

Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación y el control en el gobierno local en la Ley de Suelo

Manuel VILLORIA MENDIETA

Universidad Rey Juan Carlos-Instituto Universitario Ortega y Gasset

RESUMEN: En este artículo la Ley de Suelo es analizada desde el enfoque de las políticas públicas. En concreto, se intenta estudiar el papel del gobierno como actor fundamental en la iniciativa legislativa y en la generación de esta nueva opción de política relativa al suelo. De ahí que una primera pregunta general trate de contestar a la cuestión del por qué una Ley de Suelo ahora. Para responder a la misma se analiza la ventana de oportunidades existente y su aprovechamiento por el gobierno de España. Más adelante, y ya más específicamente, se opta por analizar el discurso legitimador y el sistema de creencias que incorpora la Ley de Suelo en lo relativo a aspectos como la transparencia, la participación y el control de los políticos locales. Finalmente, se comprueba si en la ley dicho discurso encuentra referencias que lo justifiquen. La conclusión es que la Ley de Suelo es coherente discursivamente, además de expresar normativamente el interés general.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Gobierno local.

I. INTRODUCCIÓN

La amable invitación a participar en un número monográfico sobre la Ley de Suelo a un politólogo no experto en urbanismo, como es mi caso, sólo puede deberse a la generosa voluntad de los editores de afrontar el análisis de la ley con la mayor pluridisciplinaridad posible. Desde este entendimiento, el enfoque que se dará al artículo será esencialmente politológico, aun cuando no se obvie la incorporación de teorías o reflexiones venidas del campo del derecho o de la sociología urbana, para de esa forma contribuir modestamente a enriquecer el panorama cognitivo con el que se contempla el objeto de estudio.

Siendo coherente con las anteriores afirmaciones, es preciso recalcar que para la Ciencia Política lo que mayormente interesaría de la ley sería, en términos de LASSWELL (1958), determinar “quién consigue qué, cuándo y cómo” con la citada norma, dado el contenido claramente regulatorio y distributivo de estas políticas. No obstante ello, si se siguiera ese camino nos alejaríamos de los objetivos de los editores, quienes muy sensatamente han solicitado que este artículo se centre en los contenidos de la ley que hacen referencia a la transparencia, participación y control en los gobiernos locales. Pues bien, para intentar dar conexión a ambas líneas de tensión este artículo intentará explicar el por qué de la ley y, en concreto, el por qué de la opción por la transparencia, la participación y

el control desde el enfoque de las políticas públicas y centrando nuestro análisis en el actor “gobierno”.

En general, podemos definir las políticas públicas, en plural, como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (TAMAYO, 1997: 281). O como dice DYE (1987: 1), se refieren a la preocupación por todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Desde una visión politológica, la teoría política tradicional no se había preocupado del proceso de gobierno; lo veía como una variable dependiente (AGUILAR, 1992). Pero Lasswell sacó a luz la importancia de los procesos de toma de decisiones políticas. En consecuencia, el enfoque de políticas se caracteriza:

1. Por interesarse por los actores, pero no por ellos mismos, sino por su relación con la elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos, por su influencia en la toma de posiciones, o por su participación en la evaluación e implantación de las políticas.
2. Por la preocupación por las reglas y procedimientos formales que sustentan las decisiones pero, “sólo en lo que hace referencia a su influencia en el proceso de cada *policy*” (SUBIRATS, 1990-1991: 43).

Por otra parte, hoy en día, es necesario aceptar, en primer lugar, que las políticas tienen que ver con valores, paradigmas e ideas (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993). Además, es ineludible aceptar el hecho del pluralismo, la infinidad de concepciones del bien que coexisten en la sociedad, sin que se pueda otorgar a priori certificado de superioridad a ninguno (RAWLS, 1993). Segundo, en consecuencia cada actor de una política tiene su modelo cognitivo, su forma de ver el problema y las posibles soluciones, es decir, su referencial de política (MULLER, citado por SUBIRATS & GOMÁ, 1998). Y ello desde su propio discurso político, articulado socialmente en relación con el problema en cuestión. Tercero, las políticas se sitúan cada vez con mayor énfasis en entornos intergubernamentales, con múltiples

gobiernos implicados en la toma de decisiones e implantación de las políticas (AGRANOFF & RAMOS, 1997). Cuarto, es ineludible poner el acento en conocer los sistemas de creencias —*belief systems*—, las percepciones de los diversos actores implicados en las políticas en relación al problema en cuestión (SUBIRATS & GOMÁ, 1998). Quinto, en una política el combate más importante es el combate de las ideas:

“aquel que determina cuál es la principal preocupación de la política gobierna el país, porque la selección de las alternativas es la selección de los conflictos y la selección de los conflictos atribuye el poder”

(SCHATTSCHEIDER, citado por SUBIRATS & GOMÁ, 1998: 26). Por todo ello, este artículo se centrará en exponer las ideas y creencias existentes tras las decisiones y su coherencia con un discurso político gubernamental centrado en la expansión de los derechos de ciudadanía.

2. ¿POR QUÉ UNA LEY DE SUELO?

KINGDON (1995), basándose en la teoría del “*garbage can*”, nos indica que para que un problema socialmente relevante dé lugar a una política pública gubernamentalmente asumida debe producirse una confluencia de corrientes que abran “una ventana de oportunidad”. Hay sucesos que pueden generar un movimiento de las corrientes y, como consecuencia de ello, su encuentro en un punto dado, lo que genera la apertura de posibilidades para que se resuelva el problema correspondiente. Las tres corrientes, que tienen vida propia y que pueden o no confluír, son: la corriente de los *problemas*, la corriente de la *política* y sus juegos de interés y poder, y la corriente de las *políticas* con las soluciones técnicas correspondientes. En las diferentes sociedades hay problemas que se enquistan sin solución, problemas que la sociedad no ve como tales o que, si los ve, no provocan respuestas gubernamentales para tratar de resolverlos. La razón puede ser porque no hay políticas para ello, es decir, porque no hay respuestas técnicas viables, operativas,

sólidas para hacer frente al problema. Y, también, la razón puede ser porque no hay un poder político con capacidad de acción para ello, por estar capturado por intereses particulares, por no gozar de apoyo parlamentario suficiente, por estar centrado en problemas más urgentes e importantes, o por no interesar electoralmente.

Si frente a un problema que hasta ahora no era socialmente percibido, la ciudadanía, de forma más o menos abrupta, empieza a cambiar y a exigir su solución, estamos viviendo un cambio de corriente, ésta se puede producir por razones de cambio generacional y cultural, o por razones de crisis económica surgidas posteriormente, o por razones de impacto mediático y su consiguiente efecto sobre las conciencias, o por acumulación y sobrecarga de pequeños problemas que convierte lo menudo en grave. Lo cierto es que la corriente cambia y lo que antes no se consideraba un problema relevante ahora sí lo es. Si, además, este problema lo enfrenta un nuevo gobierno, con valores diferentes o una agenda más propicia a este tipo de problemas, o el anterior gobierno pero con nueva mayoría, o se consigue un pacto interpartidista para afrontarlo, o los dirigentes gubernamentales ven réditos electorales en tratar tal asunto... entonces se empieza a abrir la ventana. Y si, finalmente, unido a todo lo anterior, existen políticas públicas para hacerle frente, bien porque se hayan descubierto vías novedosas, bien porque se hayan conocido prácticas de éxito en otros países, etc., entonces la ventana se abrirá totalmente. Pues bien, resumiendo, si se dan las circunstancias enunciadas, las tres corrientes unidas generan una ventana de oportunidad, porque tenemos un problema que preocupa, unos políticos que se ocupan de ello y unas políticas que lo enmarcan y afrontan con

perspectivas de éxito. De todas formas, en muchos casos bastaría la presencia de la política y el problema o de la política y las políticas para que el problema se acogiera en la agenda gubernamental. Pero es importante no olvidar que esa ventana no permanece abierta mucho tiempo, si quienes están interesados en usarla no actúan rápido otro problema llegará a ocupar ese espacio.

