

AMENÓS, Joan (2015)

El mito legal de la ciudad compacta

Bellaterra: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 167 p.

ISBN 978-84-490-5674-1

I

La qüestió de la densitat urbana és un dels temes principals de la pràctica i del debat urbanístic. De fet, l'evolució contemporània de la disciplina té els seus orígens, en bona mesura, en la preocupació pels efectes de la compactació excessiva de les ciutats sorgides de la revolució industrial. La concentració de llocs de treball i de població derivada de la combinació entre l'aparició de tipus nous de producció, la transició demogràfica i la migradesa de mitjans de transport comportaren el sorgiment d'àrees urbanes extraordinàriament denses, insalubres i escassament funcionals. La voluntat de reduir la densitat va ser, doncs, una de les motivacions i dels objectius principals dels projectes d'Ildefons Cerdà, per exemple. I val a dir que aquesta preocupació ha estat un dels leitmotiv dominants en la pràctica de l'urbanisme durant bona part de la seva trajectòria contemporània. Encara l'any 1976, un dels objectius principals del Pla General Metropolità de Barcelona, per seguir amb l'exemple d'aquesta ciutat, era la reducció de la densitat del municipi central. Val a dir que, quan ha tractat de seguir aquest camí, l'urbanista s'ha hagut d'enfrontar, molt sovint, a les pressions dels propietaris de sòl, que voldrien obtenir, precisament, les rendes derivades de la conjunció entre posició i densitat.

Tanmateix, durant el darrer mig segle, en bona part de la teoria i de la pràctica urbanístiques, la preocupació per l'alta densitat urbana s'ha anat veient reemplaçada per la inquietud suscitada pel fenomen invers: la proliferació de la urbanització de baixa densitat. En efecte, tot

i que ja hi havia, òbviament, antecedents anteriors, a partir de mitjan segle xx, la millora de les infraestructures de comunicació i, en particular, la generalització en l'ús de l'automòbil privat han permès una extensió sense precedents dels espais urbanitzats, molts dels quals han adoptat densitats destacadament reduïdes. El fenomen, que té com a expressió paradigmàtica la difusió de la urbanització als Estats Units d'Amèrica en els anys posteriors a la Segona Guerra Mundial i que s'ha generalitzat, amb diverses variants, en molts països, ha estat assimilat a una «explosió de la ciutat», en el sentit que ha tingut com a efecte la transmutació de la forma urbana tradicional i la dispersió de la urbanització sobre territoris molt amplis. Els efectes negatius d'aquesta dinàmica —en termes de l'artificialització del sòl, la mobilitat, el cost dels serveis, el consum energètic i la segregació social, entre d'altres— han portat a bona part de la teoria urbanística a propugnar la necessitat de limitar la proliferació dels assentaments de baixa densitat.

Aquesta preocupació s'ha anat obrint camí no només en el camp de la doctrina urbanística, sinó també del planejament i fins i tot de la normativa legal. Així, les directrius per la planificació territorial a Europa indiquen la necessitat de contenir els desenvolupaments de baixa densitat. D'aquesta manera, diverses legislacions estatals (l'espanyola i la italiana, per exemple) han inclòs mesures concretes per tal de reduir l'anomenat «consum de sòl», i el planejament —ja sigui el territorial o l'urbanístic— tendeix a adoptar el criteri de la compacitat i la densitat urbana com a guia. Val a dir que, en aquest camp, el pas des dels pronunciaments de

principis —més o menys retòrics— fins a les disposicions pràctiques no ha estat gairebé mai expedit, que les normatives adoptades solen ser recents i que calen períodes necessàriament perllongats per ser aplicades. Per tant, és difícil de debatre'n encara els efectes. Tot i així, és indiscutible que la voluntat d'intervenir per tal d'aconduir o limitar els desenvolupaments urbans de baixa densitat va obrint-se pas, amb més o menys efectivitat, en la normativa urbanística europea (i també nord-americana).

