sancionar les situacions d'irregularitat és el tancament registral als títols de propietat o de declaració d'obra nova; així s'impedeix l'accés al registre de la realitat privada;

- d'altra banda, com que es tracta de l'accés de determinats títols en el registre no hi ha una unitat de criteris.

El fet que aquelles segones residències s'hagin convertit en el domicili habitual de moltes famílies ha posat en relleu la necessitat de serveis de primeríssima necessitat: transport, sanitat, educació, etc. Tenint en compte l'extensió de sòl que ocupen les urbanitzacions al municipi, les seves característiques geogràfiques, socioeconòmiques, la prestació d'aquests serveis per part dels ajuntaments suposa una càrrega econòmica important.

També s'ha constatat que el problema d'aquestes urbanitzacions fins a la Llei de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics (Llei 3/2009, de 10 de març) va ser un problema exclusiu dels ajuntaments. Tanmateix, la tasca de regularització de les urbanitzacions no la poden assumir les corporacions locals en solitari; els cal suport, assessorament i col·laboració de l'Administració de la Generalitat. No solament la manca de recursos suficients dels ajuntaments, sinó també, de vegades, el rigor en l'aplicació de la legislació urbanística obstaculitza la resolució pràctica dels problemes que dificulten la regularització. Així, els ajuntaments també necessiten aquest suport en la negociació amb les empreses subministradores.

Cal partir de dues premisses quan es tracta la problemàtica de les urbanitzacions amb dèficits; d'una banda, estem davant d'unes situacions reals, concretes i actuals. Per tant, les actuacions que s'endeguin han d'anar adreçades a cercar solucions que impliquin totes les parts afectades: propietaris, administracions i promotors. D'altra banda, cal pensar que es tracta d'una realitat que no pot ser extingida ni obviada, però s'ha de reduir i circumscriure, i ha de ser considerada amb la deguda cautela, ja que el tractament especial que necessita produeix distorsions i desequilibris respecte de la resta de sectors dels municipis.

CONCLUSIONS: RECOMANACIONS I SUGGERIMENTS

A partir de la problemàtica exposada, i per afrontar el problema de la regularització de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics, el Síndic formula les recomanacions següents:

1. La creació d'un catàleg que reculli les urbanitzacions incloses en l'àmbit d'actuació del qual es parteix

El problema de les urbanitzacions amb dèficits es concreta en tantes realitats diverses com urbanitzacions hi ha. Cal conèixer, doncs, cada una d'aquestes realitats, els seus problemes, les seves necessitats i les seves possibilitats.

Hi ha estudis que s'han anat elaborant des de diverses perspectives (cadastral, geogràfica, sociològica). Cal que aquesta informació circuli perquè es pugui utilitzar a l'hora de prendre decisions.

La creació d'un catàleg de les urbanitzacions a Catalunya que englobi aquesta informació, elaborat conjuntament per la Generalitat, cadascun dels ajuntaments i altres organismes o entitats que puguin tenir a la seva disposició informació, seria una eina útil perquè les administracions competents afrontessin el problema de cada municipi amb les urbanitzacions amb dèficits del seu terme.

Així mateix, en l'elaboració de les fitxes que corresponguin a cada urbanització, en el cas dels municipis que han pogut acollir-se als ajuts previstos en la Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics, es pot fer el balanç de la seva aplicació i d'avaluar-ne els resultats pel que fa a la part que s'ha pogut executar.

2. La flexibilització de la normativa urbanística per adaptar-la a les necessitats i circumstàncies de cada urbanització

En tant que realitats diverses, cada urbanització necessita una adaptació de la normativa urbanística a les seves circumstàncies perquè el procés de regularització no es vegi abocat a un carreró sense sortida o a dificultats difícils de resoldre. Aquesta flexibilització suposaria una adaptació dels estàndards urbanístics, de les càrregues i les obligacions urbanístiques, fins i tot dels instruments urbanístics establerts per la Llei, a les necessitats de cada sector.

Aquesta flexibilització s'hauria de dur a terme amb la màxima cautela en tant que s'hauria d'evitar que un rigor més baix en l'aplicació de la normativa no anés en benefici dels promotors originals de la urbanització, en el cas que aquests no haguessin complert les seves obligacions, o facilitessin actuacions d'especulació. Cal tenir en compte també que un tractament especial de determinades urbanitzacions pot produir distorsions i desequilibris respecte de la resta d'urbanitzacions o sectors dins el mateix municipi.

