

**CIUDAD Y TERRITORIO**  
**ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Vol. LI, Nº 201, otoño 2019  
ISSN(P): 1133-4762  
ISSN(E): 2659-3254  
Págs. 541-558

# Planeamiento urbanístico en la Región de Bruselas-Capital: apuntes para la reforma del modelo español

Tomás MARÍN-RUBIO (1) & Sofía MARÍN-RODRIGO (2)

(1) Arquitecto y Técnico Urbanista por el Instituto de Estudios de Administración Local

(2) *Arquitecte Division Logement et Gestion Immobilière. Commune de Molenbeek-Saint-Jean, -Bruselas*

**RESUMEN:** Diez años después del estallido de la burbuja inmobiliaria los autores parten de la premisa de que el modelo español de planeamiento urbanístico ha fracasado, y consideran inevitable y urgente la revisión de los principios que lo sustentan desde 1956. El derecho comparado se utiliza aquí como fuente de inspiración para poner en cuestión algunos de estos principios, como el enfoque sistemático del planeamiento hacia el crecimiento y ocupación de nuevos territorios por la urbanización, o la asignación de derechos en función de modelos diseñados de la futura ciudad, que inevitablemente serán de naturaleza especulativa, en lugar de basarse en hechos o circunstancias objetivas obtenidas exclusivamente a partir de la realidad existente. La burbuja inmobiliaria española no habría alcanzado las dimensiones de todos conocidas sin un sistema de planeamiento basado en principios de naturaleza especulativa, que en demasiadas ocasiones ha acabado convirtiéndose pura y simplemente en un instrumento para modificar artificialmente los precios del suelo. El caso belga demuestra que es posible utilizar con resultados satisfactorios un sistema sencillo y coherente para intervenir en las dinámicas urbanas prescindiendo de principios especulativos, disminuyendo sustancialmente los riesgos de corrupción.

**DESCRIPTORES:** Derecho comparado del planeamiento. Planeamiento comparado. Sistemas de planeamiento. Bruselas. Bélgica

---

Recibido: 17.07.2018; Revisado: 28.01.2019

Correo electrónico: [tomasmarinrubio@gmail.com](mailto:tomasmarinrubio@gmail.com) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6467-4539>;

Correo electrónico: [sofiamarin21@gmail.com](mailto:sofiamarin21@gmail.com) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2084-6858>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

## Spatial planning in the Brussels-Capital Region: Some notes about remodeling of the Spanish model

**ABSTRACT:** Ten years after the crash of the Spanish real-estate bubble the authors start from the premise that the Spanish model of spatial planning has failed, and consider as inevitable and urgent the revision of the principles that sustain it since 1956. Comparative law is used here as a source of inspiration to criticise some of these principles, as the systematic approach of spatial planning toward the occupation of new territories by urbanization, or the assignment of land rights according to city models designed for the future that inevitably are of a speculative nature, instead of to be based on facts or objective circumstances obtained from the existing reality. The Spanish real estate bubble would not have reached this size without a spatial planning system based on speculative principles, which too often has ended up becoming an instrument to artificially modify the prices of land. The Belgian case shows that it is possible to use a simple and coherent planning system to intervene in urban dynamics with satisfactory results, while preventing the system corruption by avoiding its use for artificially modifying the land prices.

**KEYWORDS:** Comparative spatial planning. Comparative planning. Spatial planning systems. Brussels. Belgium

### 1. Introducción

Fernando de Terán subtituló una de sus obras más conocidas, “*Planeamiento Urbano en la España Contemporánea*”, con una frase que resume el sentimiento de impotencia de la mayoría de los profesionales que hemos tenido alguna relación con la práctica del urbanismo en nuestro país: “*Historia de un Proceso Imposible*”. Más adelante, en la introducción, reconoce que fue la necesidad personal de clarificar su propio sentimiento de frustración la que le indujo a rastrear en la historia de nuestro planeamiento (TERÁN 1978 10-11)

Las dudas sobre la idoneidad de los principios que han inspirado la regulación de nuestro sistema de planeamiento y la consiguiente desafección intelectual de los agentes que intervienen en el desarrollo urbano han sido una constante desde la promulgación en 1956 de la primera Ley del Suelo, hasta el punto de que algunos pensamos que la pervivencia de estos principios durante más de 60 años sólo puede explicarse si tenemos en cuenta objetivos más o menos confesables que no tienen nada que ver con los que justificaron, en su momento, la redacción y aprobación de esta Ley, como la financiación de las entidades locales (IGLESIAS 2007, 133-145). En este sentido, la crisis inmobiliaria que estamos padeciendo durante la última década ha venido a dar definitivamente la puntilla a un sistema que, a nuestro juicio, ya sólo se mantiene por inercia. El farragoso modelo de intervención pública en el mercado del suelo basado en el planeamiento universal obligatorio, necesario y

detalldado se justificó desde el primer momento con el argumento de que era el único capaz de evitar la especulación del suelo<sup>1</sup>, pero en lugar de apagar este fuego ha acabado convirtiéndose en su principal combustible. Por otra parte, una vez explotada la burbuja, los mecanismos de financiación local derivados de las expectativas de crecimiento urbano que han mantenido vivo el interés por los planes durante las últimas décadas han dejado de funcionar, y los restos del naufragio en lugar de aportar beneficios han acabado convirtiéndose en una carga adicional para ayuntamientos en bancarrota.

En este contexto, siguiendo necesidades personales muy similares a las expresadas por Fernando de Terán hace 40 años, y estando convencidos de la imperiosa necesidad de reformar radicalmente nuestro sistema de planeamiento para que pueda ser realmente utilizado como un instrumento útil de intervención pública en las dinámicas urbanas, vamos a intentar encontrar fuentes de inspiración en la práctica y el derecho comparados. No somos tan ingenuos como para pensar que las leyes y costumbres de nuestros vecinos siempre son mejores que las nuestras, pero mirarse en el espejo de otros siempre será una buena ocasión para observarse a sí mismos desde otra perspectiva y reflexionar sobre lo que estamos haciendo en nuestra propia casa.

La mayoría de los que nos han precedido en el estudio del derecho urbanístico comparado han preferido analizar la situación de países más grandes y con culturas aparentemente más

<sup>1</sup> Ver el preámbulo de la Ley del Suelo de 1956.

representativas como Francia, Reino Unido o Alemania. Una región relativamente pequeña situada en el cruce de varias culturas, como Bruselas, tiene otras ventajas que la hacen especialmente atractiva para nuestro propósito como la necesidad de utilizar soluciones fácilmente comprensibles por todos los agentes, el pragmatismo y, probablemente, la menor consistencia de los prejuicios históricos o ideológicos. Tampoco debemos desdeñar las similitudes de nuestros sistemas jurídicos napoleónicos, que harán más comprensibles los conceptos y términos jurídicos en un entorno europeo tan diverso que hace que éstos no siempre puedan traducirse (EUROPEAN COMMISSION, 1997 23-25). En cualquier caso, nuestro objetivo no será describir exhaustivamente la situación del urbanismo en una región o país en particular, ni profundizar en las razones históricas o culturales que lo explican, sino llamar la atención sobre algunas de las diferencias más significativas que se observan entre nuestros respectivos sistemas de planeamiento, analizar sus consecuencias, y tratar de obtener referencias útiles que nos ayuden a encontrar nuestro propio camino.

## 2. Visión general del sistema de planeamiento en la Región de Bruselas-Capital

Tanto en Bélgica como en España la regulación del urbanismo depende de las regiones/comunidades autónomas, y aquí compararemos específicamente la situación en la Región Bruselas-Capital<sup>2</sup> con la de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, aunque por razones históricas y culturales existen muchas similitudes entre las diecisiete autonomías españolas, y lo mismo ocurre con las tres regiones belgas: Flandes, Valonia y Bruselas-Capital, de ahí que podamos hablar genéricamente de las situaciones belga y española.

Desde un punto de vista geográfico, la capital belga y europea es un área metropolitana con un área de influencia (cuenca de empleo) de unos tres millones de habitantes (VANDERMOTTEN 2014 22-23). Desde el punto de vista administrativo, la Región de Bruselas-Capital es únicamente

<sup>2</sup> Bélgica es un estado federal desde la reforma constitucional de 1993 y las regiones están asumiendo cada vez más competencias a costa del Estado y de las comunas (ayuntamientos). Para profundizar en la estructura institucional belga ver VANDERMOTTEN 2014 24-34; DELWIT & DESCHOUWER 2009; LAGASSE 2012.

