

Tribuna

Manel Casal, advocat

Per un urbanisme democràtic al servei dels ciutadans

La propietat no és un dret il·limitat ni absolut sinó que és de configuració legal, d'aquí doncs la reserva de llei per definir-ne el contingut. Aquest dret en l'àmbit de l'aprofitament urbanístic té una incidència molt important ja que afecta altres drets igualment protegits per la Constitució: l'accés a l'habitatge, la protecció del medi ambient, la utilització racional del sòl, de l'activitat econòmica, la qualitat de vida dels ciutadans. Afecta de manera molt important la sostenibilitat del país, que és tant com dir la garantia de futur, en la mesura que aquest darrer es pot veure compromès si mantenim el ritme de creixement que ha permès en 30 anys triplicar la població del país (de les 26.000 persones el 1975 als actuals 78.000 habitants), a la qual cal afegir els milers de persones que hi tenen una segona residència.

La Constitució, a l'article 27.1, estableix com a límit a la propietat privada la funció social, tal com es regula en els països del nostre entorn. La Llei del sòl, a l'article 4, estableix que les facultats de l'activitat d'ordenació responen a la necessitat de "vetllar per la utilització racional del sòl en congruència amb l'interès públic i la funció social de la propietat, compatibles amb el benestar general". De la mateixa manera, la jurisprudència dels nostres tribunals ha aplicat i desenvolupat aquest principi i ha establert que les limitacions urbanístiques imposades als propietaris de terrenys en cap cas suposen una vulneració del dret a la propietat sinó justament una definició del mateix.

Així doncs, l'interès general determina la necessitat que el dret a edificar tingui uns límits i un ordre. L'eina per definir aquests extrems és l'urbanisme. Per tant, l'urbanisme no és només una regulació destinada i d'ús exclusiu dels promotors immobiliaris sinó també un instrument a les mans de la societat per definir quin model territorial volem. L'urbanisme va més enllà de l'estricta definició dels paràmetres de construcció, determina la integració de l'home en el medi i regula les activitats que s'hi han de desenvolupar. Així, l'urbanisme en la seva funció ordenadora i de sostenibilitat ha de cercar l'equilibri entre el legítim i necessari interès privat per a la promoció immobiliària i l'interès general d'aquesta activitat; en paraules de la Constitució: la funció social de la propietat. D'acord amb aquests principis bàsics, és evident que l'especulació immobiliària en la qual el país es troba immers des de fa anys se situa al marge d'a-



"Per què després de cinc anys no hem estat capaços de desenvolupar un urbanisme que s'adapti a les nostres necessitats i que elimini el procés especulador en el qual estem instal·lats?"

quest equilibri, perquè és contrària a l'ordenació i funció social que ha de tenir la promoció de l'habitatge.

Si tal com he constatat disposem dels instruments normatius i jurisprudencials necessaris per fer urbanisme, segons la completa connotació que aquest terme conté, i la realitat posa en relleu que el sistema no dona els resultats anunciats en l'assoliment de l'interès general, se'm plantegen diverses qüestions:

—Com s'explica que el principal motor de l'economia del 2004 sigui la construcció, quan el Consell General va aprovar el 23 de maig del 2003 una suspensió total d'autoritzacions de construcció, en què reforçava aquella que ja establí la pròpia Llei del sòl el 2000 en la disposició transitòria segona?

—Com s'explica que si el país disposa d'instruments d'ordenació, el maig del 2003 hi hagués una allau de projectes d'edificació, fomentat per un anunci públic del decret de suspensió de llicències, del qual a més la justícia en va declarar la nul·litat?

—Com s'explica que si la Llei del sòl preveia dos anys per a l'aprovació dels plans d'urbanisme parroquials, aquests darrers tardaran més de sis anys, en les previsions més optimistes?

—Com s'explica que el Govern no hagi fet ús de les facultats

que li confereix la disposició transitòria quarta de la Llei del sòl per prorrogar la suspensió de llicències establerta en l'article 91 de la Llei del sòl, per al cas en què els comuns, sense causa justificada, no hagin aprovat definitivament els plans d'urbanisme en el termini establert per aquesta Llei? O és que hi ha justa causa en aquest retard?

—Com afronten els comuns una disminució d'ingressos pels efectes de la moratòria? Com incideix en la planificació urbanística la necessitat d'ingressos per reduir els importants deutes comuns?

