

intensivo y confinadas a pequeños segmentos del territorio urbanizado. Sin quitar el mérito al valor y a la ejemplaridad de este tipo de intervenciones —por proyectos y por segmentos de ciudad—, cabe preguntar qué espacio queda para las políticas urbanas de tipo extensivo, sobre todo aquellas de ámbito geográfico más amplio, como los nuevos territorios de la ciudad difusa, en donde se ubican la mayoría de la población y una buena parte de las actividades económicas.

Por la falta de control del trazado urbano en estos extensos frentes de

urbanización; por la superposición y ruptura de escalas debido al trazado de los sistemas viarios de alta capacidad; por la relocalización o nuevas localizaciones de equipamientos e infraestructuras más consumidoras de suelo; por la dificultad de responder a las demandas de movilidad; por la presión sobre los sistemas y los recursos medioambientales, etc., es en este nuevo territorio urbanizado donde la actuación se vuelve más urgente. Ese será, por cierto, el reto siguiente y el más difícil en términos de concepción y de ejecución.

Reino Unido

Geoffrey KEOGH

Department of Land Economy, University of Aberdeen. United Kingdom

EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ¿ES UNA CUESTIÓN DE DERECHOS HUMANOS?

Siguiendo la más reciente legislación, la Convención Europea sobre los Derechos Humanos se ha incorporado formalmente a la legislación nacional del Reino Unido. En Inglaterra, las disposiciones de la Ley sobre los Derechos Humanos de 1998 entraron en vigor en octubre de 2000. En Escocia el cambio tuvo lugar un poco antes, los derechos humanos fueron suscritos por la Ley escocesa en 1998 y están en vigor desde 1999. Al principio, estos cambios no suponían diferencia con la protección de los derechos humanos ya aplicada al pueblo británico. Como firmantes fundadores de la Convención Europea, los ciudadanos del Reino Unido han disfrutado durante décadas del acceso al Tribunal Europeo de Estrasburgo para su amparo ante las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, la defensa de esos derechos se ha demostrado engorrosa, dilapidadora de

tiempo y cara. La formalización de disposiciones sobre los derechos humanos en la legislación nacional, debe hacer más fácil y barato lograr la resolución de las disputas, y también debe dirigir las mentes de los legisladores, políticos y autoridades administrativas hacia las potenciales cuestiones sobre los derechos humanos que se derivan de sus actos.

Se ha entendido bien que, mejorando el acceso al amparo legal, la nueva Ley permitiría ampliar el rango de recursos contra los procedimientos legales y administrativos existentes. Algunos promoverían legítimos conflictos mientras otros podrían ser simplemente una frivolidad. En ambos casos, el panorama potencial de recursos sobre los derechos humanos estaba y sigue lejos de alcanzarse y difícil de predecir. A corto plazo por lo menos, las nuevas disposiciones tienen una capacidad considerable para echar por tierra procesos en marcha, hasta ahora, introduciendo una incertidumbre generalizada sobre la ley y la

Administración. Un ejemplo inicial, convenientemente publicitado que ilustra exactamente sobre la cuestión, se refiere al enjuiciamiento de motoristas detenidos por cometer infracciones al conducir bebidos o detectados con radares por exceder el límite de velocidad. El requerimiento legal al propietario del vehículo para dar a conocer quién conducía en el momento del incidente fue rechazado de acuerdo con el artículo 6 de la Convención Europea. El argumento consistía en que al forzar a los propietarios a dar a conocer información que podría incriminarlos, serían violados sus derechos humanos. En tal caso, el *Privy Council* (Consejo Privado) ordenó que tal información debía suministrarse basándose en el compromiso entre los derechos individuales a la intimidad y un juicio justo, y los derechos a la seguridad de la mayoría de la comunidad. Pero, durante algún tiempo, pareció que un elemento importante en la estrategia para reducir los accidentes en las carreteras y hacer aplicar las leyes de tráfico podía hacerse inaplicable. El episodio facilita una demostración cabal del caos potencial que puede resultar de recursos legales de este tipo.