<sup>3</sup> Puede consultarse una versión digital actualizada de la legislación y planeamiento urbanístico aplicable en la Región de Bruselas-Capital en <http://urbanisme.irisnet.be/>.

el núcleo central de este área, donde residen 1.185.797 personas (2015) repartidas en 19 comunas, el equivalente de nuestros municipios. El resto del área metropolitana pertenece a las regiones de Flandes y Valonia, con estructuras administrativas, régimen fiscal y regulaciones jurídico urbanísticas diferentes. Podríamos pensar que esta circunstancia excepcional ha obligado a los locales a ser especialmente pragmáticos, utilizar instrumentos sencillos fácilmente comprensibles por todos los agentes implicados y limitar los objetivos del planeamiento, pero lo cierto es que la mayor parte de estos instrumentos son similares a los que existen en el resto de Bélgica, e incluso a los franceses, por lo que no parece que las fronteras administrativas y culturales internas hayan sido tan determinantes.

El marco jurídico del planeamiento se define en *Le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire* (CoBAT), completado con una serie de *arrêtés d'exécution* de carácter reglamentario. La última versión de este Código se publicó en abril de 2018<sup>3</sup>, aunque hemos preferido referirnos a la situación anterior a esta fecha porque todavía es muy pronto para analizar los efectos de este cambio legislativo<sup>4</sup>. En lo que respecta al sistema de planeamiento, el nuevo código se limita a añadir una figura de carácter regional, el *Plan d'Aménagement Directeur* (PAD), que en teoría se sitúa en la cúspide de la jerarquía de los planes estratégicos, pero sigue teniendo carácter orientativo como todos los anteriores.

Hasta abril de 2018 existían tres tipos de instrumentos asimilables a nuestros planes en función del contenido, y dos ámbitos espaciales y competenciales: el regional (R) y el local o particular (C/P), por lo que el equivalente de nuestro sistema de planeamiento se basaba en total en seis tipos de instrumentos:

- A. *Les plans de développement* regionales (PRD) o locales (PCD), que son planes de orientación estratégica que describen los objetivos y prioridades de desarrollo del ámbito afectado. Su contenido es muy sencillo, y están orientados fundamentalmente a la coordinación de las actuaciones públicas sobre el territorio, ya sea mediante actuaciones en infraestructuras, actuaciones integrales en zonas de intervención

Para un panorama general del sistema belga también puede resultar útil la consulta de (EUROPEAN COMMISSION 2000), aunque sus datos no estén actualizados.

Si atendemos a la crítica local (L'ARAU 2016), el nuevo marco legal intenta acortar y simplificar la tramitación de los instrumentos urbanísticos y mejorar la seguridad jurídica respondiendo demandas de los agentes económicos, pero la solución se hace a costa de reducir los mecanismos de participación de la población, muy potentes en Bélgica.

prioritaria, o planes más específicos como los de movilidad o vivienda. Son de carácter orientativo, por lo que en la práctica, en un marco jurídico de carácter napoleónico como el belga, pueden quedarse en meras declaraciones de intenciones. El *PRD* vigente en la Región de Bruselas data de 2002, y más de la mitad de las 19 comunas de Bruselas todavía no tienen un *PCD* aprobado.

B. *Les plans d'affectation du sol*, regional (*PRAS*), y particulares (*PPAS*). El primero afecta a la totalidad de la Región y limita los usos que pueden implantarse en cada punto del territorio mediante técnicas básicas de zonificación. El documento vigente es de 2001, y ha sido modificado únicamente dos veces, en 2010 y 2013. Es importante señalar que este instrumento, completado con *les règlements d'urbanisme* que veremos más adelante, tiene contenido suficiente para regular la actividad urbanística en la totalidad

del territorio sin necesidad de redactar instrumentos más detallados.

Los segundos pueden elaborarse por las comunas o la Región, y habitualmente afectan a una porción relativamente pequeña del territorio, precisando o completando las disposiciones del *PRAS* en su ámbito. En general los *PPAS* detallan con mayor precisión los usos e introducen condiciones de volumen específicas que completan o sustituyen a las normas, más genéricas, de los reglamentos. En 2013 existían 442 *PPAS* en vigor en el conjunto de la Región de Bruselas, aunque la mayor parte no son en realidad desarrollos del *PRAS* vigente, sino pequeños planes locales anteriores a 2001. El contenido de los planes de afección del suelo es siempre obligatorio, pero pueden establecerse excepciones al conceder las licencias sometiéndose a procedimientos especiales.

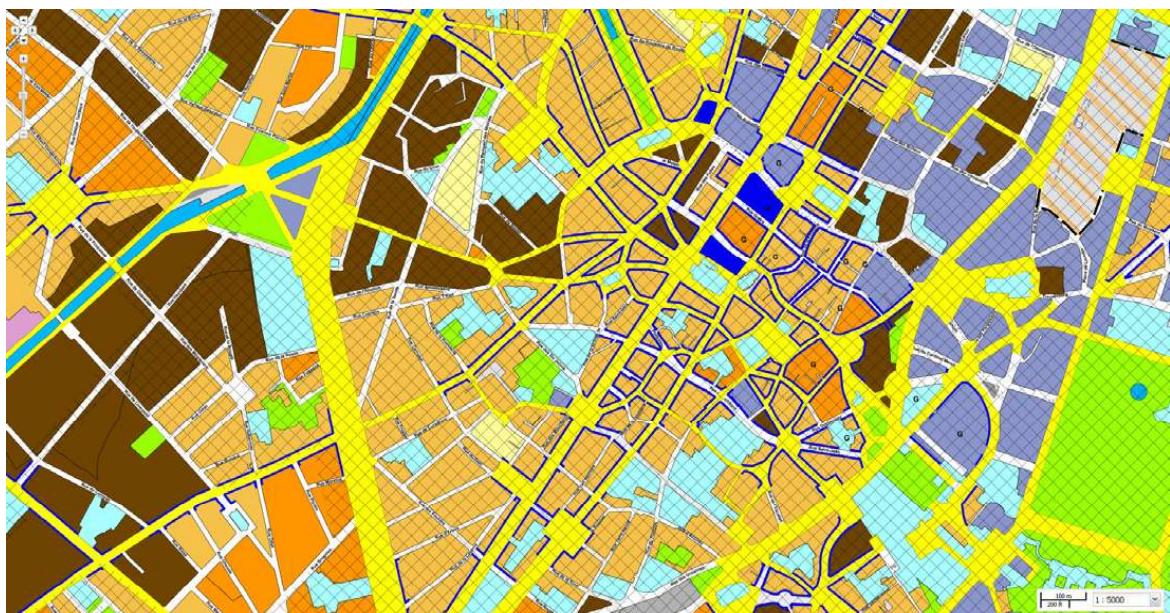


FIG.1/ Detalle del PRAS en el centro de Bruselas

Fuente: <http://urbanismeirisnet.be/>

C. *Les règlements d'urbanisme*<sup>5</sup>, regional (*RRU*) o local (*RCU*), definen las características de las edificaciones y su entorno con independencia de la zonificación establecida en los *plans d'affectation du sol*. Su contenido es obligatorio, aunque pueden establecerse excepciones al conceder las licencias sometiéndose a procedimientos

especiales. Tanto los *RRU* como los *RCU* pueden referirse a la totalidad de la región/comuna, o a una parte específica de su territorio, en cuyo caso se denominan *règlements d'urbanisme zonés* (*RRUZ/RCUZ*). En cualquier caso siempre deben respetar un orden jerárquico. El equivalente español serían las ordenanzas municipales,

<sup>5</sup> Conviene no confundir el sistema de reglamentos belga con *Le règlement national d'urbanisme francés*, más

conocido en España, pero que a diferencia del anterior tiene únicamente carácter subsidiario.