En el caso que nos ocupa, **el problema** existía desde hacía tiempo, para algunos expertos desde hacía mucho tiempo (GARCÍA-BELLIDO, 2004, 2005; PAREJO, 2007), pero la confluencia de una serie de factores conexos desembocó en una catarata de escándalos que desde la prensa escrita se trataron con profusión y que, finalmente, llegaron también al ámbito televisivo, sobre todo a partir de la mediatización del caso "Marbella". Algunos de los casos eran y son casos de corrupción, otros son incumplimientos de la normativa urbanística y medioambiental, finalmente, otros incluían todo tipo de incumplimientos normativos e ilícitos penales¹. A partir de 2005 los casos de corrupción urbanística y de delitos contra la "ordenación del territorio" investigados o denunciados se han disparado, de 2.016 diligencias en 2004 a 3.279 en 2005. No hay todavía datos oficiales de 2006 aún pero todo indica que habrá un nuevo incremento significativo. Lógicamente, cuando se empieza a combatir seriamente la corrupción y la ilegalidad los casos afloran. El Informe de Greenpeace *Destrucción a toda costa* (junio 2006) contabiliza 102 casos de corrupción urbanística o sentencias condenatorias de gobiernos locales por sus incumplimientos de la normativa urbanística y medio ambiental. Para entender la dimensión mediática del fenómeno, conviene acudir a los anexos del informe *Urbanismo y*

¹ **La corrupción pública**, a nuestros efectos, implica un abuso de cargo público para un beneficio privado extraposicional (no aceptable legal o éticamente en conexión con el cargo desempeñado), sea directo, para el político o alto cargo que decide, o sea indirecto, para el partido en que milita o para familiares, amigos, cliques... Sin embargo, en ocasiones, hay electos locales que toman **decisiones dañinas para el medio ambiente y/o incumplidoras de la normativa urbanística**, pero lo hacen creyendo que ello es beneficioso para su pueblo, bien por generación de empleo o desarrollo económico, bien por ingresos municipales extraordinarios, bien por ambas cosas, pero sin beneficio privado. En estos casos, no se puede hablar de

corrupción, sino de "cortoplacismo", incompetencia o, incluso, de irresponsabilidad culposa. No obstante, como, además, en muchos casos probablemente creen que, con ello, ganarán las próximas elecciones, siendo ése un motivador interno esencial de la decisión, estamos ya ante un caso de beneficio privado difícilmente separable de la corrupción. Pues, en estos casos, usan un cargo público **no** para promover el interés general, sino para ganar elecciones rompiendo las reglas de igualdad del juego político e incumpliendo la normativa urbanística o medioambiental. En todo caso, no siempre será así y, por todo ello, conviene separar un caso de otro al menos a efectos analíticos.

Democracia, realizado por la Fundación Alternativas (IGLESIAS, 2007) y comprobar la cobertura informativa de la corrupción y los incumplimientos urbanísticos en los últimos 7 años en España: ¡son 178 páginas de resúmenes de noticias sobre estos temas! Por ejemplo, sólo en la provincia de Málaga, las noticias sobre casos de disciplina urbanística (licencias irregulares, etc.) de los años 2005-2006 incluyen lo siguiente (FIG. 1).

Si a ello añadiéramos las noticias sobre casos de corrupción en esa provincia, las relacionadas con reclasificaciones ilegales del suelo, sobre planeamientos (eliminación de zonas verdes, incrementos irregulares de edificabilidad), sobre convenios irregulares, sobre gestión urbanística (acciones irregulares en proyectos de compensación, reparcelaciones), sobre uso indebido del patrimonio municipal del suelo (ventas de aprovechamiento) tendríamos sólo para esa

provincia más de 20 páginas de apretadas noticias.

La generalización de casos en toda España se debía a la confluencia de tres variables. En primer lugar, una normativa que favorecía la **discrecionalidad**, cuando no la arbitrariedad. Así, nuestro sistema legal establecía —hasta la actual Ley de Suelo de este año— que a los propietarios de suelo, de forma discrecional e, incluso, arbitraria, se les regalara el valor público que crea el Plan General. Y se les regalara como bien patrimonial y derecho adquirido. Por virtud de las recalificaciones se otorgaba a determinados propietarios un incremento enorme del valor de los terrenos sin que ellos hicieran nada. Ese valor añadido graciosamente por la Administración se puede vender y se puede revender, de forma que a quien se le otorgó ese regalo celestial se hace dueño de un capital público, de una

FIG. 1. Casos recogidos en prensa de indisciplina urbanística en Málaga 2005-2006

6/02/2005	Marbella	La Junta avisa a la alcaldesa de Marbella de que irá por la vía penal si no ejecuta las sentencias urbanísticas del TSJA. <i>El País</i> (edición digital).
2/03/2005	Marbella/ Alhaurín de la Torre Caso Proinsa	El ex alcalde Julián Muñoz y otros seis concejales del Ayuntamiento desde 1996 hasta 1999 se enfrentan al primer juicio por delito urbanístico, del medio centenar de causas abiertas, por la concesión de licencias ilegales. <i>El País</i> (edición digital).
11/03/2005	Málaga	El Ayuntamiento autoriza una obra que el Supremo ordenó demoler. Unas obras en una urbanización que contravenían las normas de la comunidad de vecinos. <i>El País</i> (edición digital).
12/04/2005	Ojén	Ecologistas en Acción ha denunciado en la Fiscalía de Medio Ambiente una urbanización que se construye en paraje protegido. <i>El País</i> (edición digital).
27/05/2005	Marbella	La Fiscalía ha pedido la apertura de procedimiento penal por las licencias de 640 viviendas entre 2002 y 2004 por prevaricación, delito contra la ordenación del territorio y medioambiental. <i>El País</i> (edición digital).
6/06/2005	Marbella	Medio Ambiente asegura que demolerá todas las viviendas que el TSJA declare ilegales. <i>El País</i> (edición digital).
12/06/2005	Nerja	La Junta multa con casi 900.000 euros a la promotora de la que es socio el concejal de Medio Ambiente del municipio por parcelaciones en suelo protegido y le obliga a demolerlas. <i>El País</i> (edición digital).
14/04/2006	Marbella	La Junta denuncia ante el TSJA dos obras ilegales más en Marbella. <i>El País</i> (edición digital).
13/05/2006	Marbella Caso Magenta	García Marcos y seis ex ediles del Ayuntamiento de Marbella declaran por permitir en 2004 la construcción de seis viviendas en una parcela donde sólo se permitían cinco. <i>El País</i> (edición digital).
1/06/2006	Benahavís	Ecologistas en Acción denuncia la construcción de dos campos de golf en zonas verdes públicas y la Junta lo lleva a la Fiscalía. <i>El País</i> (edición digital).
21/06/2006	Tolox	Un juez paraliza la construcción de 2.000 viviendas sobre suelo no urbanizable. En total suspende 15 licencias de obras. <i>El País</i> (edición digital).
12/08/2006	Benalmádena	IU denuncia la construcción ilegal de 59 viviendas en suelo comercial. <i>Diario Sur</i> (edición digital).
2/12/2006	Rincón de la Victoria	IU denuncia ante la Fiscalía la construcción de un campo de golf en un terreno protegido cautelarmente. <i>Diario Sur</i> (edición digital).

subvención encubierta de muchos millones, sin que se tenga por qué justificar la razón, los costes sociales o ambientales de tal decisión por parte de la autoridad local que hizo ese regalo (GARCÍA-BELLIDO, 2004). A ello se añadía que la anterior Ley de Suelo, aprobada durante el mandato del Partido Popular, decidió liberalizar el suelo, de forma que todo suelo podía convertirse en urbanizable siguiendo los procesos correspondientes. Dicha liberalización implicaba en realidad una desregulación del régimen jurídico del suelo. A partir de esa posibilidad las autoridades locales ya podían casi arbitrariamente recalificar suelo para construcción de edificios indiscriminadamente. Pero la mayor oferta no trajo menores precios, dada la peculiaridad del mercado del suelo, sino un incremento del 150% en el precio de la vivienda y en el precio del suelo. España, por todo ello, tiene el esfuerzo familiar más alto en el acceso a la vivienda de toda Europa; en concreto, necesitamos 7,24 años de renta familiar íntegra para conseguir una vivienda en propiedad o el 40% del sueldo durante 20 años.

