

Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña

Oriol NEL·LO

Departamento de Geografía. Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN: En el entorno de las mayores áreas metropolitanas españolas tuvo lugar durante los años sesenta y setenta del siglo xx una notable proliferación de urbanizaciones irregulares de baja densidad destinadas inicialmente a segunda residencia. El artículo analiza, a partir del caso catalán, la problemática de estos desarrollos urbanos, describe las estrategias posibles para hacerle frente y detalla algunas de las políticas que se están aplicando para su contención y gestión. Así, el trabajo consta de una introducción y cinco apartados: en el primero, se describen las magnitudes y los rasgos principales del fenómeno de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña; a continuación, se analizan los retos que de esta situación se derivan y las estrategias que desde el ámbito disciplinar y administrativo se han barajado para hacerles frente; en el tercer apartado se enuncian los objetivos generales y el contexto normativo de la *Ley 3/2009, de regulación y mejora de las urbanizaciones con déficits urbanísticos*, recientemente aprobada por el parlamento catalán; en cuarto lugar, se analizan las estrategias y las prescripciones de carácter urbanístico que se están utilizando; finalmente, se describen los instrumentos económicos y financieros que la ley pone a disposición de ayuntamientos y propietarios.

1. Las urbanizaciones: un rasgo característico del proceso metropolitanización en España

Uno de los aspectos peculiares de las primeras fases del proceso de metropolitanización en España fue, sin duda, la aparición de urbanizaciones residenciales de baja densidad destinadas a residencia secundaria. Como es sabido, se trata de un fenómeno que, si bien contaba con antecedentes an-

teriores, se extendió en los años sesenta y setenta del siglo pasado, cuando el incremento del nivel de vida y de las tasas de motorización permitió a sectores significativos de la población el acceso a una segunda residencia, aún cuando ésta fuera de características muy a menudo modestas (ORTEGA VALCÁRCCEL, 1975; DEL CANTO, 1983). Destinadas preferentemente al uso familiar de fin de semana, las urbanizaciones se emplazaron, sobretodo, en los entornos de las mayores ciudades —Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla— sobre suelos

Recibido: 26.04.2010; revisado: 21.10.2010
e-mail oriol.nello@gmail.com

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

agrícolas o forestales y han conocido, desde entonces, un desarrollo complejo y, en muchos casos, problemático.

El fenómeno debe considerarse tanto más llamativo por el hecho de coincidir, en buena parte, con una fase (1960-1975) del proceso de urbanización que se caracterizó, precisamente, por una acusada tendencia a la concentración de la población y las actividades económicas sobre el territorio. En este sentido, las urbanizaciones de residencia secundaria de estos años constituyen una expresión pionera de aquello que vendría a ser el rasgo más destacado de las siguientes fases del proceso de metropolitanización: la dispersión de la urbanización sobre el territorio, es decir, la irrupción y la consolidación de asentamientos de baja densidad sin conexión, en muchos casos, con los centros urbanos preexistentes (NEL-LO, 2004).

A esta singularidad se añaden, sin embargo, otras. En efecto, debido a las condiciones políticas y administrativas del período en el que nacieron, una parte muy notable de estas urbanizaciones fueron el resultado de procesos de parcelación de suelos rústicos de dudosa o nula legalidad. De este modo, fueron promovidas y comercializadas careciendo del oportuno planeamiento urbanístico y de los servicios básicos. Por otra parte, muchas de ellas se ubicaron en terrenos que hoy —por consideraciones de carácter ambiental y paisajístico, pero también por sus condiciones básicas de accesibilidad y pendiente— difícilmente podrían ser considerados aptos para la urbanización.

A partir del retorno de la democracia municipal, a finales de los años setenta, gracias al esfuerzo de los consistorios y de los propios vecinos, una parte no desdeñable de estas urbanizaciones han conseguido legalizar su situación jurídica e irse dotando de los servicios básicos. Sin embargo, en otros muchos casos el proceso de urbanización no ha podido ser ni reconducido y ni culminado, de modo que las carencias iniciales no sólo ha subsistido sino que, en ocasiones, se han visto agravadas.

A lo largo de los años, y, en particular, a partir de 1996 coincidiendo con el ciclo alcista del mercado inmobiliario y la profundización del proceso de integración territorial de los entornos metropolitanos, una parte del parque construido de las urbanizaciones, destinado inicialmente a segunda residencia, ha venido a convertirse en la vivienda principal. De este modo, las carencias en materia de servicios,

accesibilidad y condiciones de vida que las habían caracterizado se han hecho tanto más evidentes y la necesidad de resolverlas más acuciante.

El presente artículo tiene, precisamente, como objetivo exponer las iniciativas adoptadas en Cataluña durante los últimos años para tratar de hacer frente a la problemática de las urbanizaciones de baja densidad que carecen de los servicios urbanísticos básicos. Como se verá, las políticas desarrolladas han estado asociadas a la elaboración y aprobación por el Parlamento catalán de la *Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos*. Nuestro objetivo es pues presentar un caso concreto de política urbanística, vinculado a una realidad hasta cierto punto extrema por las condiciones en la que se gestó y las dificultades de su desarrollo. Sin embargo, su análisis puede contribuir, a nuestro entender, a una reflexión de carácter más general acerca de los costes sociales y ambientales de la urbanización de baja densidad, así como de las estrategias que son necesarias desarrollar para su contención y gestión.

Junto a la presente introducción, el texto consta de cinco apartados: en el primero, se describen las magnitudes y los rasgos principales del fenómeno de las urbanizaciones de baja densidad nacidas en los años sesenta y setenta; a continuación, se analizan los retos y las estrategias que desde el ámbito disciplinar y administrativo se han barajado para hacerles frente; en el tercer apartado se enuncian los objetivos generales de la Ley 3/2009 y se enmarca la norma en el contexto de la política territorial catalana; en cuarto lugar, se analizan las estrategias y las prescripciones de carácter urbanístico que se están utilizando; finalmente, se describen los instrumentos económicos y financieros que la ley pone a disposición de ayuntamientos y parcelistas. Unas breves conclusiones cierran el trabajo.

2. La magnitud y características del fenómeno

Así como el proceso de dispersión de la urbanización en Cataluña que ha tenido lugar en las últimas tres décadas ha sido ampliamente estudiado (pueden verse, entre otros, MMAMB, 1995; MONCLÚS, 1998; NEL-LO, 2001, 2002 y 2010; CARRERA, 2002; CARRERAS, 2002; FONT, 2007; FONT & CARRERAS 2005; MUÑOZ, 2007), sus antecedentes en los años sesenta y seten-

ta no han recibido una atención similar. Esto puede deberse, por una parte, al carácter espontáneo, cuando no ilegal, del fenómeno, así como al hecho de que se trate de un desarrollo contra tendencia, que, al anticipar las características de la evolución posterior, contradice los rasgos principales del proceso de asentamiento de la población y las actividades en este período, de tal forma que resulta oscurecido por ellos. Asimismo, la generalizada percepción de técnicos y expertos de que se trata de un fenómeno banal y, en buena medida, desgraciado, puede haber contribuido a retraer el interés disciplinar, como más adelante tendremos ocasión de comentar. Sea como fuere, la escasa atención prestada en el momento inicial de las urbanizaciones por parte de los estudiosos, se ha extendido también a su evolución posterior y a sus secuelas en el momento presente.

La aproximación al fenómeno debe efectuarse pues a través de trabajos dedicados a una temática más amplia: la residencia secundaria. Aquí se cuenta con un volumen de análisis e información mucho más considerable. Así, los estudios pioneros de ORTEGA VALCÁRCEL (1975), para el conjunto de España, se correspondieron en Cataluña con los de HERCE (1975) e ARGANY (1984), basado el primero en el análisis crítico de la ocupación de suelo para uso residencial secundario y el segundo en los datos sobre residencia secundaria del Censo de Vivienda. Con posterioridad se han efectuado también estudios en tres líneas complementarias: en primer lugar, los relativos al uso de la residencia secundaria en el conjunto de Cataluña, basados encuestas poblacionales y otras fuentes indirectas, como el dirigido por PALLARÈS & RIERA (1991) o las tesis doctorales de MENDIZÁBAL (1996) y ALBERICH (2007); en segundo lugar, los que describen la evolución del fenómeno en los espacios litorales de las comarcas gerundenses (FRAGUELL, 1993; NOGUÉ, 2005) o tarraconenses (ANTÓN, 1991; GONZÁLEZ, 2003); finalmente, los que relacionan el uso y tenencia de la residencia secundaria con las condiciones socioeconómicas de la población, como la tesis doctoral de LÓPEZ COLAS (2003) y los estudios de este autor junto con MÓDENES (2004), los cuales permiten además inserir la evolución de la residencia secundaria en Cataluña en el contexto español. Ahora bien, valiosos como son, estos trabajos sobre la residencia secundaria no versan específicamente de la cuestión de las urbanizaciones nacidas en los años sesenta y setenta.