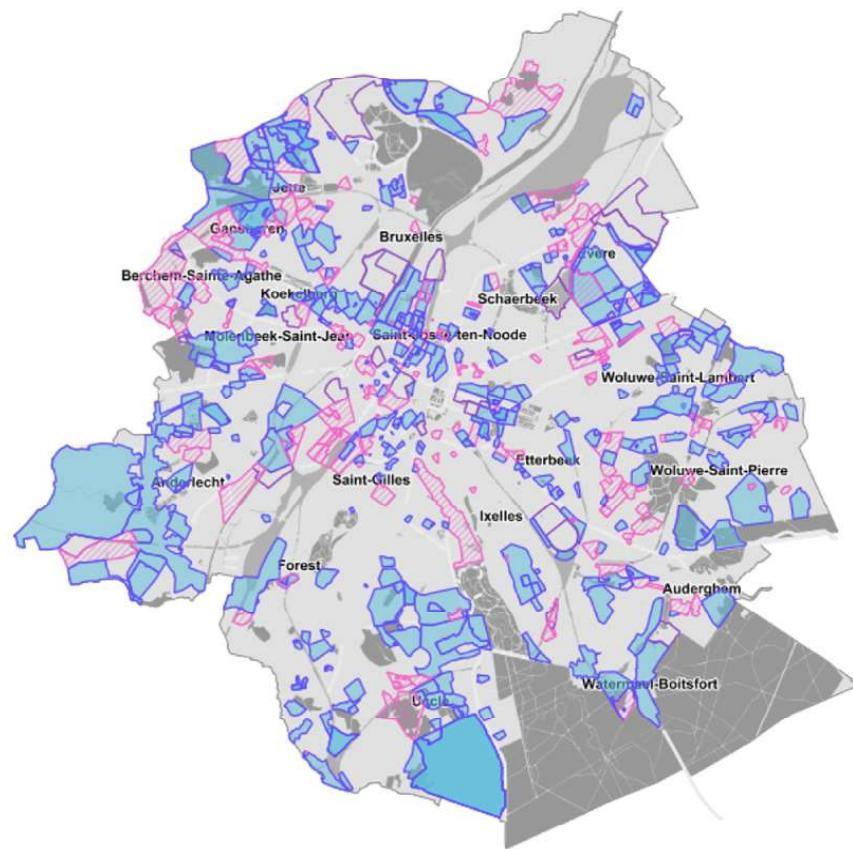


FIG.2/ Plano de situación de los PPAS en la Región de Bruselas-Capital

Fuente: <http://urbanisme.irisnet.be/>

o la parte de la normativa de los planes que se aplica de forma genérica a la totalidad del territorio afectado, con independencia de la afección del suelo asociada a la zonificación, y la importante diferencia que supone la jerarquía y la diferenciación del planeamiento espacial en el caso belga. El RRU vigente en la totalidad de la Región de Bruselas entró en vigor en enero de 2007.

El conjunto de instrumentos citado en los párrafos precedentes debe completarse con un inventario relativamente extenso del patrimonio inmobiliario y áreas protegidas que también se regulan en el CoBAT y se gestionan a través de la *Commission Royale des Monuments et des Sites* (CRMS), un órgano consultivo formado por expertos nombrados por el gobierno regional que emite informes vinculantes cuando las licencias afectan a bienes protegidos.

Aunque no se trate propiamente de planeamiento,

sino de gestión, también debemos hacer una referencia al control de la actividad urbanística mediante licencias (*permis d'urbanisme*), entre otras cosas porque en Bélgica este control incluye potestades que en España están reservadas al planeamiento, especialmente en lo que se refiere a las licencias de parcelación (*lotissement*) o urbanización, que tienen carácter reglamentario y regulan las posibilidades de edificación en las parcelas resultantes, obras de urbanización, equipamientos públicos, etc., es decir, lo que en España sería una actuación urbanizadora completa con Plan Parcial, Proyecto de Urbanización y repartelación<sup>6</sup>. En la Región de Bruselas, y cuando se trata de actuaciones de cierta importancia, las licencias fijan además les charges d'urbanisme (HAUZEUR 2014; BUP 2017, 437-438), unas obligatorias y otras potestativas, que pueden ser en forma de dinero, compromisos para realizar determinadas obras, cesiones de suelo, garantías financieras etc.

<sup>6</sup> En este tema, como en muchos otros, el sistema belga recuerda al francés, donde las actuaciones urbanizadoras

se controlan mediante le *permis d'aménager*.

Como vemos, *les permis d'urbanisme* belgas no son simples actos reglados como en España, sino que tienen un contenido potestativo muy amplio.

Las competencias de urbanismo, tanto en lo que se refiere al planeamiento, como a las licencias, informes y recursos se reparten entre las regiones y las comunas. Este reparto está, en general, vinculado a la existencia, o no, de un PPAS o de una licencia previa de parcelación (*permis de lotir*), que como hemos dicho tiene carácter reglamentario; a la propuesta, o no, de excepciones al cumplimiento de los reglamentos o planes de afección del suelo en el contenido de la solicitud; a la existencia de valores patrimoniales protegidos en su ámbito, y a la personalidad pública o privada del solicitante. En cualquier caso, las competencias de las regiones en esta materia son muy superiores a las de las comunidades autónomas españolas, y la tendencia de las últimas modificaciones legislativas es a reforzar este papel. A destacar, por último, las amplias competencias de los funcionarios delegados en la gestión del urbanismo dependientes de las regiones, una figura que no existe en España y que hace que esta gestión esté más profesionalizada y sea menos dependiente de los vaivenes políticos.

Si revisamos la evolución reciente del marco jurídico-urbanístico belga nos interesa destacar dos puntos de inflexión. Uno tiene que ver con la regionalización y posterior reforma constitucional federalista de 1993, afecta fundamentalmente a la distribución de las competencias y podríamos compararlo con el giro del sistema español a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997. El otro, de carácter más conceptual, no tiene un equivalente claro en la evolución histórica de la institucionalización del urbanismo en España<sup>7</sup>, y podemos relacionarlo con el final de la orientación funcionalista del planeamiento inspirado en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) que había dominado la práctica totalidad de las regulaciones urbanísticas europeas durante la posguerra, incluyendo nuestra ley del Suelo de 1956 y la *Loi du 29 mars 1962 "organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme"*.

A partir de los 70 deja de considerarse en Bélgica la ciudad existente como un espacio que hay que modernizar a toda costa y se intenta poner coto a las autopistas urbanas, las grandes remodelaciones, la segregación de usos, la

ocupación desenfrenada de nuevos territorios y el abandono de los centros urbanos, poniendo en valor la *mixité* (LENEL, 2013), la recuperación de la ciudad tradicional como paradigma de la complejidad (DOUCET, 2011), las formas de intervención siguiendo pautas graduales no invasivas, la concertación, el planeamiento estratégico orientativo frente al modelo funcionalista-determinista, y finalmente la sostenibilidad económica y ambiental (HANOCQ 2010).

En el caso belga el abandono del funcionalismo de los CIAM es una clara respuesta a las revueltas urbanas que tienen lugar a partir de la *bataille de la Marolle* de 1969 (COMHAIRE 2012; BUP 2017, 372), lo que obliga a implementar mecanismos de participación de los residentes relativamente más potentes que en otros países de la Europa continental (SCHOONBRODT 2009). Bruselas dio nombre al desastre funcionalista y de abandono de ciudad a la promoción inmobiliaria, que se conoce en todo el mundo como *bruxellisation* y alcanza el punto culminante en la exposición universal de 1958, pero a partir de los 70 la forma de entender el urbanismo cambia radicalmente.

Llama la atención que las nuevas formas de intervenir en la ciudad no se concretaron de forma inmediata en una modificación legislativa, sino en la orientación del planeamiento y de la práctica urbanística, en concreto, los estudiosos belgas ponen el foco en *Le Plan de Secteur de 1979* (PÉRILLEUX 2009; BUP 2017, 374-389). Desde entonces, se ha profundizado progresivamente en la misma orientación conservadora olvidando los modelos deterministas que todavía siguen vigentes en España.

### 3. Actuaciones simples frente a problemas complejos

Una vez expuesto sucintamente el sistema de planeamiento de Bruselas, lo primero que llama la atención a un urbanista español es que el contenido sustantivo habitual de nuestros complicados y voluminosos documentos de planeamiento se reparte entre varios tipos de instrumentos con objetivos perfectamente delimitados: planes de desarrollo, planes de afección del suelo, reglamentos, inventario del patrimonio inmobiliario y licencias de parcelación o urbanización con contenido normativo, y que el contenido de cada uno de estos instrumentos sea mucho más sencillo que el de nuestros planes.

Se podría objetar que la inexistencia de un plan

<sup>7</sup> Este punto de inflexión tiene relación con trabajos teóricos y experiencias de gestión relativamente conocidas entre los urbanistas españoles durante los años setenta (JACOBS

1961, POL 1978), pero en nuestro caso no llegan a tener la transcendencia institucional que tienen en otros países europeos y singularmente en Bélgica.

integral que considere simultáneamente en un único documento todas las cuestiones que afectan o tienen relación con el territorio impide la visión de conjunto del problema. Nosotros pensamos, sin embargo, que la conveniencia de estudiar un determinado problema desde una perspectiva global no implica necesariamente que nuestras acciones, incluyendo las de carácter regulatorio, también tengan que estar orientadas sistemáticamente a actuar sobre esa misma globalidad. Cuanto más amplia sea nuestra perspectiva y mayor amplitud tenga el análisis de las consecuencias de nuestras acciones mejor, pero nuestras decisiones operativas sólo serán efectivas cuando tengan objetivos concretos y limitados.

