

Necesidad y oportunidad de una visión alternativa al tratamiento legal del proceso urbanístico

Gerardo-Roger FERNÁNDEZ

Director General de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Generalitat Valenciana

RESUMEN: La situación urbanística española actual, no puede considerarse satisfactoria.

Problemas de una excesiva burocratización de los procedimientos administrativos y la rigidez que acusan muchas de las determinaciones fundamentales del sistema legislativo vigente hacen absolutamente necesaria la reformulación de sus contenidos.

La asunción de las competencias legislativas en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio por las Comunidades Autónomas, permite la posibilidad de desarrollar un nuevo estatuto jurídico que respetando el marco básico de la legislación estatal pueda sustituir los aspectos supletorios que ésta conlleva desde nuevas ópticas de intervención urbana.

En este sentido, la Comunidad Autónoma Valenciana está formulando un nuevo marco legal desarrollando la potenciación de la potestad urbanizadora sobre la base del reconocimiento que tienen en el proceso de producción del espacio urbano la Administración, el Urbanizador y el Propietario, frente a la concepción vigente de considerar a éste último como casi único actor del mismo.

En estos momentos, los trabajos se encuentran muy desarrollados. En la Ponencia que se presenta se avanzan las líneas y criterios generales que los presiden y estructuran.

INTRODUCCION GENERAL. EL MANIFIESTO DE UNA SITUACION INSATISFACTORIA

Es reconocido generalmente que la situación urbanística española en la actualidad no es, en absoluto, satisfactoria.

Qué duda cabe que los enormes esfuerzos realizados por las nuevas Administraciones democráticas con la formulación de los planes de los 80, supuso un progreso fundamental y decisivo para reorientar y mejorar la degradada e inadmisibile situación urbana heredada de los años 60 y 70.

Asimismo, qué duda cabe que la nueva "cultura del plan" ha puesto en marcha

multitud de intervenciones de pequeña y mediana magnitud en la mayoría de nuestras ciudades y selectivas operaciones de gran magnitud en algunas otras al socaire de grandes eventos internacionales, que han supuesto recualificaciones espaciales de gran contenido transformador, tanto en términos económicos como en términos sociales.

Pero a pesar de todo ello, hoy debemos de reconocer con toda franqueza que no hemos sabido, o no hemos podido, satisfacer íntegramente los más importantes objetivos del urbanismo democrático tal como vienen preceptuados en la Constitución. Sobre todo el derecho a disfrutar de una vivienda digna para todos los españoles y la puesta en

servicio de medidas que impidan la especulación (artículo 47).

Bien es cierto que, como ya hemos dicho, se han acometido operaciones urbanas singulares de cierto éxito, aun apoyándose en soportes legales predemocráticos. Incluso en algunos ámbitos progresistas nada sospechosos de nostalgias regresivas, se defiende a veces con gran énfasis, la innecesariedad de más modificaciones legales al respecto. Que lo importante es la claridad en la definición del proyecto político, del modelo concreto identificado y selectivo, y la voluntad expresa de ejecutarlo, y que no deben dispersarse los esfuerzos en otros cometidos que pudieran confundir los objetivos finales del Urbanismo.

Sin embargo, el que en la práctica totalidad de las áreas urbanas del Estado (con diferentes opciones ideológicas en sus poderes públicos y diferentes capacidades de gestión) se haya manifestado durante la segunda mitad de los 80 la dramática incapacidad (tanto por el sector público como por el privado) de poner en el mercado (tanto libre como el tasado) el suficiente suelo urbanizado que pudiera satisfacer las diferentes demandas sociales existentes, o la inseguridad jurídica cristalizada, en ocasiones, en anulaciones judiciales a determinadas interpretaciones legales puestas en servicio por algunos Planes Generales, son datos suficientemente significativos de que ese fracaso no sólo puede ser achacable a razones coyunturales o de falta de voluntad política, sino a razones estructurales más profundas.

Un claro ejemplo de esta situación se produce en los municipios costeros o con clara influencia litoral de la Comunidad Valenciana (los más dinámicos). Estos 124 municipios cuya población de derecho (1991) alcanza los 2.651.704 habitantes y un parque de viviendas de 1.500.000 unidades, tienen suelo clasificado en sus planes para generar 1.600.000 nuevas viviendas.