De la mateixa manera que es recomana adaptar les solucions urbanístiques a les característiques de cada urbanització, seria convenient que els instruments de planejament es redactessin de manera singularitzada i evitant elaborar-los d'acord amb models estandarditzats, els quals a la pràctica resulten d'execució difícil o impossible.

3. La creació d'una comissió d'avaluació i de gestió de la problemàtica de les urbanitzacions

Aquesta comissió tindria com a objectiu esdevenir el lloc de trobada entre les diverses administracions i agents implicats en la problemàtica de les urbanitzacions i la seva gestió. A imatge de la Comissió per a la Gestió del Fons de foment del programa de barris i àrees que requereixen atenció especial, prevista en la Llei 2/2004 (art. 9), podria estar integrada, de manera paritària, per una representació del Govern de la Generalitat, les entitats municipalistes i els col·legis professionals (Col·legi d'Arquitectes, Col·legi d'Advocats, Col·legi d'Arquitectes Tècnics). Quan es cregués convenient podria convidar-s'hi les empreses i les agències responsables dels subministraments bàsics (Agència Catalana de l'Aigua, empreses elèctriques, empreses de telecomunicacions).

Les activitats de la Comissió podrien ser les següents:

a. Fer un balanç de l'aplicació de la Llei 3/2009, amb la participació dels alcaldes concernits. A partir d'aquí es podrien formular noves propostes d'actuació i, si s'escau, de modificació normativa.

b. Impulsar un dels plans directors urbanístics destinat al tractament de les urbanitzacions, ja previstos en el planejament territorial vigent (en particular el pla territorial metropolità). Aquest exercici, que podria tenir el caràcter d'iniciativa pilot, podria servir per explorar algunes de les solucions previstes en la llei pel que fa al planejament urbanístic que requereixen tractament supramunicipal (accessos, creació de noves centralitats, sectors discontinus).

c. Acomplir les tasques de caràcter arbitral previstes en l'article 11 de la Llei 3/2009 per als casos en què la recepció de les obres d'urbanització per part de l'ajuntament resultin conflictives o litigioses.

d. Estudiar les normatives sectorials vigents que afecten les urbanitzacions (prevenció d'incendis forestals, cicle de l'aigua, telecomunicacions) i realitzar, si escau, propostes de modificació i millora.

e. Assessorar i informar les comissions d'urbanisme en l'aprovació del planejament que afecti urbanitzacions de les incloses en el catàleg.

f. Estudiar i assessorar (o autoritzar) les adaptacions o excepcions de la normativa als casos concrets.

4. Mesures amb relació al Registre de la Propietat

- Es proposa que es desenvolupin les actuacions que intensifiquin la col·laboració entre els ajuntaments, la Generalitat i els registradors de la propietat perquè aquests últims, mitjançant un interlocutor únic designat per la seva organització corporativa, puguin col·laborar de manera activa en l'aplicació efectiva de les solucions que la legislació vigent estableix per regularitzar i inscriure urbanitzacions, en la proposta de noves mesures legislatives i, fonamentalment, en el desenvolupament, la formalització i la inscripció registral de les actuacions que tinguin per objecte la millora i l'adequació a la legalitat urbanística d'aquests assentaments.
- Igualment, es proposa que es fomenti una interpretació de la legislació reguladora de la inscripció registral dels drets de propietat sobre parcel·les o edificacions en situació irregular que limiti els supòsits de bloqueig registral, o prohibició d'inscriure aquests drets, als estrictament imprescindibles per a la protecció de la seguretat de les persones, la protecció del medi ambient i el manteniment o restabliment de la legalitat urbanística; i que es faci possible en la resta casos que els drets de propietat sobre aquests sòls i edificacions, en la mesura que estiguin vàlidament constituïts i atesa la seva rellevància per al desenvolupament del dret constitucional a un habitatge digne, puguin ser inscrits, sens perjudici que aquesta inscripció es comuniqui a les administracions competents en matèria de disciplina urbanística, a fi que adoptin les mesures corresponents.

5. Fer un ús més alt del planejament supramunicipal com a eina per:

- agrupar els interessos i les necessitats d'urbanitzacions situades en els límits municipals per racionalitzar la gestió de serveis en zones frontereres, amb un intent d'abaratir costos;
- establir, quan escaigui perquè les condicions dels sectors afectats ho permeten, zones de densificació positiva.