La mayor parte de las actividades humanas tiene algún tipo de impacto espacial, de ahí esa tendencia casi enfermiza a ampliar sistemáticamente el campo conceptual del urbanismo y el contenido de nuestros planes hasta hacerlos inabarcables. Los planes españoles son cada vez más complicados y la consecuencia más inmediata es la dificultad para debatir y adoptar decisiones durante su tramitación por los órganos colegiados competentes, no digamos para gestionar la participación pública. La aprobación de un plan de ordenación español implica miles de decisiones de mayor o menor calado que no siempre son correctamente comprendidas ni por las personas que las asumen, ni por los ciudadanos afectados, lo que hace que los planes carezcan a menudo del consenso social necesario para aplicar cualquier normativa y acaben convirtiéndose en cajas de sorpresa o auténticos caballos de Troya de distintos especuladores. De ahí la desconfianza generalizada hacia todo lo que tiene que ver con el urbanismo.

El exceso documental y conceptual de nuestros planes también es una fuente inagotable de duplicidades, conflictos de competencias, dudas entre el carácter vinculante u orientativo de sus determinaciones, contradicciones y resquicios interpretativos. En Bruselas, cada instrumento es un reflejo directo de las competencias administrativas de quien lo formula, y se limita al contenido que le es propio; en España, y especialmente en la región que mejor conocemos, Castilla-La Mancha, los planes municipales, además de regular o intentar regular desde el departamento de urbanismo la mayor parte de los asuntos de competencia local, tienen que recoger sistemáticamente un sinfín de determinaciones de contenido espacial emanadas directa o

<sup>8</sup> En el siglo de Internet, la mayor parte de los conflictos interadministrativos de carácter espacial se resolverían por sí solos si existiera la obligación de publicar todas las

indirectamente de otras administraciones como carreteras, confederaciones hidrográficas, montes, patrimonio, etc., que se revisten con justificaciones, normativa y otros contenidos propios del plan. En el mejor de los casos, y aun suponiendo que este trabajo de recopilación se realice de forma impecable, cada administración seguirá ejerciendo sus propias competencias con independencia de las tramitaciones urbanísticas, de forma que los planes siempre estarán desactualizados. No tenemos ninguna duda de la utilidad de superponer permanentemente sobre una misma cartografía la totalidad de las afecciones del territorio, es más, estamos seguros de que una práctica tan sencilla evitaría por sí sola buena parte de los conflictos sobre el uso del suelo, pero no podemos confundir esta superposición con un plan<sup>8</sup>. Las decisiones sustantivas tienen que adoptarse de una en una siguiendo su propio proceso administrativo, tanto si se trata de planes como de cualquier otro tipo de decisión, con independencia de la complejidad de los análisis que nos lleven a adoptarlas, y de la conveniencia de mantener un registro gráfico común de todas ellas cuando sean de naturaleza espacial para facilitar su publicidad y coherencia.

El planeamiento espacial debe ser un instrumento útil para tomar día a día decisiones que afectan al uso del suelo, no un conjunto de cientos o miles de decisiones inamovibles adoptadas con varios años de anticipación. Esto último implica desconocer tanto las dinámicas urbanas en las que tratamos de intervenir, como el funcionamiento de la maquinaria administrativa que tiene que regularlas o intervenir en ellas.

#### 4. Los planes de desarrollo y la coordinación

Ya hemos dicho que los planes de desarrollo de Bruselas (*plans de développement*) regionales o locales están orientados fundamentalmente a la coordinación de las actuaciones públicas sobre el territorio, que son de carácter orientativo, y que pueden completarse con planes más específicos como los de vivienda o movilidad que no están regulados expresamente en el CoBAT. En España los instrumentos equiparables a los planes de desarrollo belgas podrían ser los planes territoriales regulados en las distintas legislaciones autonómicas, aunque la disparidad de estas regulaciones, y sobre todo la limitada experiencia real en este tipo de planeamiento, hacen difícil y estéril cualquier análisis comparativo. En el caso concreto de

afecciones del suelo en un sistema de información geográfica unificado.

Castilla-La Mancha, los Planes de Ordenación del Territorio (POT) pueden tener determinaciones orientativas y/o vinculantes, y aplicarse bien sea directamente, o indirectamente a través de condicionantes impuestos al planeamiento municipal. En 2010 llegó aprobarse inicialmente un POT de ámbito regional bastante ambicioso, y se inició la redacción de varios POT de ámbito comarcal, pero la tramitación está actualmente paralizada.

En defecto de planes territoriales, la coordinación de las infraestructuras y en general de las distintas actuaciones públicas sobre el territorio se confía en Castilla-La Mancha a los planes municipales a través del señalamiento de los denominados "sistemas generales", un concepto especialmente escurridizo, y de una serie de medidas de protección que en la práctica se limitan a recoger afecciones vinculadas a dominios públicos e infraestructuras existentes, o decisiones de planificación de las distintas administraciones sectoriales.

En España, el carácter orientativo o vinculante del contenido del planeamiento urbanístico relativo a infraestructuras y coordinación entre administraciones es incierto y rara vez llega a tener efectos en la práctica. En estas circunstancias, cabría preguntarse si estamos ante un funcionamiento deficiente de la maquinaria administrativa de nuestro país, incapaz de cumplir sus propias normas, o ante un error en la concepción del planeamiento. Nosotros nos inclinamos por esto último. Nuestra estructura administrativa, como la de cualquier país democrático, parte tácitamente del principio de que no existe un único interés público, sino varios que a veces pueden entrar en conflicto, y asigna la gestión de estos intereses a distintos órganos y entidades funcionalmente independientes. Pues bien, cuando estos conflictos aparecen, la solución nunca puede ser encomendarse a un plan previo, menos aún si éste ha sido elaborado por la parte más débil desde el punto de vista político y administrativo, sino establecer mecanismos de concertación y/o jerarquías administrativas eficaces. En este punto la lógica de nuestro planeamiento choca frontalmente contra la lógica administrativa, por lo que no debemos extrañarnos de que los planes no se cumplan.

En el caso belga, el planeamiento ha renunciado a imponer soluciones de concertación vinculantes, y en los niveles estratégicos se utiliza únicamente como un instrumento de apoyo y reflexión a través de la obligación de justificar expresamente cualquier decisión que se aleje de sus previsiones. Algo parecido ocurre en la mayoría de los países de nuestro entorno (BASSOLS COMA, 2007 12-16). Naturalmente esto evita los incumplimientos,

pero el planeamiento estratégico orientativo tampoco parece ser la panacea para garantizar la coordinación, al menos en Bélgica (DELMOTTE & otros 2009). Una respuesta más adecuada para enfrentarse a este problema podría encontrarse en los numerosos estudios anglosajones sobre la toma de decisiones en las organizaciones complejas (MINTZBERG 1980), que recomiendan claridad en las jerarquías (competencias administrativas), mayor estandarización de los procesos de trabajo (procedimientos administrativos) y facilidades para la comunicación informal entre los distintos agentes (información compartida) algo muy fácil de conseguir con los modernos sistemas de información geográfica.

## 5. Reglamentos de urbanismo. Las virtudes de las normas genéricas.

En España, las condiciones de la edificación y otras actuaciones de contenido urbanístico se regulan fundamentalmente a través de la normativa de los planes, y en menor medida mediante ordenanzas municipales. En Bélgica el contenido normativo obligatorio de los planes se limita a la definición de los usos admisibles en cada punto del territorio y el grueso la regulación se concreta en los reglamentos de urbanismo (*règlements d'urbanisme*).

La consideración de los reglamentos de urbanismo como un conjunto de normas jerarquizadas formalmente independientes del planeamiento espacial, implica mayor homogeneidad y permanencia en la regulación de los aspectos comunes de la actividad urbanística, lo que facilita en gran medida el conocimiento, la aplicación y la mejora constante de la normativa por parte de todos los agentes implicados. Hay que tener en cuenta que ni los promotores, ni los técnicos, ni los representantes políticos ni los jueces se limitan, por lo general, a actuar en el ámbito reducido de un único plan local, y no tiene sentido que en cada caso se redacte por sistema una normativa diferente para regular cualquier aspecto de la actividad urbanística, tal como hacemos en España.

La separación entre reglamentos y planes también ha favorecido que los primeros se redacten con mayor rigor jurídico, y que estén mejor coordinados con una lista cada vez más amplia de normativas de distinto carácter que afectan directa o indirectamente a la edificación, el viario y las instalaciones, las actividades, el transporte, la fiscalidad de los inmuebles etc.

En cuanto a su contenido, y especialmente en lo que respecta a la regulación de las edificaciones, llama la atención que ni en los reglamentos ni en los planes de afección del

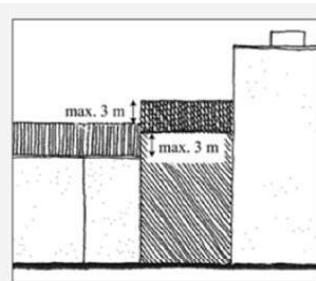


Fig. 8A : projet conforme : la façade avant et la toiture ne dépassent pas de plus de 3 mètres le profil mitoyen le plus bas et ne dépassent pas le profil mitoyen le plus haut.