Segundo, la enorme **opacidad** de muchas de las decisiones tomadas en esta materia, en especial la actividad convenial. Los convenios urbanísticos eran desconocidos para la inmensa mayoría de los ciudadanos del municipio, aunque en muchos casos las sucesivas modificaciones supusieran auténticas revisiones del planeamiento general. Los convenios se hacían sin participación pública alguna. Incluso la participación reconocida para la actividad planificadora y de ordenación del territorio era esencialmente formal, dado que la información ofrecida, por volumen y tecnicidad, era prácticamente incomprensible para la inmensa mayoría de la ciudadanía.

Tercero, la **debilidad de los controles**. A los funcionarios municipales encargados del control de legalidad y económico (habilitados nacionales) se les han reducido competencias gradualmente, con lo que su capacidad de control actual es muy baja. Por otra parte, desde los gobiernos regionales y desde el gobierno central no se han impugnado suficientes decisiones. Y el poder judicial es tan lento en sus actuaciones que cuando

actúa los edificios están ya construidos y sus sentencias son de muy difícil ejecución. Desde esta perspectiva, lo importante del caso Marbella es que constituyó el pistoletazo de salida para un modelo en el que se rompían todos los marcos jurídicos existentes y se actuaba con aparente plena impunidad. Siguiendo la excelente explicación de Ignacio WILHELMI (2007: 11):

“la historia de la corrupción urbanística en Andalucía y, probablemente, en todo el país, pasa por la trayectoria de Jesús Gil en la alcaldía de Marbella, a la que accedió en 1991”.

Gil vino a demostrar que se podía hacer todo con práctica impunidad.

“El modelo de soberanía municipal sobre el suelo de la localidad fue el pistoletazo de salida para otros muchos municipios, en un principio concentrados fundamentalmente en la Costa del Sol y en las inmediaciones de Marbella. Hay que recordar que el GIL consiguió 93 concejales en 1999 y tuvo la posibilidad de gobernar en algunas localidades de Cádiz, Málaga e incluso Ceuta y Melilla. A la vista de la falta de recursos con los que castigar a este municipio, otras localidades como Estepona, Benalmádena o Manilva emprendieron aventuras urbanísticas bajo el mismo modelo de Marbella. Suelos no urbanizables que se recalificaban como urbanizables reportaban dinero a las arcas municipales y, en muchos casos, también a las personas que dirigían el urbanismo en cada localidad. Mientras, las recalificaciones y los convenios urbanísticos irregulares, así como el cobro de comisiones a cambio de licencias o estrategias para favorecer a determinados constructores por delante de otros, se extendían por los municipios de la costa andaluza (Almuñécar, Roquetas, Tarifa, Albox, Roquetas de Mar, Carboneras, La Línea, El Puerto de Santa María, Tolox...), la administración andaluza se veía impotente para luchar contra estas prácticas” (WILHELMI, 2007: 12-13).

Si a todo ello añadimos la enorme demanda de viviendas por razones poblacionales (inmigración, bolsas de jóvenes en edad de independizarse) y especulativas y la facilidad de obtención de préstamos (RODRÍGUEZ, 2007) el problema ya está servido en toda su dimensión. Posibilidades de enormes enriquecimientos, más discrecionalidad, más opacidad, más falta de

controles llevaron ineludiblemente a una expansión muy peligrosa de los incumplimientos normativos e, incluso, de la corrupción política. De ahí la necesidad de la respuesta. Y aunque en la agenda sistémica de los españoles la corrupción no es un problema de los más importantes, el acceso a la vivienda, sin embargo, sí ha ido ocupando un papel esencial.

Los **efectos** del problema han sido de muy diverso tipo. Veamos dichas consecuencias.

1.1. En el nivel social

1.1.1. *La ruptura del pacto intergeneracional*

Una de las consecuencias que la corrupción y los incumplimientos urbanísticos están generando es el deterioro del medioambiente. Otra consecuencia es el sobreprecio de la vivienda. Ambos efectos expresan una ruptura del pacto intergeneracional.

1.1.2. *Nuevos modelos de ciudad, dinero fácil, anomia social*

El Informe sobre corrupción urbanística de la Fundación Alternativas de 2007 nos muestra la relación existente entre la corrupción urbanística y la apuesta por un urbanismo desarrollista, altamente especulativo, insuficientemente planificado y escasamente participativo, orientado a la creación de ciudades difusas. Esta opción supone un claro atentado al modelo de sostenibilidad urbana, el modelo de ciudad compacta, proclamado en la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano de la UE y en el borrador de la estrategia española en este ámbito. Actualmente en España existe una vivienda por cada dos habitantes (sólo en 2005 se construyeron 800.000 nuevas viviendas en nuestro país —tantas como en Reino Unido, Alemania y Francia en su conjunto—). Este aumento y exceso del producto no ha abaratado su precio, sino todo lo contrario, los precios de los pisos han subido un 150% en siete años, aunque ahora parece que está finalizando tal incremento. Se ha conseguido así, una menor

accesibilidad a la vivienda, con unos sobrepuestos inflados por un *boom* inmobiliario y por una demanda mayoritaria de viviendas como activos financieros y no como valores de uso, a lo que se acompañan situaciones de menor calidad y, en muchos casos, peores condiciones de comunicación y servicios públicos.

Pero además, la corrupción incrementa la desconfianza y destruye el capital social. La desconfianza generalizada hacia los demás es en España de más del 60% y solo un 30% de los españoles confía en los demás. Por ello, entre otras razones, España es de entre los países desarrollados el que tiene un menor nivel de participación política convencional y uno de los que tienen un menor nivel de participación política no convencional. Datos que aparecen refrendados por el Barómetro CIS 2672 (enero 2007): el 65% de los encuestados afirmaron que, normalmente o casi siempre, todas las precauciones son pocas a la hora de tratar con gente, la política aparece como nada o poco importante para el 77% de los encuestados, el 70% está de acuerdo con la afirmación de que “los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo”, y más del 75% nunca ha pertenecido a ningún grupo o asociaciones voluntaria.

2.2. Económicos

2.2.1. *Crecimiento sin desarrollo*

La construcción aparejada al modelo urbanístico actual se ha erigido en los últimos años como uno de los principales motores de la economía española y, aunque las cifras sobre el peso de este sector en el conjunto de las actividades económicas de nuestro país son espectaculares, tanto desde el punto de vista del crecimiento como de generación de empleo (en la última década la construcción ha sido la causante del 24,4% del crecimiento económico y del 40,9% del incremento del empleo), claramente no ha dado lugar a desarrollo en sentido estricto y, además, ha generado efectos negativos sobre el medio ambiente, el respeto a la ley y la igualdad como ya hemos apuntado anteriormente. Se considera que la

preponderancia de la construcción en la economía española ha dado lugar a un patrón de crecimiento muy particular, que detrae muchos recursos de otros sectores productivos a uno que no es productivo.

La corrupción genera, además, una distorsión en la asignación y composición del gasto público, pues aleja el gasto público de los necesarios gastos de operación y mantenimiento de equipo, dirigiéndolo hacia gasto en nuevo equipo. Nuestros ayuntamientos han encontrado en el suelo su principal fuente de financiación extra, pero en numerosos casos el suelo se “malvende” o el dinero que obtienen con la recalificación tienen que emplearlo luego en dar servicios a los nuevos habitantes, con lo que acaban aumentado sus gastos, por lo que necesitan sacar más suelo o a la venta o a recalificación, en un imparable círculo vicioso. De acuerdo al BBVA,

“enfrentando ingresos y gastos municipales ligados al sector inmobiliario, resulta que este sector está aportando un 32% de los ingresos municipales, mientras que genera un gasto equivalente al 36% del total de gastos municipales”.

