

REGLAS DEL URBANISMO OPERACIONAL

André Pollet y Anne Bain

El contexto general que configura el urbanismo ha sufrido una importantísima evolución en los últimos años a causa de la convergencia de varios factores:

- La puesta en tela de juicio del urbanismo llevado a cabo en los años sesenta y setenta, en los que, para responder a las inmensas necesidades de entonces, se dio prioridad a la producción en masa de viviendas y equipamientos.
- La aparición de la crisis económica, con sus consecuencias.
- La toma de conciencia de una sociedad urbana en plena evolución y que expresa sus nuevas prioridades en la esfera del urbanismo:

- Satisfacción más inmediata de las necesidades reales de los habitantes y calidad de su marco de vida.
- Participación más efectiva de los distintos agentes, y en especial de la propia población, en la definición de los objetivos y en la elaboración y gestión del entorno de su vida cotidiana.
- Una planificación más global que integre los aspectos sociales, económicos, culturales y urbanísticos de cada proyecto, eludiendo las fragmentaciones sectoriales.

Este conjunto de cambios y reivindicaciones permite prever que de ahora en adelante las ciudades se desarrollarán y transformarán sobre la base de proyectos concretos y originales, que

se llevarán a cabo con una gran participación de sus habitantes.

La noción de proyecto de barrio simboliza a la perfección este cambio de escala y este cambio de práctica. El barrio evoca un espacio limitado, conocido por sus habitantes, una realidad viva, el marco de la vida cotidiana. Es, con toda seguridad, la escala más apropiada para integrar la actuación urbana con las diversas dimensiones de la vida local. Siendo así, se impone un cambio de práctica, la necesidad de una concertación efectiva entre los diferentes agentes, entre quienes conciben la obra, los que la realizan, quienes la dirigen, la Administración y los propios usuarios; no cabe duda de que surgirán muchas innovaciones del intercambio de sus diferentes intervenciones, propuestas y actuaciones; y, desde luego, es preciso poner a punto los mecanismos que permitan la confrontación, aunque sea conflictiva, de estas diferentes partes interesadas.

A los Ayuntamientos les corresponde definir las condiciones en las que se ha de realizar el debate público y organizar sus modalidades, pero también han de garantizar la necesaria coordinación de los diferentes agentes o partes interesadas, ya que estos proyectos urbanísticos tendrán que desarrollarse gracias a su iniciativa y bajo su responsabilidad.

Para realizar sus proyectos los alcaldes desean desde hace tiempo disponer de una serie de trámites sencillos y diversificados, que se adapten bien a la puesta en práctica de las actuaciones que dependen de su responsabilidad, tanto si esas actuaciones son sencillas y concretas como si son más generales y complejas. Existe un deseo unánime de poder disponer de esos trámites en el mejor momento elegido por el municipio, para cada prerrogativa pública, sobre ámbitos diferentes, en vez de tener la obligación de poner en marcha una intervención pública global que hace asumir a la colectividad la responsabilidad y los costos de un conjunto de actuaciones, no todas derivadas por definición de su papel.

La descentralización de competencias en materia de urbanismo brindaba, con toda evidencia, la posibilidad de satisfacer ese deseo. En efecto, el reparto de responsabilidades e iniciativas entre Estado y administraciones locales en materia de urbanismo había llevado a definir jurídicamente los objetivos de la ordenación urbana mediante la descripción de un procedimiento, que fijaba a la vez las reglas relacionadas con la apropiación de los terrenos, construidos o no, las garantías de los habitantes, propietarios e inquilinos, y las modalidades financieras. La colectividad local afirmaba sus objetivos eligiendo un procedimiento global, cuya aprobación solicitaba del Estado. Este, tras haberse cerciorado de que se daban todas las garantías jurídicas, administrativas y financieras, autorizaba al municipio a llevar a cabo su proyecto, aunque reservándose la responsabilidad de la legalidad del procedimiento.

La Ley número 85-729, de 18 de julio, relativa a la definición y puesta en práctica de los principios de ordenación del territorio, ha tratado de

favorecer esta realización proporcionando una "caja de herramientas" para llevar a cabo los proyectos de ordenación. Para ello eran necesarias dos condiciones previas:

- En primer lugar, dar una definición jurídica de la ordenación del territorio, definiendo los objetivos fundamentales, únicos que pueden motivar el ejercicio de las prerrogativas de poder público en la esfera de la ordenación, es decir, en especial la posibilidad de expropiar, de ejercer el derecho de tanteo o de crear reservas de suelo.
- Y además, garantizar la separación entre reglas de financiación de la ordenación del territorio y los procedimientos. Para ello era preciso dotar de un marco jurídico a la definición por el Ayuntamiento de un proyecto de ordenación de un barrio y a la vez de un sistema de participación de los constructores en la realización de equipamientos públicos que revalorizan la zona del territorio municipal donde se instalarán las nuevas construcciones.