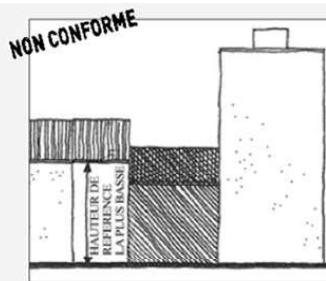


Fig. 8B : projet non conforme : la hauteur de la façade avant est inférieure à la hauteur de référence la plus basse.

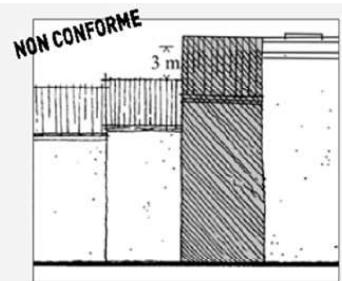


Fig. 8C : projet non conforme : la façade avant et la toiture dépassent de plus de 3 mètres le profil mitoyen le plus bas, sans pour autant dépasser le profil mitoyen le plus haut.

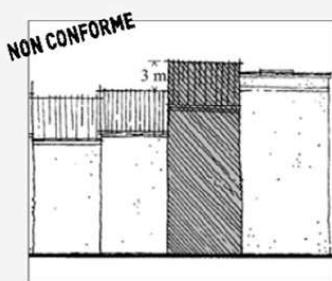


Fig. 8D : projet non conforme : la toiture dépasse la hauteur du profil mitoyen le plus haut, alors qu'elle ne dépasse pas de plus de 3 mètres le profil mitoyen le plus bas.

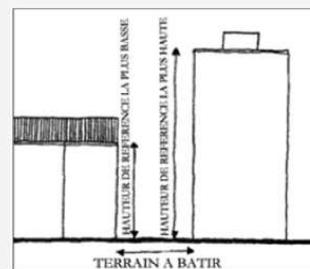


Fig. 9A : détermination des hauteurs de référence en terrain plat.

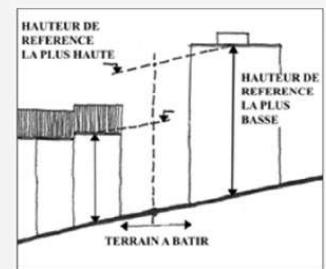


Fig. 9B : détermination des hauteurs de référence en terrain en pente.

### FIG.3/ Extracto del Reglamento Regional de Urbanismo

Fuente: <http://urbanisme.irisnet.be/>

suelo se limite directamente la edificabilidad. El volumen construible en cada parcela siempre se limita de forma indirecta y genérica mediante condiciones de altura, ocupación o retranqueos, vinculadas directamente a la situación existente en el entorno, tamaño, topografía y forma de la parcela, lo que curiosamente no se ha traducido en la densificación sistemática de territorio con edificaciones, sino todo lo contrario. Justo al revés que en España, donde estamos obsesionados desde hace tiempo con la edificabilidad con el propósito declarado de evitar la densificación aunque los resultados se empeñen en demostrar nuestro error.

Los volúmenes edificables se fijan mediante unas reglas sencillas fácilmente entendidas y asumidas por todos los afectados, entre otras cosas porque tienen una lógica similar a la de las ordenanzas medievales o el código civil del siglo XIX. Más adelante, cuando analicemos el contenido de los planes de afectación del suelo, veremos que la asignación de usos se basa en criterios parecidos.

La relación directa entre las condiciones de edificación y la situación objetiva actual de la parcela afectada y de su entorno hace que la normativa urbanística no se perciba como una asignación más o menos arbitraria de derechos, sino como un reconocimiento formal de un derecho preexistente. La fuente del derecho a edificar no sería tanto el plan, como en España, sino una situación de hecho que se ha consolidado a lo largo del tiempo. En este marco conceptual, podemos decir que los planes de afectación del suelo belgas se limitan a definir una serie de reglas de uso del suelo basadas en los patrones tradicionales que se han venido utilizando en cada zona, y darles fuerza obligatoria.

Además de ser más sencillas, estas reglas han demostrado ser más eficaces que las cifras abstractas y las hojas de cálculo cada vez más complejas de nuestros planes para conseguir tejidos urbanos coherentes. De acuerdo con la mentalidad urbanística española, es necesario utilizar referencias volumétricas y estéticas directas como la edificabilidad, alturas máximas,



FIG.4/ Manzana residencial en Uccle- Bruselas-

Fuente: Google Earth

forma de las cubiertas etc. para garantizar un paisaje urbano homogéneo. Pues bien, sólo hay que darse una vuelta por cualquier ciudad belga y compararla con las españolas para darse cuenta de que estamos equivocados. Si queremos un paisaje urbano equilibrado y ausencia de densificación, unas reglas genéricas ligadas a la situación preexistente y mantenidas en el tiempo son mucho más efectivas que cualquier intento de uniformar con edificabilidades y parámetros de volumen fijos.

Como consecuencia, probablemente, de este tipo de regulaciones, el modelo urbano más común en Bruselas desde los años 70 es la manzana cerrada con intensidades edificatorias directamente relacionadas con el tamaño de estas unidades, o lo que es lo mismo, con la densidad del viario, porque cuando las manzanas son grandes la ordenanza genérica nos conduce inevitablemente a espacios no edificados en su interior. (DECLÈVE & otros 2009, 294).

Otro de los motivos con los que se justifica en España la fijación directa de la edificabilidad es la necesidad de garantizar la justicia en la asignación de derechos y posibilitar el reparto de cargas y beneficios del planeamiento. Otra de nuestras obsesiones, y otro error, porque lo que cualquier propietario desea no es una igualdad abstracta expresada en una hoja de cálculo, sino poder hacer lo mismo que sus vecinos, y los complejos instrumentos de reparto previstos en nuestra legislación plagados de conceptos abstractos y coeficientes de imposible justificación solo producen desconfianza. Los repartos tienen que ser más sencillos y aplicarse

a propósitos concretos, y eso se resuelve mejor con el código civil y sistemas como *les charges d'urbanisme* de la región de Bruselas, que con los cálculos de aprovechamiento previstos en la legislación española.

Finalmente, la eliminación de la edificabilidad y de los cálculos de aprovechamiento implica una simplificación extraordinaria del planeamiento y de la ejecución urbanística, y sobre todo, aumentan en la misma medida el entendimiento de las reglas por parte de todos los afectados, lo que hace que éstas siempre resulten más efectivas.

## 6. Planes de afección del suelo. Actitudes conservadoras o voluntaristas.

Entre todos los instrumentos descritos en el CobAT los planes de afección del suelo (*plans d'affectation du sol*) son los más parecidos a nuestros planes urbanísticos, en tanto se trata de una regulación de uso del suelo de carácter universal y vinculante previa a las licencias. Existen, sin embargo, diferencias muy significativas entre ambos sistemas que resultan especialmente sugerentes para un profesional español.

Tal como hemos visto, los planes de afección del suelo se centran exclusivamente en la zonificación, es decir, en definir los usos admisibles en cada punto del territorio. A diferencia de lo que ocurre en España, los contenidos relativos a infraestructuras y coordinación entre admi-



FIG.5/ Plateau Avijil en Uccle en el centro de la imagen. Ordenación del PRAS

Fuente: <http://urbanisme.irisnet.be/>



FIG.6/ Plateau Avijil en Uccle. Ordenación del PPAS

Fuente: <http://urbanisme.irisnet.be/>

nistraciones públicas sólo son orientativos y se concretan en los planes de desarrollo. También queda fuera la mayor parte del contenido que regula genéricamente las características de las edificaciones u otras actuaciones de contenido urbanístico, que se concreta en los reglamentos de urbanismo. En cuanto al resto del contenido de nuestros planes, como la programación o la clasificación del suelo, sencillamente no se contemplan porque se tratan directamente a través de las licencias (*permis d'urbanisme*).

La zonificación del Plan Regional de Afección del Suelo (*PRAS*) es relativamente simple y, como hemos dicho, se apoya fundamentalmente en la situación actual de los usos del suelo. No tiene carácter voluntarista como en España. En la práctica, los planos del *PRAS* se parecen mucho a lo que nosotros denominaríamos planos de información de usos existentes en cualquier plan municipal, y la normativa se limita a recoger los patrones consolidados por estos mismos usos, es decir, se entiende que las nuevas edificaciones deben respetar por defecto los patrones que han ido consolidando los usos existentes en cualquier punto del territorio, y en caso contrario, cuando se propongan usos nuevos o algún tipo de transformación del suelo, se obliga a tramitar procedimientos especiales que se resuelven, normalmente, mediante licencias específicas más o menos complejas.