2.3. Políticos

2.3.1. Déficit de institucionalidad

La deslegitimación de las instituciones se presenta como uno de los efectos políticos más graves de la corrupción. La corrupción socava las bases institucionales. Al dejar de garantizar las reglas del juego, las instituciones pierden su credibilidad y se deslegitiman. De acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción de *Transparency International* de 2006, el 63% de los encuestados considera a los partidos bastante corruptos o extremadamente corruptos, el 41% considera a los legislativos bastante corruptos o extremadamente corruptos, el 54% a las empresas y el 44% a los medios de comunicación. En cuanto a los servicios públicos en general, el 40% considera bastante corrupto o muy corrupto al sistema legal/poder judicial, el 29% a la policía, el 47% a los servicios de registros y permisos, el 29% a los servicios públicos telefónicos, de

gas, electricidad..., y el 37% a la recaudación de impuestos. En todos estos datos, el impacto concreto de la corrupción urbanística no se ha medido, pero desde luego no es inexistente.

Como consecuencia de todo lo anteriormente enunciado queda claro que objetiva y subjetivamente el problema de las ilegalidades urbanísticas y de la corrupción estaba afectando gravemente al ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE), además de deslegitimar las instituciones. Ante ello, el gobierno podría haber optado por el silencio o por la retórica enunciación de deseos sin propuestas concretas para realizarlos. Sin embargo, el Gobierno de España optó por una respuesta sustantiva, coherente y exigente: la Ley de Suelo. La explicación no puede basarse en la mera existencia del problema, sino en la voluntad política de afrontarlo y en la existencia de un marco de creencias y respuestas técnicas para hacer frente al reto.

Políticamente, al Gobierno le interesaba hacer frente al problema por varias razones. En primer lugar, los precios de los pisos estaban dañando esencialmente a los jóvenes, un sector de los votantes que había optado mayoritariamente por el apoyo al candidato Rodríguez Zapatero en las elecciones generales de marzo de 2004. Precisamente, el problema de la vivienda había sido tratado sustancialmente en el programa electoral de los socialistas y, tras la victoria, la creación de un ministerio dedicado a tal tema expresaba, más allá de las bajas competencias que le quedan al Estado en la materia, una voluntad política de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda por parte de la juventud y los sectores sociales más modestos económicamente. Desde esta perspectiva era prácticamente imposible el silencio, pues las referencias ideológicas de izquierda, la necesidad de consolidar la base electoral y la opción normativa por el republicanismismo cívico, conectada a la expansión de los derechos de ciudadanía, requerían una respuesta suficientemente renovadora. Desde otro punto de vista, la inacción expresaría una cierta complacencia con la corrupción entendida en sentido amplio, y es evidente que para los socialistas cualquier

complacencia con la corrupción es extremadamente dañina electoralmente. En tal sentido, es interesante comprobar cómo la izquierda es mucho más castigada que la derecha por los casos de corrupción². Finalmente, las relaciones de los promotores inmobiliarios y de los grandes propietarios del suelo no parecen decantarse por la izquierda, aunque no tengan inconvenientes en relacionarse con todo tipo de gobiernos locales. De hecho, las conexiones, incluso familiares, de los propietarios de terrenos y la derecha política son muy evidentes en comunidades autónomas como la valenciana, la murciana y la madrileña, lo que explicaría la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la actual Ley de Suelo por parte del PP, en base a su defensa de “los derechos de los agricultores”. En todo caso, no existían indicios de una captura de la política de vivienda del gobierno central por los grandes promotores y terratenientes, ni constancia de su presencia en áreas gubernamentales decisorias. De ahí que la respuesta pudiera realizarse sin conflictos con su base electoral, ni con actores relevantes para la financiación del partido. El único riesgo político que esta ley afrontaba es que favoreciera un estallido de la burbuja inmobiliaria y, con ello, una recesión económica. Pero una cierta transitoriedad en la implantación del nuevo sistema, su voluntad de evitar un choque inmediato permitían reducir los riesgos sin por ello aceptar la inacción.

En todo caso, como variable explicativa no puede obviarse la de base institucional. El constructivismo institucional señala la importancia de las instituciones en la construcción de la realidad. Los conceptos y las normas anidan en las instituciones pero son alterados por éstas y moldeados, las instituciones tienen un poder para moldear las normas a través de prácticas discursivas y estrategias que crean nuevos significados intersubjetivos. Por ello, los actores que trabajan con las instituciones van transformando la realidad de forma incremental al asumir la lógica de la institución y tratar de mejorarla y

perfeccionarla de acuerdo a los valores e ideas que en ella anidan (HAAS & HAAS, 2002). Además, el Gobierno dirige organizaciones que tienen su propia dinámica institucional y sus luchas de poder burocrático. Desde esta perspectiva es preciso considerar que también las “instituciones son estructuras de poder” (MOE, 2005:15). Por todo ello, es necesario considerar que el Ministerio de la Vivienda una vez que fue creado buscó justificar su existencia desarrollando todo un conjunto de ideas sobre las soluciones al problema de la vivienda que le legitimara externamente. Estas ideas intentaron encontrar vías de salida sucesivamente, pero, sobre todo, cuando se produjo la explosión de escándalos urbanísticos los dirigentes del ministerio encontraron la oportunidad de exponerlas públicamente y de hacer proyectos normativos implantables. El ministerio encontró un lugar relevante en la agenda política alrededor del proyecto de Ley de Suelo, ello sin obviar que a lo largo de los tres años anteriores de existencia había ido generando todo un arsenal teórico y normativo en relación al problema de la vivienda que estaba buscando la oportunidad de expresarse en una política coherente y públicamente relevante.

Finalmente, como decíamos al principio, las políticas son sistemas de creencias y tienen que ver con valores, paradigmas e ideas. La ley del suelo impulsada por el gobierno se sitúa en un marco de valores como los de promoción de la igualdad, la defensa del medio ambiente o la expansión de los derechos de ciudadanía. Expansión de derechos de ciudadanía que implica una mayor participación ciudadana en el urbanismo de su ciudad, así como mayor transparencia en los gobiernos y mayor control de los mismos. Frente a ello, el principal partido de la oposición se enfrenta a la ley defendiendo valores como el de la propiedad privada, la libertad de empresa y la liberalización del suelo, valores muy coherentes con su opción ideológica aunque no muy compatibles con la solución del problema. También, aunque esto no se expresa públicamente con claridad, el PP cree que tocar el sistema puede reducir el crecimiento económico al afectar a un sector

² Existen bases empíricas en una investigación en marcha que realiza el autor del artículo.

tan importante como el de la construcción. Lo que no acaban de explicar es cómo se puede sostener un crecimiento económico a largo plazo basado en la construcción desahogada y en la destrucción del medio ambiente. Como ejemplo del sistema de creencias y del discurso gubernamental sobre la materia véase lo que se indica en la Exposición de Motivos:

Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos (...) Con este objeto, se definen tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres círculos concéntricos: Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socioeconómico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo. Correlativos de los derechos de las personas son los deberes básicos de las Administraciones con que la Ley abre su Título II. Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente (...).

Resumiendo todo lo anteriormente explicado, la Ley de Suelo surge:

1. Porque existe un problema grave que impide el ejercicio de un derecho constitucional, deteriora el clima social y deslegitima las instituciones.
2. Porque el gobierno siente la necesidad moral y políticamente de hacer frente al citado problema y los beneficios de hacerlo superan ampliamente los costes.
3. Porque existe un discurso coherente y un conjunto de respuestas técnicas que permiten articular una política pública con ciertas garantías de éxito.
4. Finalmente, porque se articula una mayoría parlamentaria para apoyar el proyecto gubernamental, mayoría que probablemente ve el problema en términos semejantes, aunque en sus respuestas al mismo pudiera tener opciones marginalmente diferentes a las planteadas por el gobierno y que enmienda y vota cada artículo por razones de estrategia política obviamente particulares y definidas en el marco de sus circunstancias.

3. LA OPCIÓN POR LA TRANSPARENCIA, LA PARTICIPACIÓN Y LA ACCOUNTABILITY

El discurso gubernamental expresado en la Ley de Suelo incluye referencias a tres aspectos que son fundamentales desde una perspectiva de reforzamiento de la calidad de la democracia y que, al tiempo, constituyen garantías para el éxito de la política del suelo que inaugura esta ley, y son: la transparencia, la participación ciudadana y el control de los representantes de los gobiernos locales en esta materia. Veamos por qué surgen y cómo se incorporan a la norma.