Una vez cumplidas estas condiciones, el municipio que ha recibido las competencias en materia de urbanismo dispone entonces, desde los primeros estudios urbanísticos previos hasta la realización final de las construcciones, de una serie de instrumentos jurídicos.

Examinémoslos sucesivamente:

Suspensión de otorgamiento de licencias

La elaboración de un proyecto de ordenación supone una intensa dinámica de reflexiones previas. Durante los estudios previos al plan, se corre el peligro de que si en el barrio se erigen nuevas construcciones éstas comprometan o encarezcan el proyecto que se está elaborando. Los Ayuntamientos que se enfrentaban con estos problemas no podían resolverlos hasta ahora más que recurriendo prematuramente a procedimientos que no venían al caso, como la creación de una zona de ordenación concertada, con la única finalidad de oponer a las solicitudes de autorización de obra una suspensión de otorgamiento de licencias o la revisión del plan de ocupación del suelo con la misma finalidad.

La extensión a una zona ámbito de ordenación urbana, fijada por deliberación de la corporación municipal, da la posibilidad de suspender las licencias para las solicitudes de autorización para construir, en las mismas condiciones que las fijadas ya para los proyectos de obras públicas, brinda a los municipios la posibilidad de administrar de la mejor manera posible un proyecto de ordenación, sobre todo durante las fases iniciales de elaboración y de concertación con los habitantes y con los diferentes promotores

Plan de ocupación del suelo

Las nuevas reglas de modificación y revisión de los planes de ocupación del suelo hacen que la

gestión de éstos sea mucho más flexible. Cabe poner en marcha proyectos concretos de ordenación de sectores geográficos con la única condición de adaptar el derecho del suelo a los objetivos establecidos por el ayuntamiento tras un debate público. El único trámite necesario para una modificación del Plan de Ocupación del Suelo o para su revisión parcial serán las condiciones fijadas por el artículo L.123-4 del Código de Urbanismo, acompañado, si hace falta, por un expediente de declaración de utilidad pública de los equipamientos públicos proyectados por el municipio.

Derecho de tanteo urbano

Las corporaciones locales han recurrido a menudo a la declaración de zona de ordenación diferida (ZAD), o bien a la de zona de intervención del suelo (ZIF) para asegurarse el control del suelo necesario para llevar a cabo sus operaciones de ordenación urbana. No obstante, en la práctica ha resultado que una y otra presentaban imperfecciones y bloqueos. El derecho de tanteo urbano, surgido de la fusión de estos dos procedimientos ZAD y ZIF, podrá ser establecido en todas las zonas urbanas (U) o parte de ellas, y en las de futura urbanización (NA) por decisión de los ayuntamientos dotados de un Plan de Ocupación del Suelo publicado o aprobado. Esta reforma ha pretendido mejorar, simplificar y agilizar el procedimiento de tanteo, sin modificar el espíritu que lo anima pero teniendo en cuenta la experiencia de los pasados veinticinco años. Además de la facultad de reducir, suprimir o restablecer por deliberación del Ayuntamiento el campo de aplicación geográfico del derecho de tanteo urbano, de forma que este instrumento se adapte a la política municipal del suelo, se han introducido otras mejoras:

- Hay un derecho de tanteo "mínimo" que se aplica sólo a ciertas transacciones, con el fin de no estorbar inútilmente la movilidad residencial, pero el ayuntamiento puede, en lugares estratégicos para sus objetivos de ordenación, reforzar ese derecho, ampliándolo a todas las transacciones que tengan lugar en un perímetro dado.
- El derecho de tanteo, cuyo titular es el ayuntamiento, puede delegarse en cada ocasión o para ciertos sectores a cualquier *établissement public* o sociedad de economía mixta con capital municipal mayoritario si sus estatutos los capacitan para intervenir en la esfera de la ordenación.
- Ya no existe un plazo "prefijado" de utilización de los bienes adquiridos mediante el tanteo, restricción que podía obstaculizar la puesta en práctica de operaciones ya iniciadas.
- Los bienes adquiridos en el ejercicio del derecho de tanteo pueden cederse en plena propiedad a personas públicas o privadas, a

condición de que esa cesión se efectúe para realizar uno de los objetivos que definen la ordenación.

Nuevas reglas de valoración de los bienes expropiados

En la actualidad, la aplicación de las reglas de valoración planteadas en el artículo L.13-15 del Código de Expropiación desemboca, en muchas ocasiones, en calificar como "terrenos edificables" terrenos en los que, según los documentos de urbanismo, no se puede construir. Como consecuencia, las colectividades locales se ven obligadas a pagar unos precios exagerados por unos terrenos que después deben equipar para poder urbanizarlos.

La nueva redacción del artículo L.13-15 lleva a calificar únicamente como "terrenos edificables" y a valorar como tales aquellos terrenos que están situados en una zona designada como edificable por un plan de ocupación del suelo, o por un documento de urbanismo que haga las veces de éste y que a la vez estén suficientemente servidos por redes de infraestructura.