En España el modelo de referencia de los planes no es la ciudad existente, sino el diseño final propuesto por el propio plan, y la mayor parte de sus medidas van dirigidas a regular el proceso posterior de transformación mediante actuaciones urbanizadoras o reurbanizadoras. Este contraste de filosofías resulta especialmente llamativo en las áreas de borde o semiconsolidadas que nosotros clasificamos como urbanas no consolidadas o urbanizables, donde tendemos a ignorar los pequeños procesos de transformación en áreas de baja densidad que han contribuido a configurar la realidad actual, o lo que es peor, los consideramos un estorbo que dificulta la ejecución de transformaciones más radicales en línea con un proyecto final de ciudad en el que no caben las medias tintas, y en consecuencia los prohibimos.

En un sistema basado en la ciudad existente y en los procesos de transformación adaptativos no tiene sentido la clasificación del suelo previa, un concepto que resulta fundamental en nuestra cultura<sup>9</sup>, aunque haya quedado desdibujado en

la última ley estatal. La clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable o rústico, y los distintos regímenes del suelo que de ahí se derivan, son un claro reflejo de la voluntad de transformar la ciudad que ha condicionado la legislación y la práctica urbanística españolas.

Tampoco se utiliza en Bélgica el concepto de solar, ni existe una distinción equivalente a la que nuestro RDL 7/2015 establece entre el suelo rural y el suelo urbanizado, con independencia de que en algunas zonas del *PRAS* no esté permitida la edificación como consecuencia de su naturaleza agrícola o forestal. En la práctica, la urbanización nunca es una cualidad que pueda representarse en blanco y negro. Siempre tendremos infinitas tonalidades de gris que pueden ser perfectamente compatibles con una gama también muy amplia de intensidades y usos de suelo. Es importante señalar que estas diferencias a la hora de enfocar el planeamiento no son exclusivas de la Región de Bruselas-Capital, donde la mayor parte del territorio ya está urbanizado. También son válidas en el resto de Bélgica, donde la realidad territorial tiene más similitudes con la de cualquier región española.

Es cierto que en algunos lugares y circunstancias históricas las actitudes voluntaristas orientadas a la transformación o al ensanche de la ciudad existente han resultado exitosas, pensemos por ejemplo en el París de Haussmann, o en el ensanche de Barcelona, pero en las circunstancias actuales lo normal será lo contrario, y la historia no tiene marcha atrás. En cualquier caso, aun reconociendo que la transformación consciente de la ciudad puede ser una opción adecuada en algunas áreas concretas del territorio, no tiene sentido que esta lógica se imponga con carácter universal tal como ocurre en España. Ahora tenemos un marco de referencias socio-económicas cambiantes, que se traducen en intereses, necesidades y conflictos espaciales igualmente volátiles, no tenemos un modelo ideal de ciudad universalmente admitido como correcto, ni una ciencia exacta que permita definir este modelo en cada caso concreto. En estas circunstancias, pretender regular sistemáticamente cualquier actividad urbanística a partir de un modelo final de ciudad más o menos acabado en el que deben converger todas las actuaciones a medio plazo es simplemente una quimera.

Los españoles deberíamos pensar si merece la pena mantener con carácter general esta actitud tan agresiva en todo el territorio nacional

<sup>9</sup> La clasificación del suelo como instrumento para definir diferentes regímenes jurídicos de la propiedad del suelo, tal como se entiende en la legislación urbanística tradicional española, desde 1956 y se mantiene en las distintas legislaciones autonómicas, es un concepto jurídico difícilmente

traducible que no existe en ninguno de los países estudiados por (GARCÍA BELLIDO Javier & Andrés BETANCOR 2001, apartado 13). Tampoco tenemos constancia de que exista en ningún otro país.

frente al fenómeno urbano, tratando de imponer modelos cerrados a partir de un supuesto racionalismo, o sería preferible adoptar actitudes más conservadoras y adaptativas como las que hemos observado en el planeamiento belga, que facilitan una evolución urbana sin sobresaltos, son más respetuosas con el paisaje existente, y desde luego son mejor entendidas y aceptadas por los ciudadanos, sean o no propietarios, que no perciben el planeamiento como una imposición basada en oscuros razonamientos técnicos, sino como un conjunto de reglas basadas en el sentido común.

## 7. Consecuencias económicas

Hemos dicho que, en la práctica, los reglamentos de urbanismo y los planes de afección del suelo no implican una asignación más o menos arbitraria de derechos, sino el reconocimiento formal de unos derechos preexistentes basados en las circunstancias objetivas de cada parcela y su entorno inmediato. Una de las consecuencias más evidentes de este hecho es que, al contrario de lo que sucede en España, la aprobación de un nuevo plan o reglamento no afecta de forma general a los precios del suelo.

En nuestro país esta relación fundamental entre el planeamiento y los precios del suelo ha sido reconocida tradicionalmente en la propia legislación, especialmente para tenerla en cuenta en el momento de realizar valoraciones, pagar impuestos, o regular mecanismos de compensación de los aprovechamientos asignados por el propio plan. La esencia especulativa de nuestro sistema de planeamiento también se reconoce por alguno de los padres redactores de la reciente legislación autonómica (FERNÁNDEZ Gerardo Roger, 2011, 81-87), aunque a continuación se cae en la ingenuidad de pensar que este problema puede corregirse con la figura del agente urbanizador y la concurrencia. El planeamiento vinculante basado en un diseño final de naturaleza intrínsecamente especulativa es una de las fuentes fundamentales de corrupción de nuestro sistema político<sup>10</sup>, y esto solo puede evitarse cambiando radicalmente la forma de entender el planeamiento.

En términos periodísticos, la corrupción urbanística se asocia en España al concepto de "reclasificación" del suelo. Pues bien, en Bélgica, como en otros países europeos, este concepto no solo no existe, también resulta difícil traducirlo y explicarlo. La clasificación del suelo en urbano,

<sup>10</sup> Observamos que la mayor parte de los expertos (IGLESIAS 2007 30-34) consideran que, en España, la corrupción urbanística ligada al sistema de planeamiento está relacionada con la liberalización del suelo de 1998, es decir, con la posibilidad de urbanizar territorios que no han sido

urbanizable y no urbanizable no tiene sentido, y mucho menos su "reclasificación". Tampoco lo tiene la defensa sistemática de las actuaciones urbanizadoras como "creadoras de riqueza" frente al supuesto inmovilismo de los propietarios que se deduce de algunas legislaciones autonómicas, como la castellano-manchega o la valenciana, que ha provocado varias resoluciones contrarias del Parlamento Europeo como las de fechas 13-12-2005, 21-06-2007 o 26-03-2009.

Naturalmente, el hecho de que los planes se basen por defecto en el mantenimiento de la ciudad existente no impide que se produzcan transformaciones del suelo. La diferencia es que estos procesos, tanto si son de iniciativa pública como privada, no se diseñan mediante clasificaciones de suelo y planes vinculantes previos, sino mediante licencias específicas que tienen carácter reglamentario cuando van acompañadas de división de la propiedad original, y pueden imponer condiciones que en España estarían asociadas al planeamiento, como las cargas de urbanización, cesiones de suelo o contribuciones dotacionales. Es decir, los procesos de transformación están siempre asociados a un promotor público o privado conocido, un ámbito espacial, un presupuesto, unos plazos de ejecución y unas garantías económicas, y mientras no se conocen todos estos datos, no existe ninguna asignación de derechos previa que pueda alterar los precios del suelo provocando actuaciones especulativas.

Otra consecuencia llamativa del carácter conservador del planeamiento belga es la ausencia de mecanismos específicos de compensación de aprovechamientos o de reparto de cargas y beneficios. Sencillamente, no son necesarios fuera del ámbito de los permisos de urbanismo, como tampoco son necesarios los cálculos de edificabilidad. *Les charges d'urbanisme* se aplican directamente y de forma individualizada a los permisos de parcelación y/o urbanización. Al margen de otras consideraciones, es fácil imaginar cómo se simplifica de esta manera el trabajo de los técnicos y la gestión urbanística.

## 8. Competencia regional o local

En España, el contenido del planeamiento gira en torno a los planes municipales. En Bélgica, la pieza fundamental son los planes regionales como el PRAS de la Región de Bruselas o los planes de sector de Valonia, que definen una

declarados expresa y previamente como urbanizables. Sin embargo, esta explicación no sería coherente con la realidad jurídica y la práctica europeas, donde la clasificación del suelo sencillamente no existe.

zonificación de carácter universal con detalle suficiente para regular la actividad urbanística en la totalidad del territorio. Los planes locales o particulares pueden completar o modificar las disposiciones del plan regional pero al contrario de lo que sucede en España, no son estrictamente necesarios para definir el régimen jurídico del suelo.