—Com s'explica que les administracions públiques hagin compaginat el procés d'elaboració dels plans d'urbanisme i l'existència d'una moratòria amb l'aprovació de convenis urbanístics per desenvolupar importants promocions immobiliàries, en alguns casos en indrets de protecció natural?

—Com s'explica que 5 anys després de l'aprovació de la Llei del sòl, encara no sigui d'aplicació per manca de desplegament, i que encara hi plantegem modificacions, d'altra banda, necessàries?

—Voleu dir que en la balança que gestiona l'urbanisme, no pesa més l'interès privat que l'interès general? Que el cavall de l'especulació està tan desbocat

que, ni amb tots els instruments dels quals ens hem dotat, no som capaços d'aturar-lo? Manca voluntat política per aplicar els instruments que tenim?

Hauríem de ser davant d'un canvi profund de règim en matèria d'urbanisme, tant de concepció com normatiu i, paradoxalment, ens trobem que la construcció assoleix els nivells més alts d'activitat que mai ha tingut. Els plans d'urbanisme es trobaran totalment hipotecats per la garantia d'aprofitament urbanístic, per la concepció de la Llei del sòl que tot el sòl privat és edificable i pel manteniment de l'edificabilitat global de la paròquia anterior a la Llei del sòl, expressions genuïnament andorranes que l'interès privat va fer incorporar a la normativa urbanística, en detriment, per exemple, de les polítiques de promoció d'habitatge protegit que preveuen les lleis del nostre entorn. Extrems que qüestionen, no tan sols la viabilitat del sistema sinó també el propi principi de l'interès general i la funció social de la propietat, que haurien de ser el nucli i fonament de l'activitat urbanística.

Deixar la gestió de tota la promoció immobiliària que pot generar el país tan sols a la capacitat del mercat, o a raons estrictament físiques per la disponibilitat on dipositar els desmunts i

la runa, no fa més que establir un terreny adobat a l'especulació, com ha esdevingut fins ara. Deixar fer a l'especulació i pretendre aplicar les mesures ordenadores, de protecció i de planificació quan siguin ja estèrils, seria un acte de covardia a més d'una irresponsabilitat.

Així doncs, per què el sistema no funciona? Per què després de cinc anys no hem estat capaços de desenvolupar un urbanisme que s'adapti a les nostres necessitats, elimini el procés especulador en el qual estem instal·lats i esdevingui una eina de progrés i qualitat de vida per als ciutadans d'Andorra? En definitiva, per què no hem estat capaços de desenvolupar un urbanisme democràtic al servei dels ciutadans d'aquest país?

Ultra la responsabilitat dels gestors públics i davant la ineficiència del sistema, la societat civil haurà d'assumir la responsabilitat que la mateixa Llei del sòl li confia, si bé fins a la data no ha sabut plantejar un model alternatiu d'urbanisme. La Llei del sòl i les normes que la desenvolupen faculden els ciutadans perquè, de manera individual o mitjançant associacions, puguin participar en el procés urbanitzador, ja sigui formulant al·legacions en els tràmits d'elaboració dels plans d'urbanisme i de la tramitació del procés urbanitzador, ja sigui mitjançant plans parcials, especials o convenis urbanístics, ja sigui exigint l'aplicació de la legalitat urbanística en l'execució de l'activitat immobiliària i, en especial, dels principis que la inspiren, emprant el recurs a l'acció pública que la Llei del sòl, a l'article 143, atribueix a qualsevol ciutadà per impugnar els actes contraris als mateixos.

Els plans d'urbanisme són l'expressió de l'equilibri i la conciliació de l'interès privat amb l'interès general, una mena de contracte social per sis anys per definir un model de societat. La participació ciutadana, tant en l'elaboració com en el control de l'execució, és la garantia de la seva legitimitat democràtica. Tenim al davant el repte de fer un urbanisme més democràtic, que passa per modificar la Llei del sòl perquè protegeixi plenament l'interès general, i exigir als responsables públics diligència i rigor en el desenvolupament d'un urbanisme pensat per als ciutadans.

Som davant d'un canvi de cultura urbanística que no sabem o no volem assumir i les possibilitats de redreçament cada dia són més limitades. La solució passa, sens dubte, perquè s'imposi un urbanisme democràtic al servei dels ciutadans.