Afortunadamente, disponemos de tres contribuciones recientes que proyectan alguna luz so-

bre la magnitud y las características del fenómeno. En primer lugar, para el territorio de la región metropolitana de Barcelona contamos con los análisis morfológicos y estadísticos dirigidos por Antonio Font sobre la formación de los tejidos urbanos metropolitanos (FONT & *al.*, 1999; FONT & CARRERAS, DIR. 2005), que nos permiten identificar la secuencia histórica de aparición y desarrollo de las urbanizaciones en este territorio. Por otra parte, disponemos de los estudios elaborados por Joan Barba y Montserrat Mercadé sobre la situación de las urbanizaciones de la provincia de Barcelona y del resto de Cataluña (BARBA & MERCADÉ, 2006, 2007a y 2007b). Compilado el primero por encargo de la Diputación de Barcelona y el segundo de la Secretaria de Planificación Territorial del Gobierno de la Generalitat, constituyen el inventario más detallado acerca de la distribución territorial y las condiciones del fenómeno. Finalmente, el Instituto Cartográfico de Cataluña, a iniciativa igualmente de la Secretaria para la Planificación Territorial, ha conseguido delimitar sobre la base del mapa topográfico 1/5.000 la extensión actual de las urbanizaciones detectadas sobre la totalidad del territorio catalán. Aún cuando la información que nos brindan estas aportaciones presenta todavía algunas lagunas, podemos derivar de ellas un marco de referencia útil a nuestros efectos.

Veamos en primer lugar cuales son las magnitudes territoriales básicas de la realidad a la que hacemos referencia. Los datos de la FIG. 1, extraídos de los trabajos de BARBA & MERCADÉ antes citados (2006 y 2007a), muestran que se han detectado en Cataluña un total de 1.862 urbanizaciones que afectarían una extensión de 47.562 ha. Se trata pues de un fenómeno de gran percusión territorial: el número de urbanizaciones detectadas dobla, prácticamente, el número de municipios catalanes (947) y afecta una superficie equivalente a casi cinco veces la del término municipal de Barcelona (10.216 ha). Además, estas magnitudes podrían tener que corregirse al alza, puesto que los autores indican que han identificado en las demarcaciones de Tarragona, Lleida y Girona otras 508 urbanizaciones para las cuales no han podido obtener información completa.

Las incertidumbres son todavía mayores a la hora de establecer la población que tiene su residencia principal o secundaria en las urbanizaciones. De hecho, las mismas características del uso que se les confiere privarían de valor una aproximación a partir de meros datos censales, siendo más apropiado un análisis a partir de los conceptos de población-día o de población-usuaria (MENDIZÁBAL, 1996; ALBE-

Fig. 1/ Distribución de variables y modelos por la jerarquía urbana de Andalucía

	Número de urbanizaciones	Superficie (ha)	Parcelas	Ocupación
Barcelona	1.142	29.687,7	194.594	115.346
Girona	328	8.417,3	55.688	31.199
Tarragona	316	8.781,8	75.254	48.620
Lleida	76	675,2	4.872	3.202
Total	1.862	47.562,0	330.408	198.367

Fuente: Elaboración propia a partir de BARBA & MERCADÉ (2006 y 2007a).

RICH, 2007) que no se ha acometido todavía. Sin embargo, la estimación del número de parcelas disponibles y ocupadas nos permite una aproximación bruta a la que podría ser su población potencial. Como puede verse en la FIG. 1, Barba y Mercadé han calculado que las parcelas existentes en las urbanizaciones superan las 330.000 de las que cerca de 200.000 se encuentran efectivamente ocupadas. La simple multiplicación de estas magnitudes por el tamaño medio del hogar en Cataluña (2,7 personas el año 2001) nos indica que el potencial de población actual de las urbanizaciones podría superar los 500.000 habitantes y, en caso de que llegaran a consolidarse en su totalidad, podrían llegar a albergar cerca de 900.000. Para ofrecer, de nuevo, un parangón, podemos recordar que la población total de la provincia de Lleida era, el año 2009, de 436.000 habitantes y la de Girona de 748.000.¹

Por lo que al inicio de su implantación territorial se refiere, los datos muestran, de forma tajante, como ésta debe situarse en los últimos quince años del período franquista. Manuel Herce, en el estudio más arriba citado, ya indicaba que en la región metropolitana de Barcelona (excluido el ámbito de la conurbación barcelonesa) el suelo destinado a urbanizaciones habría pasado de 1.729 ha en 1957, a 5.604 ha en 1965 y a 19.276 ha en 1972, cuando el número de urbanizaciones detectadas era de 470 de las cuales sólo 101 gozaban de legalidad urbanística (HERCE, 1975: p. 46-48). Treinta años más tarde, BARBA & MERCADÉ (2006: p. 56) han venido a confirmar el origen temporal de fenómeno. Así, indican que de las urbanizaciones de la provincia de Barcelona por ellos estudiadas, sólo el 5% se habían iniciado con anterioridad al año 1960, el 80% entre 1960 y 1975, el 12% entre 1975 y 1986 y solamente el 3% con posteriori-

dad a 1986. De esta forma, la llegada de las administraciones democráticas vino a suponer una reconducción del fenómeno, aún cuando no se pudo (o no se quiso) evitar la progresiva consolidación de una parte muy significativa de las urbanizaciones surgidas en los años inmediatamente anteriores a su advenimiento.

Los estudios dirigidos por Antonio Font para el ámbito metropolitano de Barcelona vienen a confirmar claramente este patrón temporal y a aportar nuevas precisiones, a partir de un detallado reconocimiento de los tejidos urbanos. De esta forma, se ha podido determinar (FONT & CARRERAS, 2005) que el año 1977 el suelo residencial en asentamientos dispersos, sin continuidad con los centros urbanos, alcanzaba ya 16.507 ha y venía a representar el 47,2% del suelo residencial total de la región metropolitana¹. En cambio, entre los años 1977 y 2000 este tipo de suelo sólo incrementó su superficie hasta las 17.049 ha, lo cual supuso, de hecho una pérdida de su peso relativo sobre el conjunto del suelo residencial metropolitano (quedó reducido al 41,8% del total). Pero esta aparente pérdida de peso esconde el hecho de que fue durante este período cuando, en buena parte, los suelos de las urbanizaciones consolidaron progresivamente su transformación y ocupación. Por otra parte, cabe recordar que, como indican los mismos autores, el suelo transformado pasó, entre los años 1977 y 2000, de ocupar 56.314 a 76.884 de las 323.966 ha de la región metropolitana de Barcelona, con un crecimiento del 36,5% y que, al final del período, el suelo destinado a usos residenciales de baja densidad (con o sin conexión con los núcleos urbanos) casi doblaba el destinado a usos residenciales intensivos: 26.865 frente a 14.131 ha. Este desfase entre el origen de los crecimientos dispersos y su

¹ La cifra es algo inferior a la estimada por Herce para el año 1975. Además a las diferencias metodológicas entre ambos estudios, la diferencia puede deberse al hecho de que Font y Carreras ofrecen datos sobre suelo

efectivamente transformado (ya sean por indicios o por consolidación de la urbanización), mientras que Herce se refiere también a proyectos de urbanización.

consolidación posterior ha dado lugar en Cataluña a un curioso debate acerca de la etapa (y a las autoridades) a las que cabe achacar la responsabilidad sobre la extensión del fenómeno (SERRATOSA, 1994; SOLANS, 2002).

Finalmente, en relación a su ubicación territorial, el mapa de la FIG. 2, elaborado por el Instituto Cartográfico de Cataluña en el año 2009, muestra bien a las claras cuales son las pautas de localización de las urbanizaciones. Éstas se asientan, de forma muy mayoritaria, en las comarcas prelitorales y litorales de Cataluña, con una particular concentración en el Baix Llobregat, el Vallès, el Garraf y el Maresme, lo que

viene a confirmar la aseveración de que las urbanizaciones son, ante todo, un fenómeno metropolitano, ligado estrechamente al proceso de integración territorial alrededor de la gran ciudad. Fuera del ámbito estrictamente barcelonés, se encuentran otras concentraciones de menor entidad en el las comarcas litorales del Camp de Tarragona (Tarragonès, Baix Camp), el Baix Ebre, el Baix Penedès y del litoral gerundense (Selva y Baix Empordà). Más allá de estos ámbitos solamente se cuentan algunas implantaciones significativas en las comarcas del Bages, Osona y Anoia, todavía por influjo metropolitano barcelonés, así como en el Segrià, en el entorno de la ciudad de Lleida.