Como vemos no se trata por tanto de falta de suelo clasificado ni de una extraña incapacidad de gestión por los operadores urbanos, sino de la existencia de obstáculos estructurales que impiden su desarrollo, de una clara insuficiencia de instrumentos legales que posibiliten su puesta en servicio.

Justo es reconocer que la Ley 8/90 de Reforma del Suelo y su Texto Refundido, han venido a mejorar, en cierta medida, la capacidad de intervención, sobre todo pública, en el desarrollo urbano. No obstante (sin perjuicio de sus presuntas extralimitaciones), su carácter de ley "marco", que no agota (ni puede agotar) la regulación del proceso urbanizador, la asunción del modelo y sistema de planeamiento fijado en la legislación anterior, el mantenimiento de la misma concepción sobre la identificación de los operadores urbanos rigidizando aún más, en ocasiones, las insuficiencias de que adolecían los procedimientos y técnicas anteriores, etcétera, no nos permiten ser nada optimistas, sobre todo a la vista de la experiencia de su aplicación y limitada asunción social de algunas de sus aparentemente más importantes determinaciones, aquellas en las que más parece confiar para impulsar el proceso urbanizador por los privados.

UN LISTADO DE PROBLEMAS CON RESPUESTAS LEGALES MUY INSUFICIENTES

El inventario de problemas que nuestro sistema legal presenta para poder responder solventemente a las demandas urbanas que nuestra sociedad actual está planteando cotidianamente podría ser muy numerosa. Sin embargo, entendemos que a los efectos que aquí nos traen, podríamos sintetizarlos en cuatro grandes cuestiones.

I. La excesiva burocratización

Cada vez se oyen más voces contra el excesivo burocratismo y la lentitud procedimental que caracteriza a la Administración urbanística. Cierto es que el rigor procedimental administrativo se encuentra asociado a las lógicas exigencias de la intervención administrativa sobre la actividad económica privada y que los intereses colectivos obligan a adoptar decisiones limitativas de aquella, que pueden demorar temporalmente los ritmos empresariales.

Nada tendría de malo si se tradujera en una positiva orientación del factor económico-productivo tendente a compatibilizarlo con los restantes objetivos sociales en juego.

Sin embargo, el problema aparece cuando ese elevado nivel de exigencias burocráticas, no se traduce en resultados prácticos apreciables desde aquellos intereses sociales que contrapesan lo estrictamente económico.

Hay complejos procesos de gestión urbanística vigentes en la actualidad que no ofrecen resultados socialmente compensatorios a las dilaciones que suponen para la realización de inversiones en tiempos razonables. Destacan, en especial:

- Los **procesos de "información pública"** del planeamiento general son de extraordinaria lentitud y han visto desfigurada su finalidad legal. Han dejado de ser un trámite abierto de participación ciudadana en la redacción del plan y se han convertido en un trámite restringido de formulación de alegaciones por propietarios de terrenos que reclaman mayores aprovechamientos. Este trámite se repite hasta tres y cuatro veces en la formulación de cada plan y dura, por término medio, entre uno y dos años.

- Los **instrumentos de "equidistribución"** (compensaciones y reparcelaciones) son indeciblemente lentos. Para ejecutar una unidad de ejecución (un polígono) por el llamado "sistema de compensación", siguiendo todos los trámites previstos por el Reglamento de Gestión Urbanística existen supuestos en que puede precisarse la adopción de hasta doce acuerdos plenarios municipales por mayoría cualificada para ejecutar la urbanización.

2. El fracaso de la programación como instrumento de la dirección pública del urbanismo

Nuestro ordenamiento, al igual que el de nuestro entorno cultural, ha configurado el urbanismo como una función pública. Es el poder público quien decide cuándo, dónde y cómo se urbaniza. Este principio legal ha de compatibilizarse con el sistema de propiedad privada del suelo y una economía de libre mercado. Para ello la ley ha de buscar un mecanismo compatibilizador entre el interés

económico privado y la dirección pública del proceso urbanizador.

La fórmula de compatibilización ha consistido en convertir al propietario de suelo, en una especie de "agente público" de la función urbanizadora orquestada por la Administración pública.

De este modo la decisión pública permisiva de la edificación sobre un determinado terreno no era, como a primera vista pudiera parecer, una prerrogativa que la Administración otorga al propietario del terreno, sino que se convertía en una obligación impuesta con rigurosas consecuencias para el supuesto de su incumplimiento en determinados plazos. En definitiva ha pretendido compatibilizar la acción pública con el interés privado a través de la "Programación".