Sobre aquest tema, d'importància crucial per a la pràctica urbanística i per a l'evolució de les nostres ciutats, el jurista Joan Amenós acaba de publicar un interessant assaig titulat *El mito legal de la ciudad compacta* (Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015). Darrere d'aquest títol, volgutament provocatori, l'autor analitza el procés de dispersió de la urbanització als Estats Units d'Amèrica i a l'Europa occidental; descriu el sorgiment del «mite de la ciutat compacta» en la cultura urbanística i l'adopció progressiva per part de la legislació, i acaba oferint una panoràmica breu dels instruments normatius més habitualment utilitzats per tal de contenir-la: la planificació territorial, el planejament municipal i les legislacions sectorials. En conjunt, l'obra d'Amenós, professor del Departament de Dret Administratiu de la UAB, és una reflexió incisiva i intel·ligent, que cerca de trencar alguns dels llocs comuns sobre el desenvolupament urbanístic, la seva regulació i els efectes que comporta. Es podrà dir, amb raó, que algunes de les seves reflexions contenen munició eventualment utilitzable per aquells que propugnen una desregulació més gran dels usos del sòl. Però no és negant el debat que la teoria i la pràctica urbanística avancen: els arguments de Joan Amenós mereixen ser escoltats i el fet de discutir-los pot contribuir a remoure les aigües, massa estancades, del debat urbanístic.

II

La primera constatació de l'autor és que, contra el que solen afirmar les visions catastrofistes en l'evolució de la ciutat, el procés d'urbanització ha comportat, al llarg dels dos darrers segles, avantatges socials notables i un millorament de les condicions de vida. La reducció de les densitats urbanes ha contribuït de manera destacada a assolir aquesta millora, tal com mostren exemples d'Europa i dels Estats Units, sobre els quals s'aporta una bibliografia notable. A més, l'assaig afirma, ben correctament, que el procés urbà contemporani no ha de ser considerat com un avenç unidireccional cap a formes d'ocupació del sòl sempre menys denses, sinó que està compost per episodis fins a cert punt cíclics de descentralització i recentralització. Tots aquests elements porten l'autor a concloure que «la dispersión ha sido, al final, un proceso positivo y beneficioso». També és veritat, potser podria adduir-se, que els beneficis i les càrregues del procés no s'han repartit equitativament entre els diversos grups socials. També podria argumentar-se que els mateixos (o millors) resultats positius de la disminució de la densitat s'haurien pogut obtenir a través de la *desconcentració* urbana (la formació d'àrees urbanes integrades per diversos nuclis de densitats enraonada), sense cap necessitat d'incórrer en la *dispersió* de la urbanització sobre el territori.

Constatada l'amplitud i el caràcter del fenomen de la dispersió, Amenós afirma que «es dudoso que la Administración pública deba revertir o manipular estas tendencias, nacidas a menudo de la iniciativa individual y de la búsqueda de una vida más libre y con más posibilidades de elección. La sobrecarga reguladora no va a acabar con la dispersión». El debat sobre si les dinàmiques de dispersió són el resultat de la iniciativa individual o la conseqüència de condicionaments socials té nombrosos antecedents. Alguns autors, per exemple, han afirmat que, per sobre

de les motivacions relatives a la «vida més lliure» o al «contacte amb la natura», els preus del sòl i de l'habitatge tenen una importància cabdal a l'hora d'explicar la sortida de determinats grups socials de les ciutats centrals. En tot cas, és clar que les «possibilitats d'elecció» són més altes per als membres de certs grups que per a uns altres. Més enllà del tema de les motivacions, en constatar la inviabilitat de revertir els processos de dispersió a través de mesures normatives, Amenós coincideix, en bona part, amb els postulats d'autors com ara Francesco Indovina, a Itàlia, o Francesc Muñoz, a Catalunya. Ells han afirmat que, en comptes de perseguir la quimera de la reversió, el que cal és trobar la forma de gestionar i millorar els teixits dispersos ja consolidats, amb els quals les àrees urbanes hauran de comptar durant molts anys. Ara bé, que la recentralització forçada sigui inviable no vol dir pas que, en defensa de l'interès general, l'Administració no pugui tractar de limitar l'aparició d'episodis nous de dispersió. La regulació certament no acabarà amb la dispersió ja ocorreguda, però pot cercar, si ho estima necessari, d'evitar que aquesta s'ampliï.