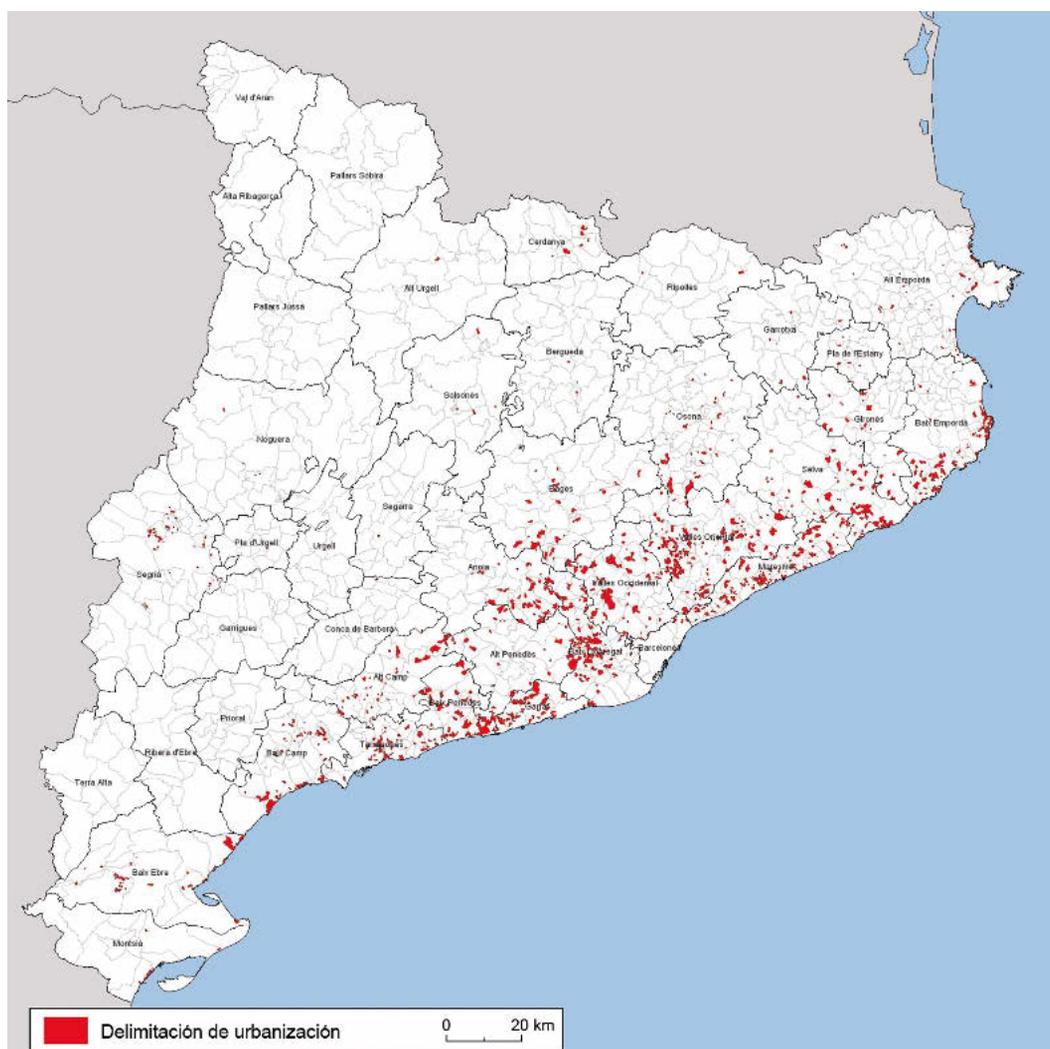


FIG. 2/ Delimitación de las urbanizaciones de baja densidad de Catalunya (2009)

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo elaborado por el INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA.

El análisis a una escala más detallada nos permite concretar las características de las ubicaciones preferenciales. Así, la FIG. 3, centrada ya en el territorio de la región metropolitana barcelonesa, nos muestra como las urbanizaciones tendieron a asentarse y desarrollarse sobretodo en terrenos situados sobre las vertientes de la sierras Litoral y Prelitoral: la elevaciones del Montnegre, el Corredor, Sant Mateu i Cèlecs en el Maresme; las estribaciones del Garraf y el Ordal en el Baix Llobregat, el Alt Penedès y el Garraf; los flancos de la Serralada Prelitoral —Sant Llorenç, el Farell, el Montseny— o las ondulaciones de los espacios interfluviales —entre el Tenes y la Riera

de Caldes, entre la Riera de Caldes y el Ripoll— en el Vallès.

Esta distribución muestra que, salvo algunas excepciones importantes, las urbanizaciones no se situaron ni en primera línea de costa, ni en los llanos de mayor valor agrícola del Vallès, el Penedès, el Maresme o el Delta del Llobregat. Antes prefirieron las tierras abruptas y de secano de las sierras, terrenos de escaso valor para la agricultura pero dotadas, por su proximidad al centro metropolitano, de una notable renta de posición. Se trata de un patrón ya fue detectado por HERCE (1975) y que, con las lógicas variantes, coincide con la experien-

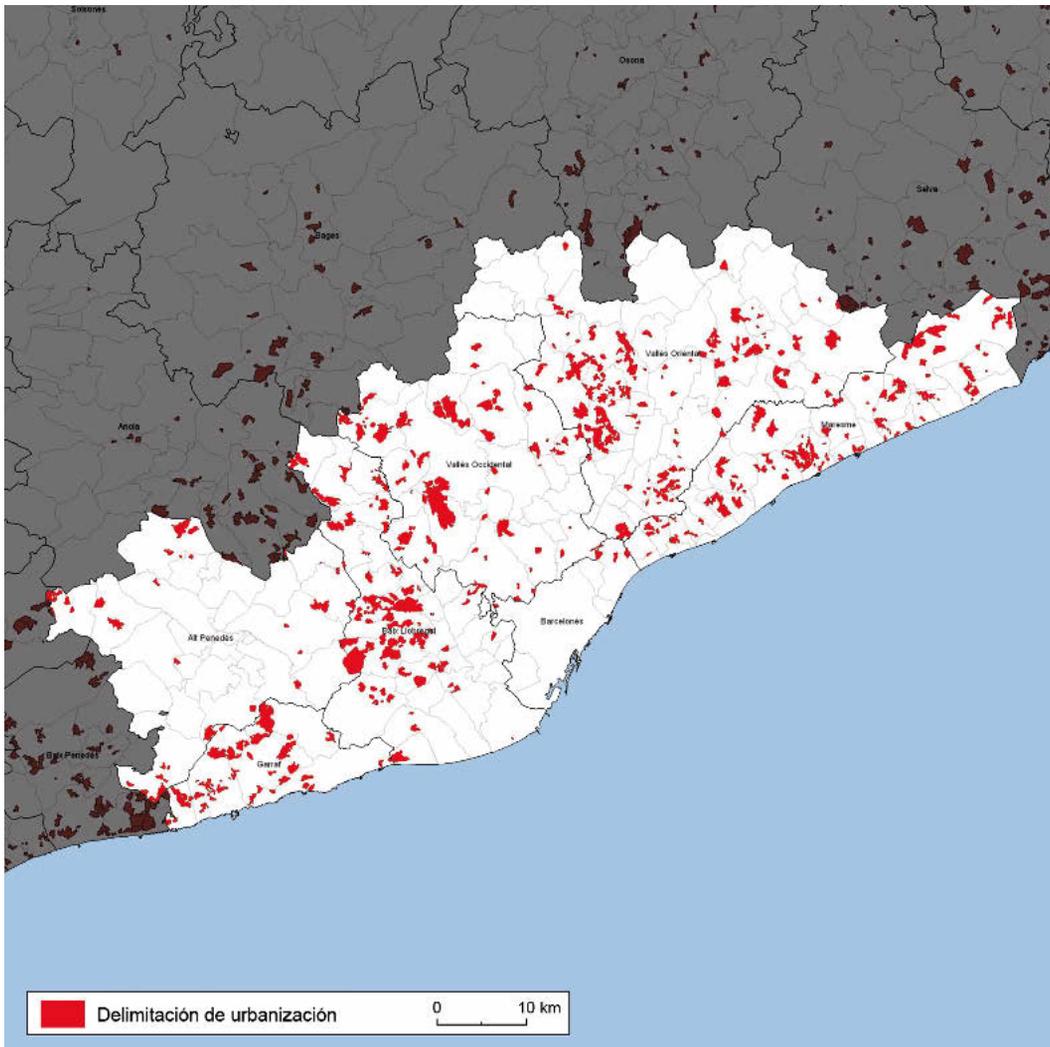


FIG. 3/ **Delimitación de las urbanizaciones de baja densidad del ámbito metropolitano de Barcelona (2009)**

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo elaborado por el INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA.

cia de las urbanizaciones en los entornos de otras grandes ciudades españolas, como Madrid (VALENZUELA, 1976), Valencia (HERMOSILLA, 1992) o Sevilla (REQUENA, 1992).

Esta búsqueda del mayor beneficio económico posible, por lo que a su ubicación se refiere, fue acompañada por la irregularidad jurídica. Así, como ya se ha mencionado, un número muy elevado de urbanizaciones nacieron como resultado de parcelaciones de terrenos agrícolas, con severos problemas de adaptación a la legalidad entonces vigente, pero consentidas, en la gran mayoría de los casos, por las autoridades locales y gubernativas del momento. Este carácter irregular hace muy difícil precisar la situación en la que cada una de las urbanizaciones nació. Sin embargo, el análisis del régimen jurídico actual del suelo en el que se encuentran ubicadas nos permite una aproximación. Así, la FIG. 4, elaborada con datos recopilados por Barba y Mercadé, nos muestra como en el año 2007, sólo en el 62% de las urbanizaciones nacidas en las décadas de los sesenta y setenta, entre treinta y cincuenta años antes, había accedido a la categoría de suelo urbano. Un 13% eran consideradas suelo urbanizable, otro 6,5% se asentaban todavía sobre suelos no urbanizables y no se disponía de datos fehacientes sobre el régimen del suelo de un 18%. Por otra parte, en aquellas urbanizaciones que se comercializaron cuando todavía conservaban la condición de suelo no urbanizable y, por lo tanto, se parcelaron ilegalmente, las transmisiones —las iniciales y las sucesivas a éstas— hubieron de efectuarse a través de contratos privados y no pudieron inscribirse en el correspondiente registro de la propiedad. Las urbanizaciones surgieron pues en un contexto de irregularidad urbanística generalizada y consentida, de tal modo que se han desarrollado en un marco de inseguridad jurídica muy notable para sus propietarios finales.