Ese modelo ha hecho crisis por las dificultades intrínsecas que conlleva su aplicación en una economía de mercado. La inversión privada, en el sistema económico español, viene determinada por el mercado. La ley prevé drásticas consecuencias si el Plan se incumple, pero precisamente por ello, por ser tan extremas, sólo son política, administrativa y socialmente viable aplicarlas a supuestos excepcionales de lacerante especulación urbanística pero no por sistema.

Por congruencia con su propio planteamiento nuestra legislación ha pretendido que también las inversiones públicas estén sujetas a programación. Qué duda cabe que hacer previsiones sobre el comportamiento futuro de los inversores públicos y privados es una tarea reflexiva inexcusable en nuestra sociedad. También lo es planificar las inversiones públicas. Pero esas previsiones económicas no deberían tener consecuencias jurídico-normativas, sino realizarse y revisarse en función de las variaciones de coyuntura. Así se ha puesto de manifiesto por las siguientes razones:

- La Programación vinculante planteada a medio o a largo plazo pugna con el principio de anualidad presupuestaria.

- Estamos en un sistema administrativo descentralizado donde las distintas instancias territoriales tienen autonomía en la elaboración anual de sus presupuestos. No es posible establecer una Programación plurianual vinculante presupuestariamente para el resto de las Administraciones.

- Los niveles de inversión en obra pública difícilmente pueden sustraerse de las variaciones coyunturales de carácter político-electoral o del ciclo económico cuya predicción sólo a muy corto plazo resulta cuantitativamente fiable.

3. La devaluación de los espacios públicos en la ordenación urbanística

Es hábito generalizado que en la mayoría de los casos, los Planes Generales y, sobre todo, las Normas Subsidiarias, al no comprometerse en soluciones de diseño concretas, suelen tender, con demasiada frecuencia, a definir al mínimo los sistemas estructurantes públicos, confiando en la posterior redacción del planeamiento parcial. La Administración municipal, "extenuada" por la tarea redactora del planeamiento general, tiende a fiar en el sector privado, en la mayoría de los casos, la redacción del planeamiento de desarrollo. En muchas ocasiones, cuando se redacten por el sector privado (por pasividad de la Administración) ésta se encuentra moralmente desautorizada para exigir que los espacios de destino público cumplan otras exigencias que no sean la mera verificación de las superficies mínimas reglamentarias exigibles, desechando muchas veces un deseable rigor en el análisis de las localizaciones más idóneas y de su conformación más adecuada.

Como consecuencia de ello, ha aparecido cierta patología común en ya demasiadas estructuras urbanas en proceso de reciente creación. Esta patología se caracteriza por el crecimiento inconexo de distintos asentamientos colindantes o próximos, por la falta de adecuada coordinación entre las infraestructuras de unos y otros y por el infradimensionamiento de todos los espacios públicos existentes en ellos. Se echa en falta un equipamiento que tenga más amplio ámbito de utilidad, más clara continuidad, mayor ubicuidad funcional y, sobre todo, que responda a una comprensión más realista y unitaria de todo el conjunto urbano. Se aprecia la interacción de los problemas urbanísticos que cada núcleo irradia en el colindante o cercano sin

que se hayan previsto soluciones de conjunto.

Es un problema de metodología de planificación que merece resaltarse, porque no responde a simples errores aislados, que puede contener todo Plan, sino que puede estar evidenciando una deficiencia del propio sistema legal de planificación.

4. La tendencia a crecimientos urbanos distintos de los previstos por el sistema legal

La principal de estas vías paralelas ha sido la abusiva utilización del mecanismo permitido por la legislación para la construcción de actividades productivas, terciarias y sobre todo de viviendas familiares, tanto en medio rural y suelo no programado como, especialmente, en el denominado "suelo apto para urbanizar". El abuso de este mecanismo no hubiera sido preocupante si no estuviera territorialmente asociado a otras actuaciones de la misma índole generadas por vía de infracción y a cierto proceso secular de reclasificaciones puntuales de suelo no urbanizable (o apto para urbanizar sin plan parcial) en suelo urbano directo.