A l'hora de debatre si l'Administració hauria o no d'emprendre mesures en aquesta direcció, la qüestió essencial rau, és clar, a determinar quins són els beneficis i els costos col·lectius que el desenvolupament urbà dispers comporta. Joan Amenós argumenta de manera força convincent que el refús de la dispersió té a veure molt sovint amb actituds nostàlgiques, tant pel que fa a la reivindicació d'unes àrees rurals arcaïques i presumptament arcàdiques, com d'una mítica ciutat densa, complexa i cohesionada que segurament no va existir mai. Més encara, l'autor destaca els avantatges de la dispersió —la disminució de les diferències de renda i de serveis entre el centre i les corones

metropolitanes, l'accés més gran als espais oberts— i denuncia el caràcter classista o elitista d'alguns dels atacs que ha rebut aquest tipus d'ocupació del sòl. Finalment, indica que el sorgiment de les urbanitzacions de baixa densitat pot ser vist com una resposta als preus «desbocats» de la caríssima ciutat central: «de aquí que la política más social sería, a nuestro entender, la que facilitaria el aumento de la oferta y, por tanto, la reducción del coste de adquisición de las viviendas».

Els arguments són, en bona mesura, persuasius. De tota manera, l'assaig s'hauria pogut enriquir, al nostre entendre, amb una revisió de l'extensa literatura existent sobre els costos ambientals i socials dels models urbans dispersos: des de les aportacions de Richard Forman sobre el mosaic territorial, fins als càlculs d'economia ambiental assajats per Roberto Camagni o l'aplicació d'aquest tipus de plantejaments a Catalunya per part de Salvador Rueda, entre molts d'altres. La consulta d'aquestes fonts induïx a compartir l'afirmació de l'urbanista Francesco Indovina, més amunt citat:

A mi entender, la dispersión de la urbanización no niega necesariamente la condición urbana. Ahora bien, que en determinadas circunstancias resulte posible disponer al mismo tiempo de unas condiciones de vida urbana y una urbanización de baja densidad no significa, de ninguna manera, que ésta sea la mejor modalidad de articulación del territorio para alcanzarlas. Una cosa es afirmar que la dispersión no es incompatible con la urbanidad y otra muy distinta que sea el camino más recto hacia la urbanidad o, aún menos, el único posible¹.

Així, tot i que la urbanització dispersa sigui compatible amb la condició urba-

1. Oriol NEL·LO (2012), «Forma urbana y gobierno de la ciudad. Una conversación con Francesco Indovina», a *Francesco Indovina. Del análisis del territorio al gobierno de la ciudad*, Barcelona, Icaria, p. 55-56.

na (és a dir, amb el gaudi dels serveis, de l'espai públic i de les formes de vida de les ciutats), si els costos per a les generacions presents i futures arriben a ser més alts que els beneficis, l'Administració pública farà bé de tractar de limitar-ne l'extensió, de la mateixa manera que regula la velocitat a les carreteres o penalitza la generació de residus. El tema de si l'increment de l'oferta de sòl i d'habitatge en redueix el cost per l'usuari i la col·lectivitat és massa extens per abordar-lo aquí. En tot cas, a l'hora de determinar els beneficis eventuais de l'increment de l'oferta de sòl, esdevé essencial tenir en compte, en primer lloc, que aquest no es tradueix necessàriament en un increment de l'oferta d'habitatge ni en una disminució del seu preu (com l'experiència espanyola tristament ensenya). També es fa necessari recordar que, com és ben sabut, els preus de l'habitatge no estan determinats exclusivament pel seu valor d'ús, sinó també —i sovint en primer lloc— pel seu valor com a bé d'inversió i estalvi.