A las irregularidades en materia de planeamiento y registro se añadieron las correspondientes a la dotación de los servicios urbanísticos básicos. Se trata, como es bien conocido, de aquellas infraestructuras básicas, definidas por la legislación urbanística (en el caso catalán por el artículo 27 de la Ley de Urbanismo de Catalunya), que permiten conferir a un terreno la consideración de solar y a un sector la condición de suelo urbano. Estos servicios son, a saber: el encintado y la pavimentación de las calles, el suministro de agua y el saneamiento, la conexión a la red eléctrica y el alumbrado público. Pues bien, muchos de los promotores originarios de las urbanizaciones comercializaron las parcelas sin contar con los servicios básicos y nunca culminaron el proceso de construcción de los mismos. Así, de acuerdo con los datos disponibles, se puede afirmar que más de la mitad de las urbanizaciones existentes en Cataluña acumulan todavía hoy déficits en uno o más de estos campos, tal como puede verse en la FIG. 5. Estas carencias suponen, claro está, una severa hipoteca para las condiciones de vida de la población que reside en las urbanizaciones y una amenaza ambiental permanente. Pero además, se encuentran en la base de la imposibilidad de resolver desde el punto de vista jurídico la situación de muchas de las urbanizaciones. Esto es así porque hasta que un sector dispone de los servicios urbanísticos básicos no puede, en principio, ser recepcionado por el ayuntamiento e incorporado a los mecanismos municipales de mantenimiento ordinario de obras y servicios. De esta forma, desaparecido en la gran mayoría de los casos el promotor original, la responsabilidad de acometer, completar y mantener las obras de urbanización continúa siendo de quienes adquirieron las parcelas, con la consiguiente dificultad para resolver el problema.

FIG. 4/ Régimen del suelo de las urbanizaciones

	Urbanización		Superficie	
	Núm.	%	Núm.	%
Suelo urbano	1.156	62,1	32.768	68,9
Suelo urbanizable	248	13,3	8.570	18,0
Suelo No urbanizable	122	6,6	2.617	5,5
Sin datos	336	18,0	3.607	7,6
Total	1.862	100	47.562	100

Fuente: Elaboración propia a partir de BARBA & MERCADÉ (2006 y 2007a).

FIG. 5/ Adecuación de los servicios básicos (%), Cataluña)

	Buen estado	Déficits
Pavimentación	46,5	53,5
Agua	59,3	40,7
Saneamiento	51,2	48,8
Alumbrado	59,3	40,7
Corriente eléctrica	80,0	20,0

Fuente: Elaboración propia a partir de BARBA & MERCADÉ (2006 y 2007a).

3. Los retos y estrategias la gestión de las urbanizaciones

La situación de las urbanizaciones con déficits urbanísticos, descrita en el apartado anterior, resulta, como puede verse, escasamente compatible con la calidad de vida de quienes en ellas residen de forma permanente o temporal, difícilmente conciliable con la calidad ambiental del entorno y dudosamente viable desde el punto de vista económico. Su resolución plantea retos de gran complejidad tanto por lo que se refiere a la situación jurídica de las urbanizaciones, los costes económicos que deben asumir sus propietarios, los requerimientos que su mantenimiento supone para las administraciones públicas, así como su encaje en un territorio ordenado a partir de criterios de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y cohesión social.

La dificultad de resolver la problemática desde el punto de vista jurídico se deriva, como se ha dicho, de la imposibilidad de que la urbanización, falta de los servicios básicos, pueda ser recepcionada por el respectivo ayuntamiento, momento a partir del cual los costes de mantenimiento de las obras y servicios pasan a ser responsabilidad del consistorio. De nuevo, no se disponen de datos sobre la situación administrativa de las urbanizaciones del conjunto de Cataluña, aunque se ha estimado que en la provincia de Barcelona sólo ha podido ser recepcionado algo más de la mitad (el 52%) de las urbanizaciones existentes (BARBA & MERCADÉ, 2007b). Mientras esta recepción administrativa no se produce, la responsabilidad de culminar el proceso de urbanización y el mantenimiento de las infraestructuras existentes continúa siendo del promotor original —en los casos en que todavía exista— o la junta de compensación de los propietarios de las parcelas (siempre que ésta se encuentre consti-

tuida). Para subsanar esta situación, la urbanización debe estar prevista, obviamente, en el planeamiento urbanístico general (cosa que, como hemos visto ya ocurre en muchos casos) y contar con el correspondiente planeamiento derivado -plan parcial o plan de mejora urbana, proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización básica (cuya disposición es, en cambio, menos frecuente).

Vemos, pues, que la superación de la problemática jurídica de las urbanizaciones depende de su regularización en el planeamiento urbanístico, pero también de la capacidad de afrontar los costes de urbanización por parte de sus propietarios. Es este un escollo substancial, tanto desde el punto de vista económico como social. En primer lugar, los costes de urbanización de terrenos muy a menudo alejados de los núcleos urbanos y las redes principales de servicios, con fuertes pendientes y problemas de accesibilidad, resulta necesariamente muy elevada. Además, como estos costes deben repercutirse sobre un número de propietarios relativamente reducido, debido a la baja densidad, el coste unitario por parcela es muy elevado. Aún cuando se ha realizado alguna aproximación a partir de datos de encuesta (BARBA & MERCADÉ, 2007b) la estimación total de los costes de subsanación de los déficits urbanísticos resulta compleja y aproximativa.

Una fuente alternativa, de la que no se disponía hasta ahora y se presenta aquí por primera vez, son las estimaciones elaboradas a partir de los datos aportados por los mismos ayuntamientos que quieren emprender actuaciones de regularización en las convocatorias de ayudas de la Generalitat de las que se hablará a continuación. Así, en la FIG. 6 se puede observar como, los 213 proyectos presentados a la primera convocatoria del año 2009, corresponden a urbanizaciones que tienen una superficie media de 43,2 ha y un número medio de 278 parcelas.

Fig. 6/ Determinación de presupuestos medios para la provisión de servicios urbanísticos básicos

	Superficie vial m ² /ha	Longitud vial ml/ha	Ha urb. promedio	Núm. medio parcelas	MI calle	Coste/ml	Presupuesto (euros)
PdA 2009	600,0	75,0	43,2	277,9	3.242,3	1.809,6	5.867.175,6
	1.076,0	134,5	43,2	277,9	5.814,4	1.809,6	10.521.801,6

Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y PAISAJE.

Si consideramos que la superficie de vía pública a urbanizar y a dotar de los servicios básicos puede oscilar entre 600 y los 1.076 metros cuadrados por ha² y le aplicamos los costes de urbanización standard calculados por el Institut de Tecnologia de la Construcció (ITEC, 2009)³, concluiremos que una urbanización media de 43,2 ha que no contara con ninguno de los servicios básicos (o tuviera que renovarlos todos) debería asumir unos costes que oscilan entre los 5,9 y los 10,5 millones euros. A partir de aquí, como se observa en la FIG. 7, se puede colegir que la repercusión media por parcela sería de entre 21.110 y 37.857 euros, que, distribuidos en tres anualidades, vendrían a suponer la obligación para el parcelista de satisfacer cuotas urbanísticas de entre 7.036 y 12.619 euros al año.

Para establecer un parangón respecto a la magnitud de estos costes, cabe recordar que el presupuesto medio de los 92 proyectos de rehabilitación integral acogidos a las cinco primeras convocatorias de la Ley para la mejora de barrios y áreas urbanas que requieren de atención especial, que se aplica en Cataluña desde el año 2004, ha sido de 10,8 millones de euros, con una inversión total de 990 millones de euros, 804.000 habitantes beneficiarios y una inversión media por habitante de 13 euros [MIER & al., 2009]. A esta desproporción respecto al rendimiento social de la inversión se debe sumar la dificultad objetiva de muchos parcelistas para aportar las correspondientes cuotas de urbanización destinadas a cubrirlas. Una aportación anual media por parcela de entre 7.000 y 12.000 euros, como la estimada, resulta objetivamente muy difícil de cubrir en el plazo de ejecución de las obras (normalmente tres años) para un hogar de economía modes-

ta. Bien es verdad que no en todos los casos se deberán construir o renovar todos los servicios, pero lo cierto es que las repercusiones por parcela que se derivan de los presupuestos reales que los ayuntamientos concurrentes a la convocatoria han dado a conocer no se apartan demasiado de los de la estimación efectuada⁴. Por último, cabe recordar que a la dificultad objetiva para hacer frente a la inversión se añade, a su vez, la renuencia de muchos propietarios que adquirieron su parcela suponiendo, de buena fe, que el promotor inicial completaría las labores de urbanización (o que la urbanización ya disponía de ellas, si la transacción es posterior) a pagar por los costes que les corresponden. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la predisposición a resolver los problemas y asumir los costes depende de si el uso de la parcela es de vivienda principal o secundaria.

Ahora bien, aún cuando las dificultades de índole jurídica y económica para la regularización de las urbanizaciones pudieran solventarse —cosa que, como hemos visto resulta harto compleja— subsiste la problemática del impacto de su encaje territorial. En efecto, la disciplina urbanística tiende a considerar hoy la urbanización de carácter disperso como un modelo poco deseable cuyos costes resultan insostenibles desde el punto de vista ambiental, económico y social (para una discusión de carácter general acerca de este tema puede verse CAMAGNI & al., 2002). No es el objetivo del presente trabajo detallar los costes generados por la urbanización dispersa, costes que, por otra parte, en el caso catalán han sido bien estudiados (RUEDA, 2002; MUÑOZ, 2007; MUÑOZ & al., 2007). Es conveniente recordar, sin embargo, que los autores coinciden en considerar

² La primera cifra procede de la media de superficie que se debió urbanizar en la prueba piloto impulsada por la Generalitat en 10 ayuntamientos de Catalunya entre los años 2007 y 2008. La segunda es la superficie mínima estimada por Barba y Mercadé en su estudio tantas veces citado.