Estas reglas de valoración no solamente actúan en materia de tanteo (derecho de tanteo urbano, ZAD, derecho de tanteo establecido sobre los espacios naturales vulnerables), sino también de cesión de un emplazamiento reservado en un plan de ocupación del suelo, de un terreno incluido en una zona de ordenación concertada o en el perímetro de una asociación territorial urbana, lo que garantiza, en cierta forma, la neutralidad del procedimiento con respecto a la valoración de los bienes.

Zona de ordenación concertada

La descentralización de este procedimiento introduce por sí sola una simplificación muy importante, evitando, entre otras cosas, los trasposos de expedientes de la Alcaldía al Gobierno Civil (*la prefecture*). Pero, sobre todo, este procedimiento recupera su auténtica vocación como procedimiento global, que se sale del derecho común, indispensable para enfrentarse con problemas difíciles: estructuración urbana, redistribución de la estructura del suelo, inversiones masivas en infraestructuras, dirección pública de la operación y, por supuesto, definición de derechos de los suelos apropiados para la operación. Esto justifica la necesidad de una preparación minuciosa, con debate público e intensa participación de los agentes; la operación se dará por concluida tras una información pública general en la zona. Las mejoras introducidas en todos los demás procedimientos no deberían justificar que ya no se utilizara la zona de ordenación concertada para proyectos puntuales, aunque su reputación de solidez quedó establecida, precisamente, sobre estos pequeños proyectos.

Restauración inmobiliaria

Al descentralizar los trámites de restauración inmobiliaria, y dentro de un espíritu general de simplificación, podrá llevarse a cabo la restauración en cualquier sitio, y no sólo en ciertos perímetros urbanos, pues el procedimiento podrá afectar a uno o a varios inmuebles. La autoridad competente aprueba, para cada edificio que haya que restaurar, el programa de las obras que hay que realizar en el plazo que ella fije. El expediente se somete a información, lo cual significa una averiguación previa a la declaración de utilidad pública de las obras de restauración; y si los propietarios manifiestan en el curso de la investigación parcelaria su intención de realizar o de mandar realizar las obras notificadas, sus inmuebles no quedan comprendidos en la orden de cesión.

Asociaciones territoriales urbanas

Junto a los procedimientos que acabamos de describir, cuyo control corresponde a la administración pública, hay que mencionar también las asociaciones territoriales urbanas que permiten a los propietarios realizar conjuntamente operaciones de ordenación o de construcción.

Aunque sigan regidas por la ley de 21 de junio de 1865 relativa a las asociaciones sindicales, y figuren como entidades de dominio público, bajo la autoridad del Estado en cuanto a su creación y su tutela, se favorece su creación y desarrollo, en especial:

- Facultando al alcalde para tomar la iniciativa de la creación de tales asociaciones.
- Facilitando su creación al disminuir las mayorías requeridas para su constitución.
- Agilizando las modalidades de pago de las tasas sindicales y del pago de las deudas de la asociación con terceros.

Ambitos de participación de los promotores

En el pasado, en las zonas donde no se aplicaba el impuesto local de equipamiento público, el municipio podía pedir a los promotores participaciones financieras cuyo importe era a veces arbitrario o no estaba bien justificado, pero que los promotores no se atrevían a llevar a los tribunales porque la nulidad de la petición equivalía también a la anulación de la licencia de obras.

Además, los principios en los que se basaba el régimen de esas participaciones concretas no siempre se adaptaban a las necesidades de los Ayuntamientos que tenían un proyecto de conjunto para la ordenación de barrios que había que crear o reestructurar.

Para permitir que los Ayuntamientos llevaran a cabo una política urbanística era preciso darles los medios de obtener los indispensables recursos financieros, al mismo tiempo que se garantizaba que los promotores que habían de contribuir a esa financiación no fueran objeto de posibles abusos.

Los Ayuntamientos pueden establecer un régimen para la participación de los promotores en el interior de zonas donde esté prevista la realización de una operación de ordenación urbana. Deberán definir públicamente las condiciones de aplicación de ese régimen de participación, que pretende repartir equitativamente las cargas de los equipamientos sociales relacionadas con la puesta en práctica de esa operación. Las reglas del juego deben ser objeto de exposición pública y, si es preciso, de un debate público.

Esta innovación, que separa las posibilidades de financiación del urbanismo de los trámites de ordenación urbana, crea, antes que nada, las condiciones de adaptación de los instrumentos a los objetivos perseguidos.

El examen de estos diferentes instrumentos del urbanismo operacional pone de relieve que en adelante han de considerarse, por un lado, los objetivos, debatidos con el conjunto de los agentes afectados y, por otro, los medios jurídicos y financieros destinados a servir esos objetivos.