III

Explorats en la primera part els antecedents de la dispersió urbana i el debat que ha suscitat, l'autor entra a considerar la forma com el paradigma de la compacitat urbana ha anat obrint-se pas, en els darrers temps, en la legislació i la normativa urbanística (tant a nivell estatal, en particular en la Llei de sòl de 2007, com en diverses normatives autonòmiques). Així, explica com els requeriments relatius a les densitats màximes, tradicionals en l'ordenament urbanístic, van sent acompanyats, cada vegada més sovint, per prescripcions relatives a les densitats mínimes. Mostra també com es propugna explícitament —a través tant d'instruments de planejament urbanístic i territorial com de les pròpies mesures legislatives— la contenció de l'espai urbanitzable i edificable. I, finalment, detalla

com aquests requeriments relatius a la forma urbana s'acompanyen sovint de prescripcions relacionades amb la voluntat de promoure la barreja d'usos i la cohesió social.

A l'hora d'explicar les motivacions d'aquesta deriva jurídica, Amenós assenyala que aquestes representen, en primer lloc, una reacció davant d'allò que ha estat considerat un consum de sòl exagerat entre els anys 1987 i 2000. Segons l'autor, aquesta percepció es troba desenfocada pel fet que els increments de l'artificialització del sòl se solen contrastar amb l'increment de població, de forma que semblen desmesurades. Tanmateix —argüeix amb raó—, serien força més moderades si es contrastessin amb l'increment de la població activa, el nombre de llars, la superfície mitjana de cadascuna i la presència creixent de població estrangera que té la segona residència a Espanya. Es tracta d'un argument del tot plausible. En canvi, la seva fonamentació perd força, al nostre entendre, si, en comptes d'utilitzar les dades de l'any 2000 sobre l'ocupació de sòl, es fessin servir les darreres disponibles, les corresponents a l'any 2005, les quals, a la vista del cicle sencer, mostren, efectivament, un creixement de l'ocupació de sòl difícilment equiparable a la resta d'indicadors socials, econòmics o demogràfics (són interessants en aquest sentit els treballs dirigits per Fernando Prieto des de l'Observatorio de la Sostenibilidad i publicats pel mateix Ministeri de Foment l'any 2011, a *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*).

Al costat de la reacció davant de la transformació del sòl, l'autor explica també que l'assumpció en la normativa del paradigma de la compacitat pot explicar-se també com una reacció a les mesures liberalitzadores del sòl assajades a Espanya través de la Llei 6/1998, de règim de sòl i valoracions, i del Reial decret 4/2000, mesures que, com és sabut, coincidiren amb el cicle econòmic

1996-2007 i el gran ascens de l'activitat constructiva que tantes i tan greus conseqüències comportaria. Aquí, l'autor mostra —amb tota la raó al nostre entendre— que, més enllà de les seves intencions, seria desproporcionat i injust atribuir a aquestes disposicions (que, d'altra banda, varen tenir una treballada evolució i foren contrarestades per nombroses disposicions autonòmiques) la responsabilitat de la dispersió urbana existent. Aquest fenomen té antecedents força més antics, que en les principals àrees metropolitanes espanyoles es remunten a les urbanitzacions dels anys seixanta i setanta, destinades, en principi, a la segona residència, i havia conegut ja una gran expansió en el període 1976-1996. Més encara, bona part dels desenvolupaments executats realitzats durant allò que Eugenio Burriel ha denominat la «dècada prodigiosa del urbanismo en España» va ser realitzat a partir de planejaments aprovats d'acord amb legislacions anteriors a la reforma de 1998. Contra el que s'ha afirmat tantes vegades, ens ve a dir Amenós, la dispersió urbana no és fruit, més que de manera molt limitada i parcial, de la liberalització del sòl intentada pels governs del Partit Popular.