3.1. La transparencia

Los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos. Pero últimamente dichos estudios han pasado al análisis político con resultados muy semejantes. AMARTYA SEN (1999: 5) demostró que la prevención de los mayores desastres económicos en la historia tiene una conexión con la existencia de derechos políticos y

civiles, y que cuando hay libertad de prensa, un gobierno abierto y sociedades con voz y voto las hambrunas no se producen. Para él la democracia incluye votaciones y respeto por los resultados, pero también la protección de las libertades y derechos, respeto a la ley, garantía de una discusión libre y distribución sin censura de información con justo análisis. Sin un electorado informado hasta las votaciones pierden valor. La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (KAUFFMANN & KRAAY, 2002), información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión.

La discusión y el diálogo bien informado son esenciales en una democracia, pero para ello necesitamos gobiernos abiertos que aporten información y se sometan al escrutinio público. Como dijo Hanna ARENDT, (1963: 253) “el único remedio contra el abuso de poder público por personas privadas yace en la esfera pública misma, en la luz con la que muestra cada acto realizado dentro de sus límites, en la visibilidad a la que expone a todos los que se sitúan en ella”. De ahí la conexión casi constante de corrupción y opacidad, de abuso y secreto. Todos los estudios recientes sobre calidad de la democracia señalan la transparencia gubernamental como uno de los indicadores clave (BEETHAM, 1994). Los beneficios de la transparencia gubernamental y la buena información para la democracia son muy numerosos, para empezar, previenen contra el abuso de poder, la discriminación y la corrupción, para continuar, favorecen discusiones sensatas y racionales mejorando la toma de decisiones públicas. Estudios recientes demuestran además, empíricamente, sus benéficos efectos sociales y económicos. El Banco Mundial ha construido un índice de transparencia con dos componentes: la transparencia económico-institucional y la transparencia política, Dicho índice engloba a más de 120 países y permite compararlo con otros datos económicos y sociales para comprobar la correlación. En resumen, siguiendo el estudio

de BELLVER (2007), podemos asegurar que la transparencia política y el ingreso *per cápita* presentan correlaciones positivas, también correlaciona positivamente la transparencia con la competitividad de las economías, de manera que a mayor transparencia mayor competitividad agregadamente. Desde esta perspectiva es importante destacar que la transparencia en el sector público es un mecanismo directo para promover la competencia. La transparencia también resulta positiva en la reducción de la corrupción, correlaciona positivamente con el desarrollo humano y mejora el rendimiento de los servicios públicos, pues donde los usuarios pueden reclamar y existe transparencia aquéllos funcionan normalmente mejor (BELLVER, 2007).

Dicho todo esto, parece muy lógico que la Ley de Suelo promueva la información y la transparencia gubernamental. Así, en su artículo 2.2 establece que:

“La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: (...) c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.”

Y en su artículo 4, referido a los derechos del ciudadano, afirma que:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a: (...) c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora. d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.”

Estos dos artículos encuentran su primera concreción en la Disposición Adicional novena, que modifica la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, adicionando un nuevo artículo, el 70 ter que establece:

“1. Las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. 2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación. 3. Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones.”

Más adelante continúa desgranando decisiones claramente favorables a la transparencia y publicidad, así, refiriéndose a la iniciativa privada y los derechos de los propietarios, en su artículo 6 establece que:

“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará: a) El derecho de iniciativa de los particulares (...). La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas (...). b) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, por parte de quienes sean titulares del derecho de iniciativa a que se refiere la letra anterior, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y

reforzamiento de las existentes fuera de la actuación. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.”

En resumen, está exigiendo a la Administración que aporte información fiable y en tiempo y sanciona las alteraciones posteriores de datos con posibles indemnizaciones a los titulares del derecho de iniciativa.

Dicha opción por la publicidad y la transparencia encuentra en el artículo 11 la expresión más concreta y detallada. Según dicho artículo:

1. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes. 2. En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos: a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración. b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión. 3. Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.

Es decir, a partir de ahora los convenios deben ser sometidos al trámite de información pública, acabándose ese mundo de opacidad que existía alrededor de dichos instrumentos jurídicos. Pero además, los instrumentos de ordenación urbanística ya no basta con que sean expuestos sin más al público, sino que se exige que dicha información sea útil, comprensible y de fácil acceso. Y que las respuestas a las iniciativas ciudadanas en la materia sean explícitas y en tiempo, pues de lo contrario generará el retraso derecho a indemnización. Para facilitar la implantación de este artículo, la Disposición Adicional primera, establece que

“con el fin de promover la transparencia, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.”

Y en esta línea, RED.es ha seleccionado once municipios y entidades para iniciar los programas que permitirán acceder a los planes urbanísticos a través de internet. Los seleccionados son los ayuntamientos de Terrassa (Barcelona), Cuenca, Santiago de Compostela, Abegondo (A Coruña), Sevilla, Miguelurra (Ciudad Real), A Coruña y el de Puerto Lumbreras (Murcia), además del Principado de Asturias, la Mancomunidad Sagra Alta (Toledo) y la diputación de Badajoz. Las actuaciones consistirán en la digitalización de toda la información relativa al planeamiento urbanístico. Se implantará un sistema de información geográfica (SIG) para la georreferenciación de los datos y el desarrollo de los aplicativos que permitan la fácil integración de nueva información urbanística en el sistema y la puesta en valor para los ciudadanos mediante la publicación de toda la información en Internet.

3.2. La participación

En la democracia moderna conviven dos almas, por una parte el alma republicana, que hace hincapié en la soberanía popular y en la idea de un gobierno que exprese la voluntad soberana del pueblo de la manera más acorde con ésta. Alma que tiene su origen en la democracia “de los antiguos” en términos de Constant y que prioriza la libertad positiva en términos de BERLIN (1988), es decir la libertad de elegir colectivamente. Por otra, el alma liberal, que prioriza el respeto al sistema de libertades y derechos fundamentales y construye en torno a ellos un muro de defensa incluso contra la propia voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Alma que profundiza en el respeto a la libertad negativa definida por Berlin, o libertad como “no interferencia” del Estado en las vidas privadas, aunque a cambio de sacrificar la libertad de elección y el cambio social radical. En el alma republicana la política se concibe como el medio por el que los miembros de comunidades integradas toman conciencia de su dependencia mutua y, actuando con plena deliberación como ciudadanos, favorecen la transformación y el desarrollo de las relaciones de reconocimiento recíproco existentes en una asociación de miembros libres e iguales bajo la ley. La soberanía popular, en este modelo, sería prioritaria frente a los derechos humanos (HABERMAS, 1998). En el alma liberal la política se reduce prácticamente al marketing electoral y a los juegos dicotómicos gobierno-oposición.

No obstante, la experiencia histórica demostró cómo el alma republicana podía degenerar en modelos totalitarios, donde la voluntad popular, representada por un líder o un partido, eliminaba toda posibilidad de discrepancia y de ejercicio de la razón autónoma o la crítica. Incluso sin llegar a los totalitarismos, modelos populistas de democracia expusieron a la luz pública los problemas de esta preferencia por la versión plebiscitaria de la democracia, con toda su carga de demagogia e irracionalidad. De ahí la tendencia de los últimos decenios a favorecer un modelo liberal de democracia, aunque fuera a costa de reducir la voluntad popular a la mera elección de elites que

gobernaran autónomamente durante periodos de tiempo fijo y sujetándose rigurosamente a la ley. Pero esta amputación de la implicación y participación ciudadana ha generado una cierta deslegitimación de las decisiones públicas y una marcada tendencia hacia la desafección política y el abstencionismo. Por lo que desde hace ya bastantes años se empieza a hablar de nuevo de la importancia de la participación ciudadana (FONT, 2001), de la recuperación de una democracia fuerte (BARBER, 1984) y de la reconstrucción de la virtud cívica para dar nuevas energías y relegitimar la democracia. Los beneficios de la participación se dice, son muy numerosos, así: es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas, mejora la lealtad al sistema democrático de la ciudadanía, es una forma de mejorar el control de los representantes, mejora la eficacia en la gestión pues refuerza la legitimidad, genera consensos y facilita la implantación.