En la Comunidad Valenciana la promulgación de la Ley 4/92 de Ordenación del Suelo no Urbanizable ha tratado, con muy diversas medidas, de atajar ese proceso. La valoración negativa que el mismo merece no sólo obedece a que está encubriendo fenómenos de expansión urbanística incompatibles con la estructura territorial formalmente prevista por el Plan, sino también a que esconde una tendencia al crecimiento de núcleos urbanos edificados sin previa urbanización y con serias dificultades para poderlo corregir dotándolo de servicios urbanísticos.

Sin embargo, las medidas puramente prohibitivas que desde la óptica preservadora del suelo no urbanizable contiene la Ley 4/92, convendría complementarlas con medidas producidas desde la óptica del suelo urbanizable que favorecieran las nuevas expansiones urbanísticas en condiciones, y con dotaciones de servicios verdaderamente adecuadas, absorbiendo las posibles demandas sociales que se puedan generar en lo sucesivo.

EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS. LA CONFUSION ENTRE PROPIEDAD DEL SUELO E INICIATIVA URBANIZADORA

No sería lo más acertado dar soluciones aisladas a cada uno de los problemas anteriormente enunciados, ya que todos ellos, por diversos que puedan parecer a primera vista, presentan un mismo origen y un común denominador. En cierto modo todos ellos se pueden sintetizar en un problema de fondo común: la confusión entre el propietario de suelo y el promotor urbanizador.

Toda nuestra legislación urbanística ha gravitado, tradicionalmente, alrededor del derecho a edificar. El sujeto protagonista de la legislación urbanística (aparte de la Administración) es el propietario de terrenos. Pivota sobre el binomio Administración-Propiedad de Suelo.

El empresario urbanizador sólo aparece citado en la legislación de modo ocasional y para adoptar especiales cautelas respecto a él. El sujeto privado al que la legislación urbanística responsabiliza de la ejecución de los planes no es al empresario sino al propietario de terrenos. Las obligaciones urbanísticas de los sujetos privados frente a la Administración se entienden asociadas a la propiedad del terreno y transmisibles con éste.

El legislador no ha contemplado la urbanización y la producción de nuevos solares urbanizados como una posible actividad lucrativa. Para la Ley esa tarea son meros costes de producción del producto principal que es el edificio o la parcela privada, porque nuestra legislación ha llegado a contemplar la urbanización como un fenómeno auxiliar del ejercicio de sus derechos por los propietarios de terrenos.

Como los sujetos llamados a ejecutar el plan, en nuestra legislación tradicional, son los propietarios, por razones obvias de equidad dicha legislación ha de entretenerse prioritariamente en la igualdad de trato entre tales sujetos protagonistas del proceso urbanístico desarrollando complejos y sofisticados instrumentos que regulen el reparto de cargas y beneficios. Ciertamente la justa distribución de los derechos y deberes del plan entre propietarios puede

constituir un propósito público o un principio legal muy loable. Pero en nuestra práctica administrativa se ha convertido en una obsesión tan omnipresente que, de hecho, ha relegado a un segundo plano los verdaderos principios sociales y económicos de la función pública urbanística consagrados en la Constitución (artículos 45, 46 y 47).

El resultado final de todo este proceso es la muy escasa puesta en servicio de suelo urbanizado y la insatisfactoria calidad de los ejecutados, en la mayoría de los casos, siendo asumidos como "mal menor" ante el enorme esfuerzo y obstáculos salvados para su desarrollo efectivo.

UNA VISION ALTERNATIVA DEL PROCESO URBANISTICO. UNA FORMULA COMPLEMENTARIA PARA SU TRATAMIENTO LEGAL

¿Existe alguna alternativa a la vigente que tenga cabida en el marco de la legislación del Estado?

Nosotros entendemos que sí.

Para ello no sería necesario hacer un nuevo discurso normativo sobre los derechos y obligaciones del propietario de terreno, donde la edificación es el fin último del proceso urbanístico. Al contrario, el objeto prioritario de la nueva regulación sería la **potestad de urbanizar**. El principal sujeto protagonista de la acción urbanística no sería ya el "propietario", sino el URBANIZADOR, y el final del proceso urbanístico no es la edificación sino que sería un continuo que abarca la urbanización, la edificación, la conservación, la rehabilitación, la sustitución y reurbanización, y en el que la producción de las infraestructuras y servicios públicos de urbanización tendría un papel principal. El primordial objetivo de los planes no debería ser (o sólo ser) definir o atribuir derechos, sino ordenar y garantizar la producción de espacios públicos e infraestructuras públicas óptimas para los asentamientos humanos que puedan producir.