³ El ITEC cifra en 1.508 euros el coste por metro cuadrado en obra nueva. En este caso se ha incrementado esta cantidad en un 20% (hasta 1.809 €/ml) por el sobrecoste que supone deber realizarla a partir de una estructura en mu-

chos casos ya existente. Para la conversión de la superficie a urbanizar a metros lineales se ha estimado una vía pública de 8 metros de ancho. Véase ITEC. 2009, *Preus de referència d'urbanització, de seguretat i salut, assaigs de control de qualitat i despeses indirectes*. 26.ª edición.

⁴ El presupuesto medio de los ocho dados a conocer por los ayuntamientos era de 11.955.818 millones de euros y la repercusión por parcela de 27.859 euros, una vez descartados los casos máximo y mínimo.

Fig. 7/ Estimación de la repercusión de costes medios para la provisión de servicios urbanísticos básicos por parcela

		Coste obra (presupuesto)	Núm. medio parcelas	Sup. media de urban. por parcela	Repercusión parcela media	Coste/ obra sup. bruta	Años	Promedio coste anual parcela	Promedio coste mensual parcela
		(€)			(€/Ut)	(€/m ²)		(€/año)	(€/mes)
PdA	600 m ² vial/ha	5.867.175,6	277,9	1.555,3	21.109,6	13,6	3	7.036,5	586,4
2009	1.076 m ² vial/ha	10.521.801,6	277,9	1.555,3	37.856,5	24,3	3	12.618,8	1.051,6

Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y PAISAJE.

inadecuado e ineficiente este uso del territorio, del que las urbanizaciones constituyen un ejemplo en muchos casos paroxístico, por consideraciones de siete órdenes:

- El *consumo exacerbado de suelo* que la urbanización de baja densidad supone, con la consiguiente fragmentación de los espacios abiertos, la ocupación de corredores biológicos y la presión sobre los ámbitos de interés natural.
- La exposición a *riesgos naturales*, como son procesos de erosión del suelo y, especialmente, los incendios forestales (a los que, por su ubicación, muchas urbanizaciones resultan especialmente vulnerables).
- El *consumo de agua y energía* asociado a las áreas residenciales de esta tipología, que resulta mucho más elevado que el de la vivienda plurifamiliar de las localizadas en áreas urbanas concentradas, y, por consiguiente, genera una mayor presión sobre los recursos naturales y la contaminación.
- La práctica incompatibilidad de este tipo de asentamientos con la posibilidad de servir la movilidad de los ciudadanos por transporte público y la *dependencia del vehículo privado* que comportan.
- La *dificultad de las finanzas municipales* para mantener las infraestructuras y la prestación de los servicios, que tienen aquí unos costes por habitante y vivienda mucho más elevados que en los núcleos compactos.
- La *segregación social* de quienes habitan en las áreas residenciales de baja densidad, con el correspondiente incremento de la dificultad de acceso a los servicios y a la renta, segregación que perjudica de forma especial a las personas mayores y a las mujeres.
- Los *problemas de gobernanza* originados por la dinámica de contraposición de intereses entre quienes viven en las urbanizaciones de baja densidad y los habitantes

de los núcleos primigenios del municipio, contradicción que suele expresarse en la formación de candidaturas específicas para representar los vecinos de las urbanizaciones.

Estas dificultades de carácter jurídico, económico, ambiental, urbanístico, social y político han contribuido, sin duda, a la tardanza, por parte de los poderes públicos, en intervenir para reconducir y regularizar la situación de las urbanizaciones. Asimismo, como se ha dicho, desde el ámbito disciplinar se ha prestado una atención más bien escasa al problema. Sin embargo, la evolución del fenómeno y, en particular, la conversión de buena parte del parque residencial de las urbanizaciones en vivienda principal han evidenciado que la situación actual resulta insostenible. En esta circunstancia resulta penitente que los poderes públicos se doten de políticas —es decir, de objetivos, estrategias e instrumentos— para afrontar los retos que la existencia de las urbanizaciones supone.

Ahora bien, la definición de los objetivos de estas políticas no está, sin duda, exenta de controversia. A la hora de explorar las posiciones que concurren en este debate, resulta de utilidad la taxonomía elaborada por Francesco Indovina para describir las actitudes políticas y disciplinares ante el fenómeno de la urbanización dispersa (INDOVINA, 2009: 214-216).

La primera actitud corresponde a aquellos que consideran la urbanización dispersa un fenómeno a *extirpar*, ya que ésta niega la noción tradicional de ciudad y no parece justificable una ocupación de tan baja densidad en el territorio sin vinculación a las prácticas agrícolas. Así, a criterio de quienes defienden tal posición se debería, a través del planeamiento urbanístico y de otras medidas, devolver a la ciudad la población y las actividades que de la ciudad jamás hubieran debido salir.

Ante estas posiciones se yerguen quienes consideran que la dispersión de la urbaniza-

ción sobre el territorio es un hecho ineluctable, fruto de las dinámicas del mercado y de las preferencias de los ciudadanos. Por lo tanto más que tratar de contradecir la tendencia, se la debería *fomentar*, facilitando su desarrollo a través del planeamiento y emprendiendo una política de infraestructuras, sobre todo viarias, de gran capilaridad, que permitieran el cómodo asentamiento de los nuevos asentamientos sobre el territorio.

Finalmente, están aquellos que, viendo graves defectos en el proceso de dispersión ya acaecido, consideran una quimera tratar de revertirlo completamente y se muestran partidarios, por lo tanto, de tratar de *corregir* sus efectos más perniciosos y su evolución futura. Quienes militan en esta posición se muestran pues partidarios de incrementar, en lo posible, la densidad de los asentamientos hoy dispersos, dotarlos de calidad urbana, acercarlos servicios, evitar su extensión y, en los casos que esto es todavía posible, fomentar su reducción.

La taxonomía de Indovina, concebida para clasificar en términos generales las actitudes respecto a la dispersión de la urbanización sobre el territorio, casa perfectamente con las posiciones disciplinares y políticas que se han expresado a menudo en Cataluña y en el conjunto de España acerca de las urbanizaciones de los años sesenta y setenta. Pues bien, si se debiera situar la Ley catalana de urbanizaciones y las actuaciones que de ella se han derivado en relación a estas tres opciones —extirpar, fomentar o corregir— la norma se inscribe, claramente, en el ámbito de la tercera. En los apartados siguientes se tratará de mostrar en qué medida esta posición de partida ha podido concretarse en los objetivos, el ámbito de aplicación, las previsiones de planeamiento y los instrumentos de financiación contenidos en la Ley.

4. Los objetivos, contexto normativo y ámbito de aplicación de la Ley

En correspondencia con la voluntad explícita de encauzar, domeñar y corregir el fenómeno de las urbanizaciones, los objetivos de la Ley catalana son dobles:

«La finalidad principal de la presente ley es favorecer la finalización de las obras de urbanización y el establecimiento de servicios en las urbanizaciones, con el objetivo de alcanzar su integración en el municipio y mejorar la calidad de vida

de los residentes, en el marco de un desarrollo urbanístico sostenible. Asimismo, cuando sea posible y deseable para reducir los costes y el impacto ambiental, esta ley se propone favorecer la reducción de los ámbitos inicialmente previstos para el desarrollo de las urbanizaciones». [Artículo 2].

Así, la norma persigue poner fin a la situación de precariedad de quienes tienen su residencia en las urbanizaciones y, para conseguirlo, asume la necesidad ineludible de consolidar buena parte de estas, ante la imposibilidad —económica, jurídica y social— de erradicarlas. Ahora bien, el legislador, siempre que «sea posible y deseable», no renuncia a la posibilidad de evitar que culmine la ocupación inicialmente prevista de suelo como forma de reducir el impacto económico, social, ambiental y territorial del fenómeno. Con ello la Ley corre ciertamente el riesgo de descontentar tanto a los partidarios de favorecer la dispersión como a los que quisieran erradicarla. Sin embargo, dadas las circunstancias actuales, su planteamiento posibilista y reformista es, quizás, aquel que, volviendo a Indovina, permite plasmar mejor la voluntad de «pasar de la ciudad auto-organizada a una ciudad determinada por una voluntad colectiva, que atienda al interés general y que sea gestionada con competencia política» (INDOVINA, 2009: 215).

Por lo que a su contexto normativo se refiere, hay que señalar que la aprobación de la Ley para la regularización de las urbanizaciones se ha producido en el marco de una profunda renovación de los instrumentos con los que la administración y la sociedad catalana contaban para gestionar el territorio (NELLO, 2005). Esta novación, que se inició a finales del año 2003, ha comportado en primer lugar el despliegue de la planificación territorial pendiente y la creación de un ambicioso programa de planeamiento urbanístico supramunicipal (ESTEBAN, 2006). Asimismo, la administración autonómica ha adoptado normas para fijar las condiciones de creación de nueva ciudad (modificaciones de la *Ley de Urbanismo*, 2004 y 2007), para la renovación de la ciudad construida a través de programas de rehabilitación integral (*Ley de barrios y áreas urbanas que requieren de atención especial*, 2004) y para la gestión del paisaje (*Ley de protección, gestión y ordenación del paisaje*, 2005). La Ley de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con déficits urbanos de 2009 viene a completar esta paño de instrumentos. De esta forma, se cuenta ahora con nuevos medios para hacer frente a las dos caras del fenómeno de las

urbanizaciones: por una parte, a través de la mejora de la ciudad existente y la provisión de vivienda asequible en los núcleos urbanos consolidados, que, en principio, deberían constituir razones de fondo para hacer menos deseable y necesario el desplazamiento de población a las urbanizaciones (STEUER, 2002); por otra parte, a través de la mejora de las condiciones sociales, urbanas y ambientales de las urbanizaciones mismas, para dotarlas progresivamente de la calidad y los servicios propios de un espacio dignamente urbanizado.