La primera consecuencia de la existencia de una base regional detallada de afecciones del suelo es la simplificación y uniformidad de los contenidos que viene a añadirse a la que ya hemos comentado al hablar de los reglamentos de urbanismo.

El carácter regional de salida de las afecciones del suelo también implica mayores dosis de

permanencia y racionalidad territorial, ya que las posibles innovaciones locales siempre tienen que contrastarse con una ordenación previa coherente redactada para un territorio más amplio. Pensemos, por ejemplo, en la ya tradicional competencia entre entidades locales limítrofes para atraer hacia su territorio el teórico maná de las promociones inmobiliarias. Con un sistema de planeamiento como el belga habría sido imposible llegar a situaciones parecidas a lo que ahora tenemos en algunos puntos de la costa o en la Sagra toledana.

Alguien podría objetar que este modo de proceder, caso de trasladarse a nuestro país, atentaría contra nuestra tradicional autonomía municipal, y podría provocar cierta desafectación



FIG.7/ Situación de las parcelaciones en la Región de Bruselas-Capital

Fuente: <http://urbanisme.irisnet.be/>

<sup>11</sup> Véase la legislación urbanística de Castilla-La Mancha, y en general la de todas las regiones que han introducido el

régimen de las actuaciones urbanizadoras.

de los poderes locales cuando se enfrentan al control de la actividad urbanística. Frente a este tipo de reticencias, conviene reflexionar una vez más sobre la naturaleza del urbanismo en un mundo globalizado, sobre la relación entre los viejos términos municipales y el territorio realmente afectado por los servicios locales que hoy consideramos básicos, como el abastecimiento de agua, el tratamiento de residuos etc., y en definitiva sobre si los límites físicos y funcionales de las entidades urbanas actuales pueden coincidir con los límites de unos términos municipales que se diseñaron cuando el horizonte vital de la mayoría de las personas no llegaba más allá de la distancia que uno podía recorrer andando. No podemos aplicar criterios políticos y administrativos del mundo preindustrial a las realidades del siglo XXI.

## 9. Regulación de los procesos de transformación del suelo mediante licencias

En España la actividad urbanística se asocia a las actuaciones urbanizadoras, es decir, a los procesos de transformación del suelo que dan como resultado solares edificables donde antes sólo había terreno natural. Damos por sentado que un suelo sólo puede urbanizarse cuando la Administración pública ha declarado previamente que esta urbanización es conveniente para el interés público aprobando el correspondiente plan, consideramos incluso que el propio acto de urbanizar es una prerrogativa de la Administración que los particulares sólo pueden ejecutar mediante algún tipo de concesión<sup>11</sup>, y que las licencias son meros actos reglados que se limitan a comprobar el cumplimiento de las condiciones del planeamiento. En Bélgica no se cumple ninguna de estas premisas.

En una situación en la que los planes y reglamentos de urbanismo se limitan a regular los usos admisibles en función de la parcelación y de las edificaciones existentes en el entorno, cualquier transformación del suelo queda, por su propia naturaleza, fuera del planeamiento previo, y la única forma de regularla será modificando el plan, o directamente a través de las licencias. En el caso de Bélgica, el procedimiento habitual es éste último.

Esto es posible porque allí las licencias no son

<sup>12</sup> A los profesionales españoles acostumbrados a redactar documentos de planeamiento parcial o programas de actuación urbanizadora les puede resultar interesante comparar el contenido de su trabajo con el de la documentación necesaria para tramitar una actuación similar en Bruselas en el marco de un *permis de lotir*, descrita en una Orden de 29 de abril de 2004: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=04-](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=04-)

exactamente actos reglados. El CoBAT reconoce expresamente que pueden contener excepciones a los planes y reglamentos aunque, en estos casos, la tramitación sea más compleja. También se regula su publicidad, la participación pública, plazos máximos de ejecución, y la imposición de cargas de urbanismo obligatorias y/o potestativas que afectan a los gastos de urbanización, cesiones de suelo, contribución a la ejecución de dotaciones, garantías financieras etc. Por último, cuando existe división en varios lotes que puedan venderse de forma independiente, o se modifican los límites del viario público, se deben definir las afecciones del suelo y la licencia tiene carácter reglamentario para regular el uso de las parcelas resultantes. Como vemos, el contenido de una licencia puede llegar a parecerse mucho a lo que en Castilla-La Mancha sería un Programa de Actuación Urbanizadora completo<sup>12</sup>, pero con dos diferencias importantes, la primera es la inexistencia de una clasificación del suelo previa, lo que evita los fenómenos especulativos específicos de la cultura urbanística española, la segunda la aplicación de la lógica administrativa de los permisos en lugar de la del planeamiento o la concesión administrativa, lo que reduce extraordinariamente los plazos y facilita la gestión posterior.

La regulación directa de los procesos de transformación mediante licencias evita otro de los eternos problemas del urbanismo español: el tiempo transcurrido entre el origen de una iniciativa transformadora y la finalización del producto inmobiliario es siempre muy superior al que impone la lógica comercial y financiera. De ahí que cualquier expediente que respete las reglas de procedimiento y los plazos esté condenado al fracaso comercial. Lo mismo puede ocurrirles a los bancos cuando conceden préstamos. Tienen que asumir riesgos inconcebibles en otras latitudes como consecuencia directa del tremendo desfase temporal entre algunas inversiones y las ventas.

El sistema belga también es más coherente con la naturaleza pública o privada de las iniciativas transformadoras, lo que contribuye a clarificar las relaciones entre la Administración y los promotores privados. En buena parte de España, y en Castilla-La Mancha en concreto, la ley parte del principio de que la facultad de planificar es sólo pública, y que esta facultad llega hasta el mínimo

[07-01&numac=2004031297](#) A nosotros, como arquitectos, nos llama la atención la importancia de los detalles jurídico-administrativos, solución de afecciones, acometidas o posibles conflictos con los propietarios colindantes y la escasa importancia dada al proceso de diseño. Aun así, en Bélgica, la mayor parte de los profesionales del urbanismo también son arquitectos.

detalle, dando por supuesto que los promotores van a limitarse única y exclusivamente a ejecutar lo que el poder público ha definido previamente, pero este principio choca frontalmente con la realidad de los procesos de toma de decisiones en una economía como la nuestra, donde siempre serán los promotores, públicos o privados, los que definen el producto final adaptándose a las circunstancias concretas de cada lugar, cada momento y cada mercado. El resultado es una regulación un tanto hipócrita que otorga a la Administración unas facultades que en realidad nunca llega a ejercer directamente, y que acaban utilizando las empresas privadas como un caballo de Troya en beneficio de sus propios intereses. De esta forma, la Administración reviste con el manto del interés público lo que sólo son intereses privados, y acaba dejando en manos privadas facultades que solo deberían ser públicas, como la expropiación.

## 10. Conclusión

Todos los países de Europa occidental disponen de instrumentos jurídicos que permiten a la Administración pública intervenir en las dinámicas urbanas, pero existen enormes diferencias, tanto entre los modelos de intervención, como en los resultados (EUROPEAN COMMISSION 1997). En este contexto, España se caracteriza por tener uno de los modelos más pretenciosos y complejos y unos resultados decepcionantes, tanto en lo que respecta a la calidad de los nuevos espacios urbanos como, sobre todo, al control de las actividades económicas relacionadas con su producción. El estallido de la burbuja inmobiliaria ha vuelto a poner sobre el tapete un tema que, por otra parte, nunca ha dejado de estar presente entre los profesionales del urbanismo: el fracaso del sistema de planeamiento español. En estas circunstancias, el estudio de los modelos y las experiencias ajenas siempre será una fuente de inspiración para corregir nuestro rumbo.

Comparado con el nuestro, el sistema belga destaca por su sencillez, y sobre todo porque pone en cuestión la mayoría de los principios en los que se basa nuestro modelo sin que ello signifique la anarquía urbanística ni menor calidad urbana, por lo que su estudio resulta especialmente sugerente para cualquier urbanista o legislador español preocupado por estos problemas. En concreto:

- En la práctica, el derecho a edificar no se asigna a través del planeamiento en función de un modelo de ciudad futura, sino que se basa en los patrones que han conducido a la construcción de la realidad existente y en las circunstancias específicas de cada parcela y de su entorno. El contenido del planeamiento

obligatorio se limita, por lo general, a recoger estos patrones para darles fuerza normativa.