En el campo de la ordenación del territorio/urbanismo ha estado claro durante algún tiempo que aspectos del sistema de planeamiento pueden ser susceptibles de recurso con base en los derechos humanos. El artículo 6º de la Convención Europea establece un derecho universal a una audiencia justa, pública y ajustada a plazo sobre los derechos civiles o cuestiones delictivas, por un tribunal independiente e imparcial establecido de acuerdo con la ley. Como cualquier proceso administrativo, las actuaciones de planeamiento pueden, por lo tanto, ser recurridas, desde el punto de vista de la racionalidad e imparcialidad de sus procedimientos en la adopción de decisiones o del plazo en que se adoptan (siendo éste último la particular manzana de la discordia con los promotores, especialmente donde se proponen planes a gran escala). El

artículo 8º reivindica un derecho restringido de respeto a la vida privada o familiar de los ciudadanos y sus hogares, mientras que en el Primer Protocolo, el artículo 1º incorpora el derecho condicionado al goce de la propiedad y a no ser privado de ésta. La Convención permite la intromisión en estos derechos por las autoridades públicas, pero únicamente según la ley y sólo donde, dentro de un marco de una sociedad democrática, esta injerencia esté justificada por el interés público o para proteger los derechos de otros. En un contexto de planeamiento, es fácil observar cómo estas disposiciones han dado origen, potencialmente por lo menos, a la necesidad de establecer regulaciones sobre los derechos humanos, por ejemplo donde la ordenación del territorio/urbanismo sea conflictiva o donde se invoquen las facultades de expropiación forzosa. Por supuesto, el propósito principal del planeamiento ha sido siempre mediar entre intereses individuales y sociales en la creación del medio ambiente urbano. Sin embargo, esas facultades de mediación necesitarán operar con reglas más estrictas con respecto a los argumentos sobre los derechos humanos y la comunidad, cada vez más amplia, de potenciales objetores que ha surgido a causa de esta legislación (introduciendo, por ejemplo, la posibilidad de apelación de terceros contra las decisiones de planeamiento, que en la actualidad no están permitidas según la ley Británica).

No obstante, merece la pena preguntarse por qué se ha manifestado tanto interés en los círculos responsables del planeamiento en el Reino Unido sobre las implicaciones de los derechos humanos en la política de planeamiento. Después de todo, el sistema de planeamiento siempre ha actuado sistemáticamente teniendo presentes los derechos humanos. En general, mientras que siempre habrá disputas sobre sus resultados, gran parte del trabajo que el planeamiento acomete se puede explicar dentro de un contexto de operatividad del tipo de criterios de "interés público", reconocidos en la Convención Europea,

como limitaciones legítimas de los derechos individuales frente a los colectivos. El problema proviene en su mayor parte de la escala de los potenciales recursos legales. Y que a la vez dimana del aspecto discrecional del sistema británico, que lo diferencia de la mayoría del resto de los regímenes europeos de planeamiento. A diferencia de la mayoría de los países europeos continentales, los planes británicos de ordenación del territorio/urbanismo no confieren a los propietarios del suelo derechos legales para urbanizar conforme al plan. Incluso la legislación introducida en 1991 para aumentar la capacidad de los planes locales para otorgar las licencias o autorizaciones de urbanización, todavía deja poderes discrecionales para alejarse de o "interpretar" el plan. Por esta razón, el sistema británico genera muchas más demandas de las que tienen lugar en la mayoría del resto de los países europeos, y éstos generalmente se refieren a la aplicación (o la modificación) de las políticas, más que simplemente a limitarse a cuestiones de procedimiento administrativo. Además, donde las propuestas de urbanización suscitan intereses políticos importantes, debido a su naturaleza o escala, es probable que sean "reclamados" para su resolución ejecutiva por el Secretario de Estado (o el Ejecutivo Escocés).

Los recursos iniciales al amparo de la legislación sobre derechos humanos se han dirigido a la resolución de demandas, y de solicitudes para "ser reclamado" para una resolución ejecutiva. Los problemas más serios provienen de la práctica por la que el Secretario de Estado decide habitualmente sobre su propia política urbanística, y la implicación de la Inspección Urbanística y otras agencias cuasi-gubernamentales en notificar o resolver solicitudes de licencia para urbanizar o autorizaciones urbanizadoras. El argumento principal es que estos trámites contravienen el Artículo 6º al no asegurar la imparcialidad. Cierta número de los primeros casos planteados ayudan a esclarecer la situación. Un caso