Como ya sabemos, la ley vigente regula el proceso de urbanización como una relación jurídica entre tan sólo dos sujetos: la Administración actuante y el propietario

(individual o colectivamente asociado). Nuestra legislación ha considerado la urbanización como un simple y frontal conflicto jurídico entre lo público y lo privado, entendiendo que "lo privado" es "la propiedad" del terreno. La alternancia que presentamos, por el contrario, regularía la urbanización como una relación entre tres sujetos: **la Administración actuante, el Urbanizador y el Propietario** (individual o colectivamente asociado).

Puede que dos de esos tres sujetos coincidan accidentalmente entre sí o que todos sean una misma persona. Pero en principio es posible y muy probable que sean tres personas distintas.

La Administración actuante dirigirá el proceso urbanizador y lo garantizará en última instancia con el ejercicio de sus potestades; también actuaría de árbitro entre urbanizador y propietario. El urbanizador respondería de la actividad urbanizadora, se encargaría de promoverla, gestionarla y materializarla. El propietario no sería, en principio, responsable de la urbanización, pero podrá participar en ella y, en todo caso, tendría garantizado el poderse beneficiar de ella en cierta medida.

EL NUEVO PAPEL DEL URBANIZADOR EN EL PROCESO

¿Quién es el urbanizador? El urbanizador podría ser tanto una Administración como un empresario particular que ejecute una urbanización de una cierta importancia.

Cuando un particular quisiera abordar una urbanización, para generar solares, podrá y deberá convertirse en "urbanizador" (luego veremos mediante qué procedimiento). En este caso el urbanizador privado se encargaría de entregarle a la Administración las obras públicas ejecutadas (y los porcentajes de cesión obligatoria que corresponden a la Administración según la Ley estatal).

En las relaciones urbanizador-propietario (tanto si el urbanizador es público como privado) cabrían, esencialmente, dos alternativas básicas. Primera, que el urbanizador sólo anticipe los fondos necesarios para costear la urbanización y le

repercuta esos costes al propietario. Segunda, que el propietario no desee en absoluto participar en la urbanización y transfiera su propiedad al urbanizador (o a la Administración, si es terreno de los que ha de cederse a ésta) a cambio de una compensación económica. Si el urbanizador es un empresario privado, en primer término siempre será posible y preferible que urbanizador y propietario se pongan de acuerdo (por medios de derecho privado), en aplicar una de esas dos alternativas o cualquiera de sus múltiples variantes intermedias posibles.

Pero si el urbanizador no es un empresario privado, sino un ente público en ejercicio de sus competencias, o si, aun siendo un empresario privado, no se pone de acuerdo con el propietario del terreno, existiría la posibilidad legal de poner a su disposición toda la gama de las técnicas público-urbanísticas de gestión de la legislación vigente (y algunas más), como son la Reparcelación, las Cuotas de Urbanización, la Permuta Forzosa y la Expropiación (y su liberación).

La elección y aplicación de estas técnicas, bajo un estricto control público de las mismas, quedaría a disponibilidad del urbanizador, de modo que éste pueda flexiblemente combinarlas dentro de un mismo ámbito de actuación, pueda prescindir de ellas cuando sean innecesarias y pueda tantear su aplicación sucesiva según las vicisitudes que vaya experimentando el proceso gestor de la urbanización. En el supuesto que estamos comentando no se requeriría que la Administración tramite y resuelva autorizar cambios formales en el "sistema de actuación" porque los sistemas de actuación como tales sistemas **habrían desaparecido**. Esto representaría una tremenda agilización respecto a la situación actual, en la que las diversas técnicas de gestión urbanística sólo se pueden utilizar selectivamente en función del "sistema de actuación", debiendo aplicarse sólo una de ellas en común para todo el ámbito de actuación y sólo en el momento y supuesto que marca la prolija casuística legal.