- Los cambios de uso o actuaciones de transformación del suelo no se planifican previamente de forma sistemática y obligatoria, sino que se regulan con la lógica de las licencias. No existe la clasificación del suelo previa.
- En coherencia con lo anterior, las licencias no son siempre actos reglados, y pueden depender de controles supramunicipales similares a los de nuestros planes y/o incluir disposiciones reglamentarias en función de su contenido. La diferencia es la ausencia de planificación previa, lo que evita alteraciones artificiales del precio del suelo, disminuye los fenómenos especulativos y acorta los tiempos de tramitación hasta hacerlos compatibles con la lógica del mercado inmobiliario.
- En el sistema belga no existen los estándares obligatorios ni la edificabilidad. La regulación de la edificación siempre se basa en patrones genéricos dependientes del entorno.
- En el sistema belga no existe nada parecido a los complejos mecanismos de cálculo y reparto de aprovechamientos de la legislación española. Las compensaciones, cuando son necesarias, se basan en las reglas comunes del derecho civil y del derecho administrativo.
- La piedra angular del sistema no son los planes municipales, sino los planes de afección del suelo regionales que cubren la totalidad del territorio con una sencilla zonificación basada en la realidad existente, y los reglamentos regionales de urbanismo. Ambos instrumentos tienen detalle suficiente para regular directamente la edificación sin perjuicio de que puedan ser completados o modificados con instrumentos locales.

En definitiva, el caso belga demuestra que es posible utilizar con resultados satisfactorios un sistema mucho más sencillo y más ágil que el nuestro para intervenir en las dinámicas urbanas, evitando al mismo tiempo que el propio sistema se corrompa mediante la modificación artificial de los precios del suelo.

Toledo y Bruselas, enero de 2019

## Bibliografía

- BASSOLS COMA, Martín (2007) "Panorama del Derecho Urbanístico Comparado" en *Serie Claves del Gobierno Local*, nº 5, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona/Madrid 2007

- BUP, Bruxelles Urbanisme et Patrimoine. Service Public Regional de Bruxelles (2017) *Bruxelles, Histoire de planifier: Urbanisme aux 19e et 20e siècles*, Mardaga, Bruxelles 2017.
- COMHAIRE Gaël (2012) "Activisme urbain et politiques architecturales à Bruxelles: le tournant générationnel" en L'Information Géographique 2012/3 (Vol.76) Disponible en <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2012-3-page-9.htm>
- DECLEVE, Bernard & Priscilla ANANIAN & Mauricio ANAYA & Anne LESCIEUX (2009) *Densités bruxelloises et formes d'habiter*. Direction Etudes et Planification Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement. Bruxelles.
- DELMOTTE, Florence & Michel HUBERT & Francois TULKENS (2009) "Les schémas directeurs, et après?" en Brussels Studies, 30 (2009) Disponible en [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)
- DELWIT, Pascal & Kris DESCHOUWER (2009) "Les institutions bruxelloises" en Brussels Studies, EGB14. Disponible en [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)
- DOUCET, Isabelle (2011) "Learning from Brussels. An irreducible approach to architectural and urban problematic?" *Revue Belge de Géographie* n° 1-2 2011, Bruxelles. Disponible en <https://journals.openedition.org/belgeo/7092>
- EUROPEAN COMMISSION (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Disponible en inglés o francés en <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>
- EUROPEAN COMMISSION (2000) *The EU compendium of spatial planning systems and policies (Belgium)*. Disponible en inglés en <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7b4561d9-56a3-43e6-94d4-373928195f67/language-en/format-PDF/source-85520621>
- GARCÍA BELLIDO Javier & Andrés BETANCOR (2001) "Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales" en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Vol XXXIII n° 127 Ministerio de Fomento Madrid 2001
- FERNÁNDEZ Gerardo Roger (2011) *Para comprender el urbanismo español (De una vez por todas)* Iustel, Madrid 2011
- HANOCQ, Philippe (2010) *The territorial planning system and the urban development in Belgium: from a deterministic to a strategic model*. University of Liege – Applied Sciences Faculty. Disponible en <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/112982/1/Urban%20planning%20in%20Belgium%20-%20v2.pdf>
- HAUZEUR, Thomas (2014) "Le point sur les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale", en *Le blog du secteur public*, EFEB SA/NV Bruxelles. Disponible en <https://secteurpublic.ifebenlux.com/2014/01/28/le-point-sur-les-charges-durbanisme-en-region-de-bruxelles-capitale-article/>
- IGLESIAS, Felipe (Director) (2007) Informe: "Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción". Vol 1, Fundación Alternativas, Madrid 2007. Disponible en <http://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>
- JACOBS, Jane (1ª edición inglesa 1961) *The Death and Life of Great American Cities* Random House, New York 1961, Versión española consultada: *Muerte y Vida de las Grandes Ciudades* Capitán Swing Libros S.L., Madrid, 2011 2º edición, traductores Angel abad & Ana Useros
- LAGASSE, Nicolas, (2012) "Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby »" en *Brussels Studies*, 61. Disponible en [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)
- L'ARAU, "À qui profite la réforme du CoBAT?" *Actes du 47e École urbaine* de l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaines (ARAU), Bruxelles 2016. Versión electrónica disponible en <https://www.arau.org/fr/urban/conf/88/reforme-du-cobat-quelles-avancees-pour-le-citoyen>
- LENEL, Emmanuelle (2013) "La mixité sociale dans l'action publique urbaine à Bruxelles. Projet ou langage politique?" en *Brussels Studies*, 65. Disponible en [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)
- MINTZBERG Henry (1980) "Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design" en *Management Science*, Vol 26, nº 3 (Mar. 1980) Disponible en <https://www.ics.uci.edu/~corps/phaseii/Mintzberg-StructureIn5s-MgmtSci.pdf>
- PERILLEUX, Benoit (2009) "La planification et l'aménagement du territoire à Bruxelles, bilan et perspectives". En Bruxellas dans 20 ans, *Cahier de l'ADT* nº 7, Agence de Développement Territorial pour la Region Bruxelles-Capital (ADT) Bruxelles. Disponible en [http://homepages.ulb.ac.be/~bwayens/pdf/2009\\_ADT\\_20ansbxl\\_quartier.pdf](http://homepages.ulb.ac.be/~bwayens/pdf/2009_ADT_20ansbxl_quartier.pdf)
- POL Francisco (1978) "Bolonia: Una experiencia de apropiación colectiva del centro histórico" en *Revista Arquitectura* nº 212, Madrid 1978
- SCHOONBRODT, René (2009) "Bruxelles: Capitale mondiale de la participation?". En *Bruxelles dans 20 ans*, Cahier de l'ADT nº 7, Agence de Développement Territorial pour la Region Bruxelles-Capital (ADT) Bruxelles. Disponible en [http://homepages.ulb.ac.be/~bwayens/pdf/2009\\_ADT\\_20ansbxl\\_quartier.pdf](http://homepages.ulb.ac.be/~bwayens/pdf/2009_ADT_20ansbxl_quartier.pdf)
- TERÁN, Fernando de (1978) *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea*, Gustavo Gili, Barcelona, 1978
- VANDERMOTTEN, Chistian (2014) *Bruxelles, une lecture de la ville*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2014

## Abreviaturas

- CoBAT: *Code Bruxellois d'Aménagement du Territoire*. Código urbanístico de la Región de Bruselas-Capital.
- CRMS: *Commission Royale des Monuments et des Sites*. Colegio de expertos que emite informes vinculantes cuando las licencias urbanísticas afectan a bienes protegidos.
- PAD: *Plan d'Aménagement Directeur*. Plan con

- contenido estratégico y reglamentario. Nueva figura establecida por el CoBAT de 2018 que se sitúa en la cúspide jerárquica del planeamiento.
- PCD:** *Plan Communal de Développement*. Son planes de orientación estratégica establecidos por cada entidad local que afectan a la totalidad de su territorio. En Bélgica la comuna es la entidad local básica, equivalente a nuestros municipios.
- PRAS:** *Plan Régional d'Affectation du Sol*. Plan regional de carácter reglamentario (obligatorio) que establece los usos permitidos en cada parte del territorio.
- PPAS:** *Plan Particulier d'Affectation du Sol*. Planes locales formulados por las comunas que detallan, complementan o modifican puntualmente las disposiciones del PRAS.
- PRD:** *Plan Régional de Développement*. Plan de orientación estratégica establecido por la autoridad regional que afecta a la totalidad de su

territorio.

**RCU:** *Règlements Communaux d'Urbanisme*. Reglamentos municipales de urbanismo. Completan y/o precisan las disposiciones del RRU en el ámbito local.

**RCUZ:** *Règlements Communaux d'Urbanisme Zonés*. Reglamentos municipales de urbanismo que se aplican únicamente en una parte del territorio de la entidad local.

**RRU:** *Règlement Régional d'Urbanisme*. Define las características de las edificaciones y su entorno con independencia de la zonificación establecida en los planes.

**RRUZ:** *Règlements Régionaux d'Urbanisme Zonés*. Reglamentos regionales de urbanismo que se aplican únicamente en una parte del territorio de la región.

**POT:** Plan de Ordenación del Territorio