Ahora bien, estas ideas actuales favorables al reforzamiento de la participación se sitúan en un marco distinto al de la democracia directa ateniense, con toda su carga de eliminación de los derechos individuales y de implicación vital absoluta en la política. La participación hoy en día no puede sustraerse al respeto al sistema de derechos y libertades fundamentales, ni puede realizarse sin que previamente el propio derecho haya generado las condiciones para que ésta se produzca con plena sintonía con el marco constitucional. Ahora bien, lo que es necesario buscar, para fortalecer la legitimidad del propio derecho que surge en ese marco constitucional, es que las leyes sean fruto de la máxima participación y discusión posible entre los afectados por ellas. En consecuencia, si tenemos una regulación jurídica que brote del juego de sujetos libres en un ámbito libre de coacciones, dotados de información y guiados por las argumentaciones más adecuadas, tenemos un Derecho legitimado, un Derecho que se puede imponer coactivamente y ser moral, al tiempo.

“Como participantes en discursos más o menos racionales, en negociaciones más o menos justas, los asociados bajo la ley deben ser capaces de examinar si una norma propugnada

obtiene o puede obtener el acuerdo de todos los posibles afectados. La conexión interna entre la soberanía popular y los derechos humanos que estamos buscando consiste en el hecho de que los derechos humanos establecen con precisión las condiciones bajo las que las diversas formas de comunicación necesarias para la elaboración de la ley políticamente autónoma pueden institucionalizarse legalmente.” (HABERMAS, 1998: 279).

Finalmente, tampoco puede obviarse, en la democracia actual, ni la presencia ineludible de los partidos políticos, ni el hecho de que las democracias modernas son representativas necesariamente. La democracia directa hoy por hoy es inviable, incluso aunque fuera deseable, cosa muy discutible. De ahí que la participación ciudadana se realice para ayudar a mejorar la calidad de la representación, no para sustituirla (GARCÍA GUTIÁN, 2007:264). Los mecanismos de democracia directa (como la iniciativa legislativa popular, el referéndum o la revocatoria del mandato), donde existen, han generado efectos no siempre positivos y, en cualquier caso, han requerido siempre de una clase política que gestionara el proceso. En España, de acuerdo con estudios recientes del CIS, la mayoría de la población cree precisamente que para mejorar la acción de los políticos se necesita más participación. Y la respuesta institucional y normativa a esta demanda ha sido bastante positiva, de hecho, en la práctica totalidad de los ayuntamientos españoles de tamaño medio (100.000-500.00 habitantes) se han tomado iniciativas participativas, incluso dos Comunidades Autónomas tienen ya direcciones generales de Participación Ciudadana. Obviamente es el ámbito local el más propicio para este tipo de procedimientos (BLANCO & GOMÁ, 2002). Pero el modelo español ha incidido en la participación como mecanismo de mejora del control de los políticos y de mejora de la calidad de las decisiones y no como mecanismo sustitutorio de la acción de nuestros representantes.

De forma coherente con todo lo explicado, la Ley de Suelo fomenta la participación ciudadana tanto para que mejore la calidad de las decisiones de los representantes y se controle de forma más efectiva la actuación

de éstos, como para que se escuche la voz de los afectados, relegitimando con ello la acción pública. Así, en el artículo 4 se establece como derechos del ciudadano los de:

“e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento que se trate. f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.”

También en el artículo 11.4 se fomenta la respuesta pública a la iniciativa ciudadana en el ámbito urbanístico, sancionándose incluso el incumplimiento de plazos resolutorios, así establece la ley que:

“Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable.”

Por otra parte, la Ley de Suelo modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, en su 22.2, con el objetivo de que las decisiones de planeamiento general, los convenios y las enajenaciones patrimoniales pasen a ser competencia de los órganos verdaderamente representativos de la soberanía popular local, y no de órganos ejecutivos, reforzando con ello la participación ciudadana aunque sea, en el caso del Pleno a través de sus representantes, por ello la ley establece que:

“Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones: (...) c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración (...) o) Las enajenaciones patrimoniales cuando su valor supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles.”

En última instancia, conviene no olvidar que los plenos municipales permiten la presencia ciudadana y, en algunos casos, incluso la intervención de la ciudadanía sometida a rigurosas reglas procesales.

4. EL CONTROL DE LOS POLÍTICOS LOCALES

Ya hemos dicho que la democracia moderna no puede obviar que es representativa, pero la representación es un concepto bastante complejo y elusivo. La pregunta “¿qué es representar adecuadamente al pueblo?” tiene múltiples respuestas y, probablemente, situados ante casos concretos, las contradicciones pueden ser bastante intensas. Normalmente, la idea de fondo de una buena representación tiene que ver más con generar instituciones socialmente eficientes que con fiarse del buen juicio de los representantes (COLOMER, 2001); en cualquier caso, los liderazgos son también muy importantes en política, y desde la perspectiva del análisis del buen liderazgo ejecutivo, un buen representante es aquel/lla que satisface las preferencias de los votantes; ahora bien, los representantes no actúan solos, sino que suelen pertenecer a partidos políticos, trabajan en el marco de equipos de gobierno muchas veces pluripartidistas, se sitúan en entornos sociales normalmente plurales, con visiones muy diferentes del bien común, todo ello lleva a que, en última instancia, las preferencias de los votantes puedan ser analizadas de múltiples maneras. Las tensiones sobre lo que es buena representación vienen de tres tipos de problemas (GARCÍA GUITIÁN, 2007:260 y ss.):

“1. Identificar qué colectivo debe ser receptor privilegiado de esa actividad. 2. Decidir si se trata de dar prioridad a beneficios obtenidos a corto, medio o largo plazo. 3. Optar por favorecer ‘intereses objetivos’ o las preferencias expresadas por los ciudadanos.”

Veamos el problema enunciado en el caso de los gobiernos locales españoles y en el ámbito del urbanismo. Un alcalde puede optar por un desarrollo urbanístico muy amplio, con enorme crecimiento de la población, pensando que favorece con ello las preferencias de los agricultores y propietarios de tierra locales, que verán multiplicarse el valor de sus terrenos gracias a esta iniciativa. Ello lo hace dado que quienes le votan a él mayoritariamente son dichos agricultores y propietarios, y es a ellos a quienes se debe. Además, al generar empleo local consigue satisfacer preferencias de personas desempleadas y de sus familias. Pero ese alcalde daña con sus decisiones a municipios adyacentes, que ven cómo externalidades negativas del desarrollismo les perjudican sin beneficiarse en nada. También perjudica a las personas no propietarias de vivienda, que ven cómo, con políticas de ese tipo, éstas se encarecen sin poder optar a ellas. Además, ese alcalde pertenece, por ejemplo, a un partido que ha optado por un desarrollo sostenible, y que con esa opción del alcalde se ve deslegitimado regional o nacionalmente. Si el alcalde persiste en el desarrollismo, daña a colectivos adyacentes, a los no propietarios de vivienda y a su partido. Y beneficia las preferencias de los propietarios y los desempleados locales. También podría darse el supuesto contrario, un alcalde que opta por un desarrollo sostenible y que es forzado por su partido a recibir y aceptar propuestas de promotores dado que éstos financian al partido. En este caso, apoyar al partido es dañar el interés del municipio tal y como él lo ve, pero no deja de ser un candidato del partido y debe representar las preferencias de éste también...

Pero, además, los beneficios obtenidos del desarrollismo a corto plazo no lo son a medio, ni a largo plazo. Cualquier estudio científico demuestra que esa opción genera beneficios económicos a unos (pocos o muchos no es lo

importante ahora) a corto plazo, pero que destruye el medio ambiente, quiebra el pacto intergeneracional, dejando un entorno vital mucho peor a sus hijos, incrementa la desigualdad social, dificulta el disfrute de una vida autónoma a quienes no poseen vivienda, promueve una economía no competitiva, etc. En suma, satisfacer las preferencias presentes implica hacer inviables preferencias futuras. Finalmente, el alcalde, al optar por el desarrollismo, favorece preferencias de sus votantes y puede que de la mayoría del electorado local, pero no favorece intereses generales, pues dicha opción es objetivamente, en un análisis coste-beneficio, por ejemplo, creadora de más perjuicios que beneficios para la sociedad en su conjunto si se generalizara regional o nacionalmente.