Esta casuística, tan limitativa, tiene su lógica en el panorama de la ley actual, por el papel protagonista que en ella se asigna al propietario de terreno como agente

urbanizador, que exige un casuístico sistema de garantía de derechos en favor de cada uno de los diversos propietarios afectados por una misma actuación, cuyos intereses no siempre son coincidentes y a quienes se ha impuesto la obligación de urbanizar sin que ellos lo pidieran. Pero en el supuesto que presentamos, toda esa casuística es superflua, porque el propietario de terrenos **en cuanto tal** no tiene la obligación de urbanizar, ni se le puede sancionar porque no urbanice, ni tiene ninguna capacidad de decisión acerca de cómo ha de desarrollarse el proceso, sin perjuicio de que tenga las lógicas prerrogativas para asociarse voluntariamente a él y, en todo caso, para beneficiarse del mismo en la proporción legalmente establecida, o bien se convierta en urbanizador.

LA SELECCION DEL URBANIZADOR Y EL PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACION: LA CLAVE DEL PROCESO

Se comprende que en este modelo lo importante no es ya decidir el sistema de actuación sino seleccionar al urbanizador. El urbanizador podría ser una Administración urbanística cuando cualquiera de ellas, con cargo a sus respectivos presupuestos, asuma y comprometa la financiación de una determinada actuación. Sería necesariamente una Administración pública (urbanística o no) cuando ésta, en ejercicio de las competencias que les asignan las diversas legislaciones, ejecute una obra pública que urbanice suelo edificable.

Pero lo más corriente es que el urbanizador fuera un empresario privado.

Al ser la urbanización una función pública y disponer el urbanizador de la prerrogativa de excitar la imposición forzosa de las técnicas de gestión pública (reparcelación, permuta forzosa, expropiación), no se puede investir a un empresario privado de la condición de urbanizador sino en calidad de agente delegado de la Administración, comprometido contractualmente con ella a gestionar ese servicio público, como si se

tratara de un concesionario. La propia legislación estatal vigente tiene prevista esta actuación, si bien con carácter puramente marginal, en la figura del "adjudicatario" privado de un Programa de Actuación Urbanística (PAU). Para que un empresario privado pueda adquirir ese estatuto especial (contractual), de relaciones con la Administración, los principios básicos de nuestro derecho público exigen que dicho empresario sea seleccionado **en competencia** con otros empresarios, en condiciones de **igualdad, publicidad y pública concurrencia**.

Lógicamente, el diseño de ese procedimiento de selección concursal debe ser ágil y sencillo, pues si no correríamos el riesgo de desplazar los problemas de burocratización detectados a ese momento inicial de la selección del urbanizador.

Por ejemplo, el procedimiento (de programación) podría ser iniciado por un Ayuntamiento que convocara un concurso para buscar urbanizadores privados o por un empresario privado al que le interese abordar la ejecución de un polígono o unidad de ejecución previstos en el planeamiento.

Legalmente sería posible que el Ayuntamiento, en un solo acuerdo, tras la información pública, a la vista de las propuestas y de las alegaciones, decidiera si procede o no abordar el desarrollo urbanístico de ese polígono en ese momento, cuáles son los contenidos idóneos que debe recoger el Programa de Actuación (plazos, indicaciones básicas sobre calidad de obras, relación aprobada entre coste de urbanización y valor de suelo, compromisos y obras adicionales que deba ejecutar el adjudicatario, etc.) y además seleccionar al candidato escogido si hubiera varias propuestas en competencia.

Todo el proceso sería público. Los propietarios y los demás ciudadanos podrían alegar. Cualquier empresario privado podría iniciarlo e impulsarlo, sin que la Administración pueda paralizar los trámites, pero habrá de arriesgarse a entrar en competencia con otras iniciativas paralelas de otros empresarios o de los propietarios de suelo si así lo quisieran. El elegido como urbanizador sería el que estuviera dispuesto a asumir mayores y mejores compromisos o el que presentare características subjetivas

(de solvencia, experiencia, capacidad gestora acreditada, etc.) más adecuadas para el interés público. No hay "plicas cerradas", ni tendría que haber "bases del concurso" que pudieran ralentizar el procedimiento sin aumentar su transparencia.

La propiedad del terreno, si en el concurso selectivo se presentara como urbanizador y podría ser valorada como un mérito objetivo respecto a la mayor facilidad gestora de la oferta que cuente con ella, pero no puede ser un mérito excluyente o el único decisivo.

Como ya hemos comentado, en el modelo alternativo que estamos expresando, el propietario en cuanto tal no tendría un derecho material a urbanizar que pueda ejercitar por sí mismo. Consecuentemente al sistema expresado, todo el terreno incluido o que haya de incluirse en "unidades de ejecución" estaría sujeto al régimen del suelo urbanizable no programado hasta que se programe.