destacado, conforme a la jurisdicción Escocesa, está relacionado con la sentencia judicial de una demanda para la explotación de una cantera que ha tardado casi diez años en resolverse. Aunque la sentencia no define un plazo máximo para resolver, estableció una muestra de la duración temporal "razonable" y concluyó que para la urbanización en cuestión la demora era "impresionante". En este mismo caso también se criticaba una decisión ministerial por solicitar informe ambiental al Patrimonio Natural Escocés porque, a pesar del papel consultivo estatutario del PNE, había sido el opositor principal al proyecto en una información pública anterior. Por tanto, su consejo no podía considerarse tan imparcial. En una serie de casos ingleses referidos al Tribunal Supremo se sostiene de diferentes formas que el Secretario de Estado no puede resolver legítimamente sobre la aprobación del planeamiento, cuando un Departamento del propio gobierno tenga algún tipo de interés financiero en el suelo a urbanizar y, de forma similar, no podrá resolver sobre la solicitud de sus propias necesidades políticas. Esto efectivamente descarta la resolución política de cualquier cuestión de planeamiento sometida al Secretario de Estado (por ejemplo mediante apelación) o reclamada por el Secretario de Estado. Estos casos condujeron a una "declaración de incompatibilidad" entre la Ley británica de planeamiento, la primera en redactarse al amparo de la Ley de Derechos Humanos, y la Europea.

¿Donde deja esto al sistema británico de planeamiento? Por ahora, la decisión sobre el planeamiento continúa como antes. Los Tribunales no encontraron ilegalidad en las actuaciones del Secretario de Estado que ejercía sus facultades según la legislación urbanística. Sin embargo, dada la inconsistencia entre la ley de planeamiento existente y la legislación sobre derechos humanos, se hace necesaria una actuación que sitúe los procedimientos administrativos del planeamiento en línea con la Convención Europea. Se han avanzado

diversas soluciones. Una implica el aumento de facultades existentes de revisión judicial, para permitir una evaluación de los juicios políticos además de las disposiciones actuales para la revisión del proceso administrativo. Sin embargo, mientras esto podría permitir a los tribunales anular una decisión de planeamiento por una diversidad más amplia de razones de lo que anteriormente era posible, el caso simplemente se devolvería para una negociación adicional con un responsable político discutible y parcial. Una alternativa es resaltar la independencia de la Inspección urbanística, o crear un nuevo Consejo de planeamiento independiente que decida sobre todos los recursos que afecten al planeamiento o recogería en las demandas, para someterlas nuevamente a la revisión judicial. Por ahora, sin embargo, el sistema de planeamiento británico está sujeto a gran incertidumbre y casi seguramente requerirá de nueva legislación. El derecho del Secretario de Estado a actuar como árbitro final en las disputas sobre planeamiento se ha debilitado. Habrá, casi seguramente, más recursos para aceptar la autoridad y los derechos dentro del sistema que se está creando sobre los cimientos de los derechos humanos (por ejemplo, el poder del

gobierno local para aprobar planes locales parciales, y el derecho de terceros objetores a ser oídos).

Ya hay considerable preocupación sobre el impacto negativo del sistema de planeamiento sobre el crecimiento económico del Reino Unido. Los promotores y propietarios de suelo critican frecuentemente las demoras e incertidumbres con respecto al planeamiento, y un informe reciente de la consultora McKinsey señaló que la legislación urbanística era un factor inhibitorio de la innovación y de la actividad económica. Como respuesta, la Tesorería (en lugar del Ministerio de Transporte, Medio Ambiente y las Regiones que tiene la jurisdicción administrativa sobre la materia de planeamiento urbanístico) ha encargado a los consultores especialistas en materia de propiedad y planeamiento, Weatherall Green & Smith un informe sobre la eficiencia del sistema de planeamiento y sus consecuencias para la economía. A corto plazo, por lo menos, los intereses existentes sobre los efectos económicos de la ordenación del territorio y el urbanismo pueden ser sólo incrementados por las incertidumbres asociadas con la cuestión sobre los derechos humanos.

Traducción del inglés: PPG

Revisado: JGB

BIBLIOGRAFÍA

Para una evaluación de casos de la reciente ley en relación con las implicaciones de los derechos humanos en el planeamiento véase: GRANT, M. (2000) "Human rights and due process in planning", *Journal of Planning and environmental Law*, December, 1215-1225.

Para discusiones recientes en relación con el impacto de la regulación del planeamiento sobre la actuación económica ver: MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (1998) *Driving Productivity and Growth in the UK Economy*

<<http://www.mckinsey.com/features/uk/index.html>>