Finalmente, en relación al ámbito de aplicación de la Ley, debe tenerse en cuenta que el universo de la urbanización de baja densidad en el territorio catalán comprende otras muchas realidades, con problemática claramente diferenciada a la de las urbanizaciones: desde pequeños núcleos rurales hasta crecimientos recientes ejecutados con todos los requisitos legales. Por ello, la Ley circunscribe su ámbito territorial de aplicación a partir de parámetros tipológicos, dotacionales, jurídicos y temporales. Así para acogerse a los beneficios de la Ley las urbanizaciones deben de cumplir, de manera concurrente, las cuatro condiciones siguientes [artículo 3]:

- a) *Tipológicas*: Estar integradas mayoritariamente por edificaciones aisladas destinadas a viviendas unifamiliares.
- b) *Dotacionales*: Carecer, total o parcialmente, de obras de urbanización o de dotación de los servicios urbanísticos básicos requeridos por la normativa urbanística o tenerlos en un estado manifiestamente precario.
- c) *Jurídicas*: Disponer de obras de urbanización que no hayan sido recepcionadas por el ayuntamiento,
- d) *Temporales*: Haberse implantado en el territorio entre el año 1956 (*Ley del suelo y ordenación urbana*) y 1981 (*Ley de protección de la Legalidad Urbanística catalana*).

Por lo tanto, los instrumentos de la Ley están previstos para ser aplicados en las urbanizaciones de baja densidad, nacidas en los años sesenta y setenta, que, no habiendo podido completar su proceso de urbanización básica, no han sido recepcionadas por los respectivos ayuntamientos. La norma establece, además, que las urbanizaciones situadas en suelo clasificado como no urbanizable en el momento de su entrada en vigor sólo podrán ser regularizadas si un plan de ordenación urbanística municipal modifica dicha clasificación. De esta posibilidad se excluyen expresamente las ur-

banizaciones situadas en suelo no urbanizable de especial protección de conformidad con el planeamiento territorial, urbanístico o la legislación ambiental, las cuales no pueden en ningún caso ser objeto de consolidación. Asimismo, las que se encuentren en otros tipos o clases de suelo pueden ver impedida su consolidación por el planeamiento territorial o por un plan director urbanístico.

Veamos a continuación los instrumentos de planeamiento y de financiación que la Ley ofrece para la gestión de las urbanizaciones.

5. La regulación de las urbanizaciones en el planeamiento urbanístico

Como se ha visto, la problemática de las urbanizaciones tiene uno de sus orígenes principales en el hecho de que se iniciaron y de desarrollaron, en la gran mayoría de los casos, sin contar con el necesario planeamiento urbanístico. Así, la ley prevé [artículos 4, 6 y 7] que la regularización de las urbanizaciones debe llevarse a cabo de conformidad con la legislación urbanística en todo lo referente a las cesiones de suelo para sistemas y la cesión gratuita del porcentaje del aprovechamiento urbanístico que en ésta se establece. Asimismo se reafirma que:

«los instrumentos de planeamiento urbanístico elaborados para regularizar la ordenación urbanística de una urbanización tienen que establecer las reservas para los sistemas de comunicaciones, equipamientos y espacios libres públicos, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística». [Artículo 6].

Sin embargo, para el caso de las urbanizaciones situadas en suelo urbano o urbanizable que tengan ya establecida la ordenación detallada por el planeamiento y no sea necesario modificarla para su regularización, la propia ley dispone que:

«los derechos y las obligaciones de los propietarios son los determinados por el plan que estableció dicha ordenación detallada». [Artículo 4.2].

Se indica, además, que, cuando con motivo de la regularización dicha ordenación deba ser modificada, corresponderá al nuevo planeamiento urbanístico determinar si debe subsistir el anterior régimen de obligaciones o substituirse por uno nuevo. Como se ha hecho notar (BENGOETXEA & VIGUER, 2009), la introducción

de esta precisión, fruto de una transacción entre los grupos parlamentarios durante la tramitación de la ley, persigue conciliar el rigor en el cumplimiento de la normativa urbanística con la viabilidad económica de las actuaciones de consolidación de las urbanizaciones.

En esta misma línea, para facilitar los objetivos de contención y regularización que la inspiran, la norma contiene diversas precisiones relativas a la aplicación de los instrumentos urbanísticos en las urbanizaciones. En primer lugar, ofrece diversas posibilidades para conseguir la reducción parcial o total del ámbito inicialmente previsto para la urbanización. Una reducción que resulta en muchos casos conveniente no sólo por elementales razones ambientales y paisajísticas, sino también para reducir los costes de urbanización que deberían afrontar los parcelistas o los costes de mantenimiento que contraerá el ayuntamiento una vez recepcionadas las obras.

Así, la ley indica bien claramente que:

«los instrumentos de planeamiento urbanístico general pueden modificar la clasificación o la calificación del suelo que ocupan las urbanizaciones con el objetivo de impedir su edificación en zonas no edificadas, mediante la clasificación como suelo no urbanizable o la clasificación como sistema de espacios libres públicos». [Artículo 5.1].

El mandato de reducir, total o parcialmente, el suelo inicialmente previsto para urbanizar puede proceder del planeamiento territorial, el cual determina ya en muchos casos las estrategias a seguir en cada urbanización (consolidación, reducción o extinción)⁵. Estas estrategias deberán ser concretadas a través del planeamiento municipal, por propia iniciativa u obediendo las indicaciones de un Plan Director Urbanístico de alcance supramunicipal, cuya redacción y aprobación corresponde al Gobierno de la Generalitat [artículo 5.2]. Asimismo, la ley plantea tres mecanismos complementarios para favorecer la reducción del ámbito de las urbanizaciones:

- a) Primeramente, el establecimiento de disposiciones que comporten la modificación total o parcial de la clasificación del suelo, con el objetivo de conseguir la concentración del área edificada y la reducción parcial o total del suelo ocupado [Artículo 5.2].

- b) En segundo lugar, para las urbanizaciones emplazadas parcialmente en suelos clasificados, con posterioridad a la implantación de las urbanizaciones, como suelos no urbanizables de protección especial o declarados espacios naturales protegidos se podrán concentrar en éstos las cesiones destinadas a espacios libres y zonas verdes [Artículo 5.3]. Con ello se pretende excluir definitivamente de cualquier presión urbanizadora estos espacios, colindantes en muchos casos a los ya urbanizados, obteniendo además su titularidad pública.
- c) En tercer lugar, se prevé también la creación de ámbitos o polígonos discontinuos integrados, por una parte, por ámbitos de urbanizaciones no consolidados que se quiere preservar de la ocupación y, por otra, por áreas para las cuales el planeamiento urbanístico ubica desarrollos residenciales o de otros usos [Artículo 10]. De este modo, con la gestión conjunta de estos suelos se pueden concentrar en el espacio inicialmente previsto para la urbanización las cesiones de suelo obligatorias y gratuitas destinadas a espacios libres. Por indicación de los planes directores urbanísticos estos ámbitos discontinuos pueden comprender incluso áreas pertenecientes a diversos municipios.

Junto a la incentivación de la reducción del ámbito de las urbanizaciones, la Ley regula los deberes de cesión. De esta forma, se establece en primer lugar que en las urbanizaciones con cesiones para sistemas urbanísticos pendientes de ser efectuadas,

«la cesión no da derecho a recibir ningún tipo de contraprestación urbanística o indemnización, salvo que no se hayan obtenido beneficios urbanísticos». [Artículo 7.2].

Con ello se trata de evitar la situación paradójica en la que los parcelistas que no vieron completar por el promotor los deberes de urbanización y han arrojado con las consecuencias, deban compensar ahora al propietario de la finca matriz por las cesiones que en su día no efectuó. De la misma forma, la ley no exime a los propietarios actuales del deber de cesión gratuita del suelo urbanizado correspondiente al porcentaje del aprovechamiento urbanístico del sector que establece la legislación urbanística, es decir el 10% del total (que debe ser satisfecho a través de la cesión efectiva de te-

⁵ Entre los años 2006 y 2010 el Gobierno de la Generalitat ha aprobado el conjunto de siete planes territoriales que cubren la totalidad de la superficie de Ca-

taluña. Sobre las premisas y la metodología del programa de planeamiento, véanse ESTEBAN, 2006 y NEL·LO, 2005.

renos o de su valor económico equivalente). Como es obvio, esta obligación, añadida al coste de las obras para la provisión de los servicios básicos, podría representar para los parcelistas un obstáculo difícil de superar a la hora de regularizar su situación. Por ello, la ley establece que el ayuntamiento podrá destinar, total o parcialmente el importe obtenido a través de la cesión:

«a sufragar el coste de la implantación de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos dentro del ámbito de actuación o el coste de la ampliación o el refuerzo de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos externos que tienen que dar servicio a dicho ámbito» [Artículo 7.6].

Hete aquí, pues, como, aún cuando los parcelistas no pueden rehuir el cumplimiento del deber de cesión, el rendimiento del mismo puede acabar redundando, si así se estima oportuno, en beneficio de la misma urbanización y no destinarse a las finalidades ordinarias establecidas por la legislación urbanística (esencialmente, la provisión de vivienda protegida).