IV

La reacció contrària a la dispersió és perceptible, així mateix, ens diu l'autor, en l'evolució dels instruments de planejament. Això es fa palès, al seu entendre, en la voluntat de limitar la discrecionalitat del planejament urbanístic municipal a través del planejament territorial, tot centralitzant la presa de decisions sobre els usos del sòl i les estratègies de desenvolupament urbà. En aquesta mateixa línia, aniria la insistència en crear, a través de la classificació del sòl, «barreres urbanístiques» destinades a prevenir la dispersió de la urbanització, que, com s'ha afirmat sovint, acaba privilegiant alguns propietaris de manera discrecional i afavoreix

l'augment de preus. Finalment, la retòrica de la compacitat i la complexitat urbana és utilitzada per tal de vehicular, a través de normatives sectorials —com ara, per exemple, la regulació de les superfícies comercials—, prescripcions que, altrament, serien inadmissibles en termes de lliure competència i bon funcionament dels mercats.

Els arguments que, des de la lògica del planejament, podrien oposar-se a aquestes asseveracions són prou evidents. El planejament territorial —que, d'altra banda, ha avançat molt tímidament en països com el nostre i que té una viabilitat encara incerta— sembla una necessitat lògica davant de les dinàmiques d'integració del territori, que inclouen, dins una mateixa àrea urbana funcional, localitats molt diverses: en tenir cadascuna potestat d'adoptar planejament urbanístic, esdevé convenient coordinar les decisions que es prenguin, per tal d'assegurar una certa coherència i evitar perjudicis a tercers. D'altra banda, l'eventual discrecionalitat del planejament urbanístic en conferir la possibilitat de desenvolupar el sòl a uns propietaris i de negar-lo a uns altres ha de ser compensada, com és ben sabut, per l'assumpció per part del propietari dels deures d'urbanització i cessió, així com per la reversió a la col·lectivitat de part substantiva de les plusvàlues generades per l'activitat urbanística. Així mateix, la utilització d'arguments urbanístics i territorials per vehicular decisions a través de les normatives sectorials podria justificar-se, precisament, per la defensa de valors superiors als de l'eficiència conjuntural dels mercats, com són els de la preservació dels recursos o la salut pública.

En el llibre, el desplegament i l'aplicació d'aquests instruments de planejament és il·lustrat a través d'un fris d'exemples procedents de la normativa catalana, espanyola i dels Estats Units, que resulta de notable interès. En acabar-lo, l'autor conclou que, en comptes d'entrar en la

difícil regulació de les formes urbanes, el planejament urbanístic s'hauria de limitar a preveure l'esquelet de les infraestructures i el canemàs bàsic d'espais que cal protegir: «sería más democrático y más eficiente ir construyendo un auténtico mercado de modelos territoriales ajeno a los requerimientos de ingeniería social, que suelen ampararse actualmente en el paradigma de la ciudad compacta». La conclusió és, sens dubte, contundent. Personalment, crec que podria matisar-se amb la constatació que el mercat urbà i territorial ja existeix: el problema és que n'inclou uns i n'exclou uns altres, que genera externalitats que repercu- teixen sobre tota la societat (i sobre les generacions que vindran) i que els poders públics —lluny de ser proclius a impulsar cap «enginyeria social»— es mostren impotents (o renuents) a l'hora de garan- tir a tota la ciutadania el dret a la ciutat i al medi ambient de qualitat.

En resum, doncs, l'assaig de Joan Amenós constitueix una aportació esti- mulant en el panorama somort del debat urbanístic català i espanyol. Una obra notablement ben escrita, basada en un coneixement profund de la normativa i en la rara capacitat de pensar per un mateix. Serà llegit amb profit per tots els interessats en les relacions entre el ter- ritori, la societat i les institucions, fins i tot per aquells —o *especialment* per aquells— que no comparteixen ni totes les premisses, ni totes les conclusions que l'integren.

Oriol Nello

Universitat Autònoma de Barcelona

Departament de Geografia

oriol.nello@uab.cat

<http://dx.doi.org/10.5565/rev/dag.418>