6. Fomentar la participació activa, compromesa i responsable del conjunt de propietaris de les urbanitzacions en procés de regularització

Aquesta participació s'ha de reflectir:

- a) En el moment d'elaborar la fitxa que correspongui a cada urbanització del catàleg. Es tracta de conèixer les condicions socials i econòmiques de la població de cada sector, les seves necessitats, els seus interessos i les seves prioritats.
- b) En el moment de dissenyar els instruments de planejament. En aquest sentit, cal tenir en compte que, d'una banda, és la font d'informació més precisa de les necessitats de la població; i de l'altra, el fet de restablir el seu lligam amb l'entorn assegura la conservació i el manteniment del que constitueix el seu hàbitat. Perquè hi pugui haver una participació de qualitat és necessari que el ciutadà confii tant en les seves capacitats com en la transparència i l'honestedat del procés, del qual s'ha de sentir protagonista. També serà necessari que la seva intervenció tingui efectes, alguns dels quals han d'anar en la direcció en què ha projectat la seva participació.
- c) Facilitar la màxima informació i transparència als propietaris durant la fase de gestió.

7. Mitjançant els instruments de planejament ja previstos per la Llei, cercar solucions imaginatives perquè aquestes urbanitzacions puguin assolir uns nivells adequats de qualitat de vida i sostenibilitat ambiental

Una vegada avaluades les necessitats de cada urbanització i determinades les característiques físiques, socials i econòmiques que la defineixen, es podran estudiar les formes de fer-les més sostenibles i, mitjançant una renovació del planejament, preveure les actuacions futures per canalitzar el proper cicle de creixement a favor de la regeneració de les urbanitzacions.

La densificació és una eina que pot servir, en determinats sectors, per:

- millorar la qualitat urbana pel fet que en les urbanitzacions que s'aproximen als estàndards desitjables d'un teixit residencial més compacte, les infraestructures públiques (transport, equipaments educatius i sanitaris i espais públics) són cost-eficients i s'afavoreix la barreja d'usos (es consolida el comerç), la mobilitat del vianant (accés a peu als serveis diaris) i, en definitiva, s'intensifica la vida cívica;
- generar recursos municipals per reinvertir en la resolució dels dèficits d'urbanització.

El planejament pot utilitzar la densificació:

- selectiva, és a dir, densificació en indrets estratègics de la urbanització en general (les portes, el centre i les vies mestres). Sovint, en aquests indrets ja hi ha processos espontanis de concentració de serveis (restaurant, farmàcia, botigues de queviures, centre esportiu);

- progressiva, per atendre les necessitats actuals dels residents mitjançant la revisió dels paràmetres urbanístics, com ara, entre d'altres, la reducció de la dimensió de la parcel·la mínima, la flexibilització del tipus residencial afavorint l'edificació d'unitats plurifamiliars, l'admissió d'usos compatibles amb la residència com ara petits comerços, tallers i oficines.

8. La Generalitat, en exercici de les seves competències en matèria d'energia, ha de prestar suport tant als ajuntaments com als propietaris en les seves relacions amb les empreses subministradores de serveis

Supervisar i exigir que les empreses respectin el que disposa l'article 43 i següents del Reial decret 1955/2000, d'1 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica.

En definitiva, es tractaria que s'exercissin, en l'àmbit de les urbanitzacions en procés de regularització, les competències que l'article 3 de la Llei 18/2008, del 23 de desembre, de garantia i qualitat del subministrament elèctric, atribueix al Govern i a l'Administració de la Generalitat.

9. Estudiar la possibilitat d'admetre altres sistemes de depuració, diferents de la implantació d'estacions de depuració d'aigües residuals que siguin més barats, sostenibles i ecològics

Segons la jurisprudència, la construcció i posada en funcionament de les estacions depuradores tal com estan previstes i regulades en la normativa actual, en tant que forma part del sistema de sanejament d'aigües residuals,

és un requisit necessari per considerar el sòl com a urbà consolidat i permetre-hi l'edificació. Tanmateix, els costos d'implantació tant per als propietaris com per a les administracions competents són massa elevats, atesa la situació actual de crisi econòmica.

10. Per donar impuls al compliment d'aquestes recomanacions, i amb la finalitat de fer el seguiment de les actuacions que faci l'administració competent, es fixa un termini de sis mesos per concretar amb l'Administració i els actors polítics les mesures que cal adoptar i el programa d'aplicació d'aquestes mesures.