En este sentido, por congruencia con los principios que la legislación estatal ha declarado "básicos", el propietario que se viera afectado por una programación, mantendría el contenido formal, de naturaleza económica, propio de un derecho a urbanizar. Así, el propietario, frente al urbanizador, se encontraría, como norma habitual, en situación igual o bastante parecida a quien, en la legislación estatal, se ve sujeto al "sistema de cooperación" y, siempre como mínimo, en la situación del propietario que en la legislación estatal se ve sujeto al "sistema de expropiación" con los derechos propios del suelo urbano o urbanizable programado.

No obstante, como ya hemos dicho, cabe la posibilidad que los propietarios quisieran convertirse en promotores activos de la urbanización. No habría ningún inconveniente siempre que estuvieran dispuestos a merecer la prerrogativa de urbanizar esgrimiendo algún mérito adicional a la mera propiedad del suelo. No es bueno identificar legalmente al propietario con el urbanizador pero sí que puede serlo fomentar (no obligar, ni tampoco admitir sin condiciones) que los propietarios se conviertan en urbanizadores.

Por otro lado, la Administración podría asumir por sí misma el protagonismo de la urbanización (alternativamente podrá actuar

como árbitro de las relaciones propietario-promotor en beneficio de la ejecución del Plan, suscitar la convocatoria de concursos para seleccionar urbanizadores o, simplemente, aprobar y adjudicar las iniciativas que, respetando las reglas de publicidad y concurrencia competitiva, promuevan por sí mismos los empresarios privados).

Lógicamente, al ser la urbanización una función pública, la Administración tendría preferencia para promover sus urbanizaciones en caso de concurrencia de iniciativas privadas, salvo que se le hubiese otorgado a un urbanizador particular esta condición sobre determinado polígono y se encuentre aún en vigor la programación correspondiente.

INCIDENCIA DEL NUEVO MODELO EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO

De lo anterior se deduce que tanto la clasificación de suelo como sus determinaciones pueden ser simplificadas en gran medida con las positivas ventajas de facilidad técnico-jurídica, comprensión de las mismas y agilidad administrativa consiguientes.

En este sentido, el Plan, para clasificar el suelo, atendería a su propia estrategia de gestión urbanística. Previamente trazaría la divisoria entre el suelo no urbanizable y los suelos con vocación urbana, atendiendo tanto a la legislación específica de aquél (Ley Valenciana 4/92) como a la estructura final de la ciudad que tenga prevista. Quedarían así definidos los terrenos a integrar o excluir en el proceso final de urbanización.

Dentro de los terrenos con vocación final urbana el Plan clasificaría como urbanos aquellos que, en principio, no fuera necesario (ni más conveniente) urbanizar mediante actuaciones sistemáticas, por polígonos. Es decir aquellos terrenos que, o bien se encuentren completamente urbanizados conforme a las previsiones del Plan, o bien, por su grado parcial de urbanización o por su situación relativa respecto a las redes de servicios existentes, su urbanización pudiera

completarse mediante simples actuaciones aisladas, sin que el actuar por polígonos ofreciera ninguna ventaja desde el punto de vista de la calidad final de la urbanización.

Por tanto, las actuaciones sistemáticas-poligonales quedarían sometidas al régimen del suelo urbanizable, mientras que las actuaciones no sistemáticas o aisladas, es decir las que no requieran urbanización o cuya urbanización es tan simple que se pueda hacer técnicamente bien actuando parcela por parcela, serían clasificadas como suelo urbano.

EL SUELO URBANIZABLE

De acuerdo a ello, el suelo urbanizable (actuaciones sistemáticas y unidades de ejecución) serían la parte del territorio en que se aplicaría el sistema de programación y de selección de urbanizadores que antes quedó descrito. Todo suelo urbanizable sería, en principio y por la mera clasificación contenida en el Plan General, "no programado". Mediante el procedimiento de programación se convertiría en "suelo programado", dándose en él el juego triangular de relaciones Administración-Urbanizador-Propietario que antes se explicó. Por tanto el **suelo urbanizable programado y el no programado no se diferenciarían** geográfica o espacialmente como sucede ahora, sino **cronológicamente**, según se hubiera aprobado o no el PAU (siguiendo el procedimiento de programación explicado) de acuerdo a la estrategia que, en cada caso, haya apreciado la Administración actuante.