En suma, que mediante el ejemplo expuesto podemos comprobar cómo la buena representación puede ser sometida a análisis bastante contradictorios y que el alcalde de una localidad costera, con múltiples propietarios de terrenos recalificables, se puede encontrar ante la opción de o representar bien a una buena parte de sus conciudadanos, dándoles ingentes beneficios económicos y asegurándose la mayoría —satisfaciendo sus preferencias económicas— o bien optar por defender el interés general, aunque tenga que enfrentarse a dicha *constituency* y hasta perder las elecciones. La Ley de Suelo, ante este problema de la representación opta por mejorar institucionalmente el sistema y por reforzar dos tipos de controles, favoreciendo con ello la racionalidad del proceso decisorio.

En primer lugar, opta por hacer más transparentes las decisiones de los gobernantes, con lo cual se refuerza la información ciudadana para que tome decisiones electorales más fundadas y racionales; en suma, favorece una mejor **“accountability vertical”**, pues las elecciones son el principal sistema de control en una democracia. Y no sólo favorece la transparencia, sino que también mejora los mecanismos participatorios e informativos, dado que las elecciones sin más no son un instrumento perfecto para controlar a los representantes, dadas las enormes posibilidades manipulatorias que tienen los

gobernantes (MARAVALL, 2003). Con mayor transparencia, mejor información y más participación se busca que los representantes, si quieren ganar elecciones, no prioricen sus intereses privados sobre el interés de sus representados. Se favorece el control de la corrupción y del abuso de poder en última instancia. Y se refuerza el control de la oposición al gobierno, control esencial en toda democracia. Consciente la ley del papel esencial de los habilitados nacionales en el “gobierno de los Ayuntamientos”, exige a éstos unas obligaciones informativas sobre su patrimonio e ingresos especialmente rigurosas en relación con el resto de los funcionarios no directivos.

Pero como quiera que los representados pueden, a pesar de todo, no actuar racionalmente, dados los incentivos que pueda haber a la rapiña en situaciones de baja virtud cívica, la ley establece mecanismos de control horizontal también. Como decía Madison, la razón humana es falible y, dada su conexión con las pasiones y el egoísmo, cualquier ser humano puede, al elegir, optar por sacrificar el bien común y beneficiar exclusivamente el interés propio (MADISON & HAMILTON & JAY, 2003: 73). En suma, que los electores pueden elegir políticas dañinas al interés general y los representantes, sirviendo a sus electores, pueden estar dañando al país en su conjunto. Para reducir esas posibilidades y controlar a los políticos aun cuando favorezcan a sus electores, la ley genera mecanismos de **“accountability horizontal”** (O'DONNELL, 2004), es decir controles de legalidad que otras administraciones u organismos especializados realizan sobre los gobiernos locales.

Como ejemplos de la **primera opción**, además de los anteriormente enunciados, al hablar de la transparencia y la participación, destacan sobre todo los siguientes: en primer lugar, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 70 Ter de la Ley Reguladora de Régimen Local, la obligación de que

“cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse

constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia”.

Con ello, se proporciona información a los afectados de los posibles beneficios a que tendrían derecho y se desincentivan actuaciones arbitrarias en beneficio del firmante de convenio, por ejemplo.

Y, sobre todo, es de destacar la nueva regulación sobre conflictos de intereses e incompatibilidades de los electos locales y directivos locales (sean funcionarios o laborales) así como para los funcionarios de habilitación nacional. En concreto, en su Disposición Adicional Novena 3 se modifica el artículo 75.7 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local estableciendo que:

“Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público: a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local. b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo

estatuto. Los representantes locales y miembros no electos de la Junta de Gobierno Local respecto a los que, en virtud de su cargo, resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el Secretario o la Secretaria de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tales declaraciones se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos en aquellas instituciones. En este supuesto, aportarán al Secretario o Secretaria de su respectiva entidad mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones, y que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses a que se refiere el párrafo anterior, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo.”

Como se puede comprobar, ahora ya hay dos registros, no uno solo como antes, que además son públicos: uno de bienes y otro de actividades. Y la obligación de hacer las declaraciones y aportar los documentos correspondientes incluye a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local. No dice nada el artículo de a quien compete la custodia y dirección del Registro, aunque del texto se deduce que corresponde al Secretario del Ayuntamiento, tal y como está regulado en el Reglamento de Organización de las Entidades Locales.

Por otra parte, en el número 4 de tal Disposición Adicional se produce la inclusión de un nuevo apartado 8 en el artículo 75 de dicha Ley de Bases que establece:

“8. Durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales a que se refiere el apartado primero de este artículo que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. A estos efectos, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación

económica durante ese período para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.”

En concreto, el artículo 8 de la Ley 5/2006 establece lo siguiente:

“1. Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos, a los que se refiere el artículo 3, no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. A estos efectos se considera que existe relación directa cuando se den cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:

- a) Que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.
- b) Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades.

2. Los altos cargos, regulados por esta Ley, que con anterioridad a ocupar dichos puestos públicos hubieran ejercido su actividad profesional en empresas privadas, a las cuales quisieran reincorporarse, no incurrirán en la incompatibilidad prevista en el apartado anterior cuando la actividad que vayan a desempeñar en ellas lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público ocupado ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.

3. Durante el período de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo no podrán celebrar por sí mismos o a través de sociedades o empresas participadas por ellos directa o indirectamente en más del 10 por ciento contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con las Administraciones Públicas, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas.

4. Las personas que hubiesen desempeñado alguno de los altos cargos comprendidos en el artículo 3 deberán efectuar, durante el período de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo, ante la Oficina de Conflictos de Intereses prevista en el artículo 15, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con

carácter previo a su inicio. En el plazo de un mes la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios.

5. Cuando la Oficina de Conflictos de Intereses estime que la actividad privada que quiera desempeñar una persona que hubiera ocupado un alto cargo vulnera lo previsto en el apartado 1, se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad a la que fuera a prestar sus servicios, que formularán las alegaciones que tengan por convenientes. Analizadas las alegaciones, la Oficina propondrá la resolución que proceda.

6. Durante los dos años posteriores a la fecha de cese, aquellos que reingresen a la función pública y presten servicios retribuidos mediante honorarios, arancel o cualquier otra forma de contraprestación económica a personas físicas o jurídicas de carácter privado se inhibirán en todas aquellas actuaciones privadas que guarden relación con las competencias del alto cargo ejercido.”

Ciertamente, del análisis del artículo se desprende que los apartados 4 y 5 deberían ser adaptados al régimen local, pues el respeto a la autonomía local impide que la Oficina de Conflictos de Interés de la AGE sea el órgano de control de las incompatibilidades y conflictos de interés de los electos y miembros de los gobiernos locales. No obstante, una regulación posible sería la de que las actividades a realizar en el plazo de los dos años posteriores al cese se comuniquen al registro de actividades anteriormente mencionado y que el secretario del Ayuntamiento informe al respecto.

Finalmente, en el número 5 de la Disposición Adicional, incluye una nueva Disposición adicional Decimoquinta en la Ley de Bases de Régimen Local: «Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales». Estableciendo que:

“1. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de

las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley. A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

2. El régimen previsto en el artículo 75.7 de esta Ley será de aplicación al personal directivo local y a los funcionarios de las Corporaciones Locales con habilitación de carácter estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, desempeñen en las Entidades locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.”

En suma, que los empleados públicos directivos y los habilitados de carácter estatal deberán declarar sus bienes y actividades y que esa declaración será pública. No obstante, a los citados habilitados no les es de aplicación la cuarentena post-empleo de dos años, pues sólo se extiende a los directivos locales.

Para la **segunda opción de control** es importante destacar cómo la ley va desgranando una serie de obligaciones para los poderes públicos y reconociendo ciertos derechos individuales que expresan el interés general de acuerdo a nuestro modelo constitucional. Así, en el artículo 2 establece que:

“Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.”