Finalmente, la Ley contiene una última prescripción con la finalidad de hacer económicamente viable la regularización de la urbanización: la forma como deben aplicarse en el ámbito de las urbanizaciones las reservas mínimas obligatorias para vivienda de protección pública. En efecto, la legislación urbanística catalana dispone que debe reservarse para este uso, el suelo correspondiente a un porcentaje que oscila entre el 30 y el 40% del techo que se califique para uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como urbanizable. De nuevo, la aplicación sin matices de ésta obligación haría inviable la compleción del proceso de urbanización en la inmensa mayoría de los casos. Así, la ley establece que las reservas mínimas obligatorias para vivienda de protección pública:

«sólo tienen que verse si, eventualmente, los instrumentos de planeamiento urbanístico elaborados para regularizar las urbanizaciones admiten un incremento de techo o de densidad residencial respecto al establecido en el planeamiento urbanístico a cuyo amparo se llevó a cabo la operación de transformación del suelo o, de no haber ninguno, respecto a las condiciones medias de densidad y techo de las parcelas y edificaciones existentes». [Artículo 6.2].

Dicho de otro modo: si no se incrementan los aprovechamientos inicialmente previstos no es necesario proceder a la reserva. En cambio, si

estos se superan, el porcentaje de reserva se deberá aplicar sobre el incremento del techo residencial o sobre el techo correspondiente al incremento de densidad.

6. Los instrumentos de gestión y financiación

Complejas como son las dificultades en el campo del planeamiento, los mayores obstáculos para la regularización de las urbanizaciones con déficits urbanísticos se encuentran, obviamente, en los ámbitos de la gestión y la financiación. Carentes de los servicios urbanos básicos, inhabilitadas por lo tanto para ser recepcionadas por los respectivos ayuntamientos, los costes y la responsabilidad de la superación de los déficits recaen, en una parte muy importante, como se ha mostrado más arriba, sobre los propios parcelistas. La Ley trata de dar respuesta a los retos que de esta situación se derivan a través de tres instrumentos: el programa de adecuación (capítulos II y III), las ayudas para la financiación de las obras (capítulo IV) y las ayudas directas a los parcelistas (capítulo V).

El programa de adecuación se define como el documento que enumera el conjunto de actuaciones administrativas necesarias para iniciar y ejecutar la regularización de la situación urbanística de una urbanización, completar sus obras, dotarla de servicios y, en su caso, reducir total o parcialmente su ámbito. Así, para cumplir con los objetivos del programa una urbanización debe estar dotada de planeamiento urbanístico (general y derivado), proyecto de reparcelación (que permita establecer claramente la situación registral de las parcelas así como la distribución de los beneficios y las cargas), proyecto de urbanización, presupuesto y aprobación de las cuotas urbanísticas que deberán satisfacer los propietarios. La elaboración y ejecución del programa de adecuación corresponde al ayuntamiento, por sus propios medios o con el concurso de una administración supramunicipal (consejo comarcal o diputación). Corresponde asimismo al consistorio la redacción y, en buena parte, la tramitación de los instrumentos jurídicos que en el programa se establecen. La adopción del programa tiene un carácter voluntario pero es un requisito indispensable para acogerse a los beneficios financieros previstos por la ley.

Ahora bien, resulta evidente que para muchos ayuntamientos pequeños el mismo coste de la elaboración del planeamiento y los instrumen-

tos a los que se hace referencia es un reto difícil de afrontar. Por ello, la ley crea un Fondo para la regularización de las urbanizaciones, «con el objetivo de fomentar la formulación y ejecución de programas de adecuación de las urbanizaciones», tengan estas por objeto la culminación del proceso de urbanización o el de la reducción total o parcial de los ámbitos inicialmente previstos [Artículo 16].

Este Fondo es puesto a disposición de los ayuntamientos a través de una convocatoria anual a la que pueden concurrir todos los consistorios interesados en dotarse de los instrumentos previstos en el programa de adecuación. La ley determina los criterios de prioridad que deben regir la selección de los proyectos, entre los que se cuenta tener previstas actuaciones destinadas a la reducción total o parcial del ámbito de urbanización inicialmente previsto⁶.

El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat impulsó ya en el año 2008 una prueba piloto para la elaboración de programas de adecuación en 10 urbanizaciones, con una dotación total de 3 millones de euros. Asimismo, a partir de la entrada en vigor de la ley, se han realizado ya dos convocatorias, correspondientes a los ejercicios 2009 y 2010, dotadas cada una con 9,9 millones de euros, que han permitido acoger las solicitudes de 36 y 42 urbanizaciones respectivamente. De esta forma, el número de urbanizaciones que han emprendido la redacción de programas de adecuación en el período 2008-2010 es de 88 (FIG. 8), con una dotación total por parte de la Generalitat de 22,8 millones de euros.

El segundo mecanismo de financiación previsto por la ley consiste en préstamos a los ayuntamientos para la financiación de las obras de urbanización destinadas a la provisión de los servicios básicos. Con ello se trata de hacer frente a otro de los escollos habituales en la regularización y mejora de las urbanizaciones: los impagos en las cuotas de urbanización por parte de los parcelistas propietarios. Pues bien, sin renunciar al cobro de estas cuotas, la ley ofrece a los ayuntamientos recursos para hacer frente a los retrasos en su percepción a través de préstamos del Instituto Catalán del Suelo. Así, el año 2010 el Gobierno de la Generalitat ha adjudicado ya la primera convoca-

toria para aquellos ayuntamientos que, habiendo adoptado la cooperación como forma de actuación y contando con todos los requisitos previstos en el programa de adecuación, quieran iniciar obras en las urbanizaciones. Este préstamo puede cubrir hasta un total del 10% del presupuesto de actuación, con un límite de 600.000 euros por actuación, por un período de cinco años, al final de los cuales el ayuntamiento, habiéndose resarcido, por la vía ejecutiva si es preciso, del pago de las cuotas, deberá restituir el préstamo al Instituto Catalán del Suelo. De este modo 10 municipios han podido abordar trabajos de urbanización en otras tantas urbanizaciones, para los cuales el Gobierno ha dotado créditos para un total de más de 4,2 millones de euros.

Finalmente, se ha previsto asimismo un sistema de ayudas para los propietarios de las parcelas que no puedan hacer frente a los pagos de las cuotas en las urbanizaciones que se regularicen de acuerdo con la ley. Podrán optar a estas ayudas los titulares de las parcelas que tengan más de 65 años, aquellos que formen parte bien de una familia monoparental, bien de una familia numerosa o aquellos que se hallen en situación de dependencia. Son requisitos para acceder a las ayudas tener el domicilio habitual en la parcela objeto de cuota, no disponer de otra vivienda en propiedad y contar con unos ingresos familiares reducidos. En estos casos, las ayudas podrán consistir en préstamos subvencionados para el pago de las cuotas, que pueden ser garantizados mediante la constitución de un censo enfiteutico sobre la parcela afectada.

7. A modo de conclusión

Las urbanizaciones de baja densidad carentes de servicios constituyen, sin duda, una de las hipotecas más gravosas de cuantas, en el campo de la gestión del territorio, el período franquista legó a las generaciones venideras. La reconducción de su problemática presenta una gran complejidad y plantea numerosos dilemas ambientales, económicos, jurídicos y sociales, cuyo análisis resulta ilustrativo no sólo en relación al caso concreto de estas áreas nacidas en los años sesenta y setenta del siglo pasado, sino para la discusión acerca de estrategias a seguir ante el fenómeno de la urbanización de baja densidad en su conjunto.

⁶ En las convocatorias efectuadas hasta ahora esta prioridad ha consistido en reservar un mínimo del 25% de las ayudas para proyectos que incluyan entre sus objetivos una reducción substancial del ámbito de

urbanización. Este mismo criterio ha sido seguido en las convocatorias para la concesión de créditos para la financiación de las obras de los que se hablará a continuación.