Además, para desincentivar el egoísmo especulador, establece en dicho artículo, en su número 2.b, que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación. Y en el artículo 3 recuerda el derecho de todo ciudadano a:

“Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.”

Derecho que los poderes públicos deben tratar de garantizar si sirven al interés general.

Pero, además, de acuerdo con el artículo 15, somete las decisiones de los gobiernos locales a un control de evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano. Lo cual implica evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; además, el informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Por otra parte, en la fase de consultas deberán recabarse al menos los siguientes informes:

- a) El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
- b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimoterrestre, en su caso.
- c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras. Informes que

serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

Además, para favorecer la racionalidad económica en la decisión, la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. Y, para garantizar las obligaciones de seguimiento de la implantación de la actividad urbanística se exige a los órganos competentes que eleven periódicamente un informe a sus órganos colegiados de gobierno.

Y en esta línea de favorecer la coherencia de las políticas urbanísticas con el interés general y desincentivar comportamientos cortoplacistas, el artículo 33 establece que

“los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino”.

Y en su artículo 34 se regula que:

“los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural”.

4. CONCLUSIONES

Los gobiernos, ante los problemas socialmente relevantes pueden actuar o no hacerlo, si intentan resolverlos suele ser porque tienen respuestas técnicas suficientemente desarrolladas y porque políticamente les interesa. Ciertamente, existen ocasiones en las que las soluciones buscan problemas para poder ejecutarse y otras en las que los intereses partidistas crean problemas donde no los hay o distorsionan situaciones para crear tensiones que favorezcan el control de la agenda política. No son estos los casos que nos ocupan aquí. En este artículo hemos descrito una respuesta gubernamental en la que se daban todos los ingredientes de aprovechamiento de una ventana de oportunidad: un grave problema, unas respuestas preparadas tras largo análisis y coherentemente diseñadas y un interés político en reaccionar frente al problema. Por otra parte, el discurso justificador de esta ley y el sistema de creencias en el que se basa el mismo son plenamente congruentes con la dimensión de mejora de la calidad de la democracia y desarrollo de la ciudadanía que nuclea discursivamente la acción del actual gobierno de España.

El hecho de que un gobierno pueda, ante un grave problema social, optar por la inacción no quiere decir que deba hacerlo. Toda respuesta gubernamental tiene sus riesgos y probablemente sus críticas, pero cuando un gobierno ve con claridad la existencia de un problema, y tiene posibles soluciones para afrontarlo, moralmente no debe rehuir su responsabilidad. El gobierno, como cabeza de la Administración, sólo se justifica por su servicio al interés general. Es cierto que éste interés general es de muy difícil concreción, y que siempre dependerá

del universo axiológico de referencia la identificación del mismo. Pero en todo régimen democrático existen unos derechos constitucionales que guían la acción de los poderes públicos. Y estos derechos constitucionales se fundamentan en unos valores comúnmente aceptados por la inmensa mayoría de los miembros de la sociedad a través de consensos superpuestos (RAWLS, 1993) y en la asunción de una moral de respeto igual y universal (DIAS, 2004).

Por ello, creemos que el principio del interés general puede controlarse política y jurídicamente. Sirve al interés general toda aquella actuación de la Administración que respeta e intenta hacer reales los derechos constitucionales. Y no sirve aquella que pisotea u obvia tales derechos. La determinación de la primera fase de en qué consiste el interés general corresponde al legislador, mientras que en la fase ulterior del proceso de gestión de los asuntos públicos “el principio del interés general opera como principio articulador u organizador del correspondiente programa normativo (...). Y, por tanto, desde él cabe siempre un juicio de valor jurídico sobre la base de la regla de ser legítimo todo lo necesario pero solo lo necesario para la realización efectiva de la normativa aplicable y no ya del interés general en abstracto” (PAREJO, 2005: 20). Por todo ello, la Ley de Suelo, como norma preocupada por hacer reales derechos constitucionales como el del disfrute de una vivienda digna, o el del disfrute de un medio ambiente adecuado, reúne todas las condiciones para ser aceptada como una respuesta no sólo técnicamente viable, sino también como normativamente irreprochable. Respuesta en la que los grupos parlamentarios que apoyaron la norma han tenido también, como es obvio, un papel esencial.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (comp.) (1992): *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- AGRANOFF, R. & J. A. RAMOS. (1997): "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations". En R. AGRANOFF & R. BAÑÓN (eds.), *Toward Federal Democracy in Spain*, Publius 27,4: 1-38.
- ARENDT, H. (1963): *On Revolution*, Penguin Books. Nueva York.
- BARBER, B. (1984): *Strong democracy: participatory politics for a new age*. University of California Press. Berkeley, CA
- BERLIN, I. (1988): "Dos conceptos de libertad", en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza. Madrid.
- BEETHAM, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.
- BELLVER, A. (2007): "Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional", *Reforma y Democracia*, 38, junio: 5-48.
- BLANCO, I. & R. GOMÀ (2002): "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias", en Ismael BLANCO & Ricard GOMÀ (coords.): *Gobiernos locales y redes participativas*. Editorial Ariel. Barcelona.
- COLOMER, J. M. (2001): *Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona.
- FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel. Barcelona.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2004): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español", *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 36 (140): 289-298.
- (2005): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español (II): la jurisprudencia de obras públicas al límite del paroxismo", *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 37 (143): 5-20.
- GARCÍA GUITIÁN, E. (2007): "Representación", en R. ZAPATA (ed.): *Conceptos políticos en el contexto español*, Síntesis. Madrid.
- DIAS, M. C. (2004): *Os Direitos Sociais Básicos*, Edipucrs. Porto Alegre.
- DYE, T. R. (1987): *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall. Englewood Cliffs.
- HAAS, P. M. & E. B. HAAS (2002): "Pragmatic Constructivism and the Study of International Institutions", *Millennium*, n.º 31, 573-576.
- HABERMAS, J. (1998): "Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana", en R. DEL ÁGUILA & F. VALLESPÍN (comps.). *La democracia en sus textos*, Alianza. Madrid.
- IGLESIAS, F. (dir.) (2007): *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas. Madrid.
- KAUFMANN, D. & KRAAY, A. (2002): "Growth without Governance", Policy Research Working Paper, n.º 3077, World Bank. Washington.
- KINGDON, J. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins. Nueva York.
- LASSWELL, H. (1958): *Politics. Who Gets What, When and How*, McGraw-Hill. Nueva York.
- MADISON, J. & A. HAMILTON & J. JAY (2003): *The Federalist Papers*, Penguin Books. Nueva York.
- MARAVALL, J. M. (2003): *El control de los políticos*, Editorial Taurus. Madrid.
- MOE, T. (2005): "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, n.º 3 (2): 219-233.
- O'DONNELL, G. (2004): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, 11: 11-31.
- PAREJO, L. (2005): "Interés público como criterio de control de la actividad administrativa", Biblioteca Digital Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org/etica.
- (2007): "Algunos apuntes, de un amigo, sobre el significado de Javier y su obra para el urbanismo español". ACE©, vol. 1, n.º 3, febrero.
- RAWLS, J. (1993): *Political liberalism*, Columbia University Press. Nueva York.
- RODRÍGUEZ, J. (2007): "Urbanismo, vivienda y economía en España", ACE©, vol. 1, n.º 3, febrero.
- SEN, A. (1999): "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, 10 (3), 3-17.
- SUBIRATS, J. (1990-1991b): "La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta", *Documentación Administrativa*, 224-225: 15-57.
- SUBIRATS, J. & R. GOMÀ (1998): "Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España" y "Conclusiones", en Ricard GOMÀ & Joan SUBIRATS, *Políticas públicas en España*, Ariel. Barcelona.
- TAMAYO, M. (1997): "El análisis de las políticas públicas", en R. BAÑÓN & E. CARRILLO, *La nueva Administración pública*, Alianza. Madrid.
- WILHELMI, I. (2007): "Estudio general sobre presuntas irregularidades urbanísticas en la Comunidad Autónoma de Andalucía a partir del año 2000", en *Urbanismo y Democracia*, Fundación Alternativas. Madrid.