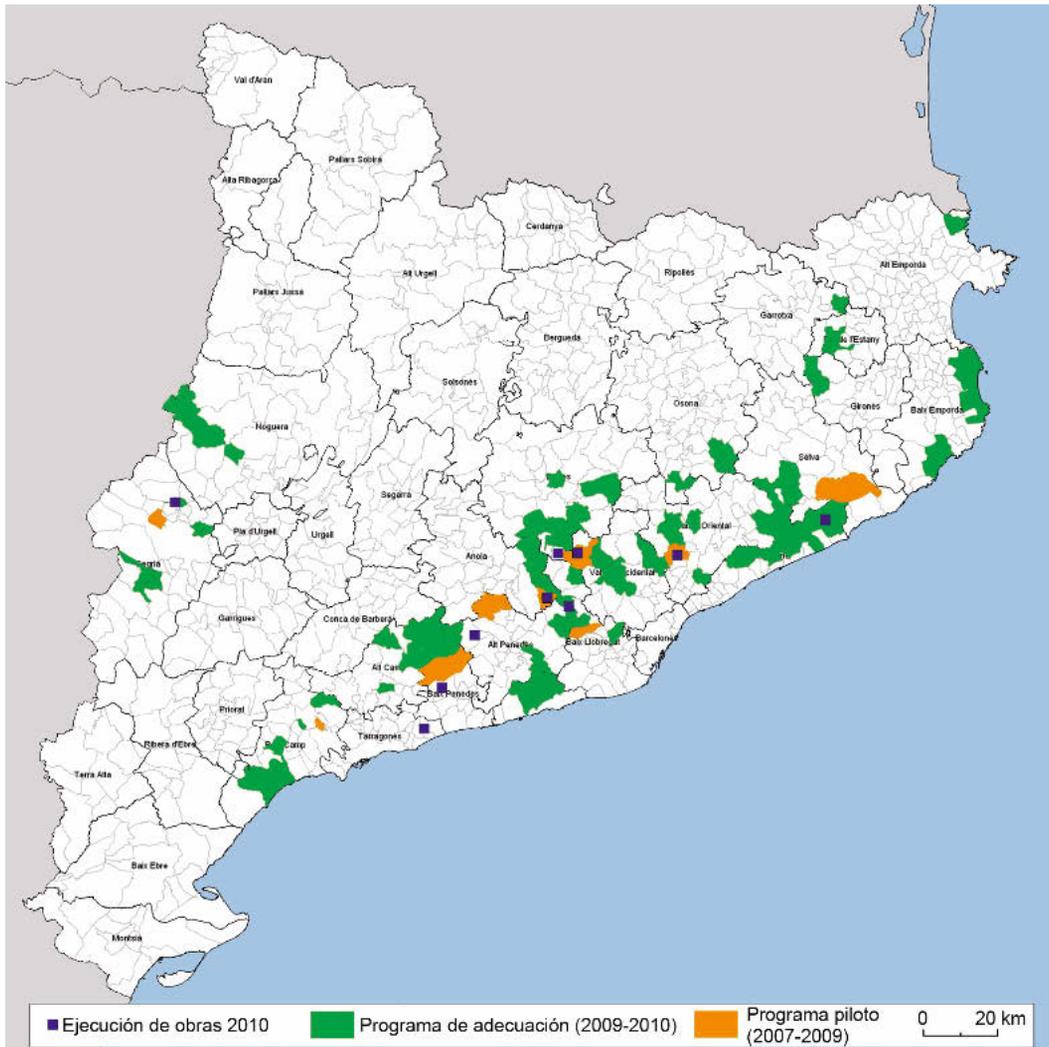


FIG. 8/ Líneas de ayuda para urbanizaciones con déficit urbanístico

Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y PAISAJE.

Así, el debate sobre la tríada de opciones que la gestión de las urbanizaciones plantea —extirpar, fomentar o corregir— se corresponde con las posiciones que concurren en el debate sobre el tratamiento de la baja densidad. Debate crucial, puesto que ésta, como forma de ocupación del territorio, lejos de remitir, ha ido extendiéndose —con mayores garantías legales pero con efectos asimismo muy preocupantes— en muchas regiones españolas durante los últimos treinta años.

En el caso catalán, se ha optado recientemente por una estrategia posibilista en el trata-

miento del fenómeno de las urbanizaciones de los años sesenta y setenta. Una estrategia que persigue, por una parte, consolidar y dotar de servicios aquellas áreas cuya urbanización resulta ya irreversible, y, por otra, reducir el ámbito de afectación inicialmente prevista en todos los casos en que ello sea todavía posible. La experiencia se encuentra apenas en sus fases iniciales y resulta aventurado especular sobre sus resultados. En todo caso, con sus aciertos y limitaciones, constituye una muestra clara de las oportunidades y los retos que la gestión de la urbanización de baja densidad plantea.

8. Bibliografia

- ALBERICH, Joan (2007): *La vinculació territorial de la població a Catalunya. Una aproximació a partir del cens de 2001*, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis doctoral), Bellaterra.
- ANTON, Salvador (1991): «Turisme i dinàmica immobiliària a la Costa Daurada de Tarragona», en *Primer Congrés Català de Geografia. Comunicacions: 41-49*, Societat Catalana de Geografia, Barcelona.
- ARGANY, Isabel (1984): *La segona residència a Catalunya. Dades estadístiques i localització geogràfica*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, (71 pp).
- BARBA, Joan & Montserrat MERCADÉ (2006): *Les urbanitzacions de la província de Barcelona. Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*, Diputació de Barcelona (243 pp).
- (2007a): *Estudi d'identificació, representació gràfica, interpretació territorial i diagnosi dels serveis bàsics dels creixements residencials de baixa densitat (urbanitzacions) en els àmbits de Girona, Tarragona i Lleida*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya (inédito).
- (2007b): «Diagnosis de las urbanizaciones residenciales en la provincia de Barcelona», en Francesc INDOVINA, ed.; *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 85-96, Diputación de Barcelona.
- BENGOECHEA, Francisco & Jordi VIGUER (2009): «La ordenación de las urbanizaciones deficitarias: a propósito de la Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de las urbanizaciones con déficits urbanísticos en Cataluña», en *La Ley*, mayo 2009
- CAMAGNI, Roberto & María Cristina GIBELLI & RIGAMONTI, Paolo (2002): *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Florencia (169 pp).
- CANTO, Consuelo del (1983): «Presente y futuro de las residencias secundarias en España», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 3: 84-103.
- CARRERAS, Josep Maria (2002): «Aproximacions a l'estructura espacial de l'àrea metropolitana de Barcelona. Diferents maneres d'ocupar el territori», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 9-24.
- (2002): «La redistribució de la ciutat al territori de la regió metropolitana de Barcelona», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 25-48.
- ESTEBAN, Juli (2006): «El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode», a *Espais*, 52: 14-24.
- FONT, Antonio (2007): «Región urbana de Barcelona. De la ciudad compacta a los territorios metropolitanos», en Francesc INDOVINA (ed.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 27-49. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- & CARRERAS, Josep Maria (dirs.) (2005): *Transformacions urbanitzadores. Àrea metropolitana i regió urbana de Barcelona*, Àrea Metropolitana de Barcelona (164 pp).
- FONT, Antonio & Carles LLOP & Josep Maria VILANOVA (1999): *La construcció del territori Metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (211 p).
- FRAGUELL, Rosa Maria (1993): *Turisme residencial i territori: la segona residència a les comarques gironines*, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis Doctoral), Bellaterra.
- GONZÁLEZ REVERTÉ, Francesc (2003): «El proceso de urbanización en Cataluña. Una visión de las áreas perimetropolitanas del litoral», en *Ería*, 60: 17-31.
- HERCE, Manuel (1975): «El consumo de espacio en las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña», en *CyT*, 3: 45-56.
- HERMOSILLA, Jorge (1992): «La residencia secundaria en la periferia occidental del área metropolitana de Valencia», en *Cuadernos de Geografía*, 51: 95-109.
- INDOVINA, Francesco (ed.) (2007): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputación de Barcelona (540 pp).
- (2009): *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano (296 pp).
- LÓPEZ COLÁS, Julián (2003): *La residencia secundaria en España: estudio territorial de su uso y tenencia*, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis Doctoral), Bellaterra.
- & MÓDENES, Juan Antonio (2004): «Vivienda secundaria y residencia múltiple en España: una aproximación sociodemográfica», en *Geocrítica. Scripta Nova*, VIII, 178.
- MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA (1995): *Dinàmiques metropolitanes a l'àrea i regió de Barcelona*, MMAMB, Barcelona (271 pp).
- MENDIZÁBAL, Enric (1996): *L'ús temporal del territori: l'exemple dels habitants de la Regió Metropolitana de Barcelona*, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis Doctoral).
- MIER, Maria Jesús & al. (2009): «Quatre anys d'aplicació de la Llei de Barris», en NEL·LO, Oriol (dir.) (2009): *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*: 33-58, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- MONLÚS, Francisco J., ed. (1998): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (223 pp), Barcelona.
- MUÑIZ, Iván; & Daniel CALATAYUD, & Miguel Ángel GARCÍA (2007): «Sprawl. Causas y consecuencias de la dispersión urbana», en Francesc INDOVINA, (ed.): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 307-347, Diputación de Barcelona.
- MUÑOZ, Francesc (2007): «La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona», en Francesc INDOVINA (ed.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 51-83 Diputación de Barcelona.
- NEL·LO, Oriol (2001): *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, Barcelona, Empúries (239 pp) (trad.: *Cataluña, ciudad de ciudades*, Lleida, Milenio, 160 pp).
- (2002): «Dinàmiques urbanes, activitats emergents i polítiques públiques a la Regió Metropolità

- tana de Barcelona», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 105-114.
- (2004): «¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI», en *CyTET*, XXXVI (141-142): 523-542.
 - (2005): «La nuova politica territoriale della Catalogna», en *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XXXVI (83): 39-70.
 - (2010): «Les dinàmiques metropolitanes a la regió de Barcelona (1986-2006): hipòtesis interpretatives», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 51: 16-27.
- NOGUÉ, Joan (2005): «La transformació del territori i del paisatge de la Costa Brava (1956-2003). Situació actual i propostes d'actuació» en *III Debat Costa Brava*: 88-121 Colegio de Arquitectos de Cataluña, Demarcación de Girona.
- ORTEGA VALCÁRCEL, José (1975): *Residencias secundarias y espacio de ocio en España*, Universidad de Valladolid (96 pp).
- REQUENA SÁNCHEZ, María Dolores (1992): *Organización espacial y funcional de la residencia secundaria en la provincia de Sevilla*, Universidad de Sevilla (Tesis Doctoral).
- RUEDA, Salvador (2002): «Els costos ambientals dels models urbans dispersos», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 73-104.
- SERRATOSA, Albert (1994): «Els espais oberts en el planejament metropolità: realitats i propostes», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 20: 37-47.
- SOLANS, Joan Antoni (2002): «L'ocupació de sòl en el sistema urbà en el sistema metropolità central en el període 1980-1998», a *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 49-72.
- STEUER, Max (2002): *Urban Sprawl. A Philosophical Investigation*, Londres, London School of Economics, Cities Programme (14 pp).
- VALENZUELA, Manuel (1976): «La residencia secundaria en la provincia de Madrid. Genesis y estructura espacial», en *CYT*, 76 (2-3): 135-152.