Por otro lado, en el modelo que estamos explicando, los Planes Generales, deberían ordenar directamente una parte, como mínimo, del suelo urbanizable, lo que haría innecesaria la redacción del plan parcial, facilitando una oferta más inmediata de suelo ordenado para el ensanche de los municipios. Este suelo, que se supone colindante o más próximo al urbano, estaría sujeto a un régimen más flexible de estándares (pero nunca menores).

Como ya hemos apuntado, en suelo urbano, donde se permitan las actuaciones aisladas, el "procedimiento de programación"

descrito no sería de aplicación necesaria. Precisamente la no perentoriedad de su aplicación es lo que definiría el suelo urbano.

Sin embargo, aunque su aplicación no fuera necesaria en éste suelo, sí sería eventualmente posible.

Supongamos, por ejemplo, que al redactarse el Plan General se apreciara que un terreno puede ser perfectamente urbanizado mediante una simple actuación aislada, sin que ello empeorase la calidad final de los servicios. Bastaría urbanizar individualmente el entorno de parcela y su conexión a la red simultáneamente a la edificación. Consecuentemente el Plan clasificaría el terreno como suelo urbano. Tras la aprobación del Plan sus propietarios podrían proceder directamente a urbanizarlo y edificarlo, incluso simultáneamente. Si la urbanización fuera simultánea a la edificación, para obtener licencia que autorizase ésta habrían de presentar compromisos y garantías, igual que sucede en la legislación estatal.

Pero puede ocurrir que se demoren en hacerlo y, entretanto, el Ayuntamiento decidiera emprender un proyecto de obras públicas (por ejemplo: un proyecto de apertura de calle) a resultas del cual la parcela quedase dotada de los servicios que la conviertan en solar. Tan pronto como se aprobara ese proyecto de obra pública, la Administración que lo emprendiera adquiriría la condición legal de "urbanizador" y se procedería, respecto a esa parcela, como si se tratara de una actuación sistemática; como si dicha parcela formara un polígono junto a la calle o terreno público en que se produzca su urbanización.

Ahora bien, con independencia del problema de su urbanización, para que un solar sea edificable debe compensar previamente cualquier exceso de aprovechamiento sobre el tipo.

Dado que la legislación estatal habilita expresamente a las Comunidades Autónomas para regular el modo de cálculo del **Aprovechamiento Tipo** así como el procedimiento para compensar los excesos, se pueden diseñar **métodos que rompan la rigidez** de los supletorios de la ley 8/90 y permitan una mayor agilidad y adaptabilidad a las estrategias políticas del Plan, sin merma de ninguna garantía pública.

Por ejemplo, en el caso que el exceso de Aprovechamiento se compense en cesión de terrenos, podría hacerse en terrenos edificables o en terrenos de destino público de cualquier tipo. La cesión podría materializarse en la misma zona o Área de reparto donde se encuentre la parcela con exceso de aprovechamiento o en otra diferente, o en suelo urbano o urbanizable.

La única limitación sería que el terreno cedido sea de igual valor que el exceso de aprovechamiento a compensar.

Para el cálculo del Aprovechamiento Tipo debería partirse de la concepción de que se trata de un instrumento de gestión urbanística y que sus resultados han de ser, ante todo, congruentes con los resultados que se pretendan conseguir con esa gestión. El aprovechamiento tipo se calcularía teniendo en cuenta la edificabilidad física objetiva prevista por el plan, pero sin obsesionarse con mediciones y cálculos matemáticos tan procelosos como caros e inútiles, ni pretender que ese cálculo constituya una "cuenta cerrada" como si la gestión final del plan fuera a compensar los excesos con los defectos de aprovechamiento, lo que sólo es posible por anécdota estadística.

Asimismo, nada impide que el plan, en suelo urbano, pudiera optar entre fijar un aprovechamiento tipo igualitario para áreas de reparto extensas o exigir, simplemente, un mismo porcentaje de cesión de terrenos, nunca inferior al 15 por 100, respecto al aprovechamiento que efectivamente se construya. Ese porcentaje sería superior al 15 por 100 cuando lo establezca así el Plan en función de la necesidad de publicar suelos de destino dotacional existentes en el casco urbano correspondiente. De esta forma, corresponderá a cada municipio y a cada Plan ponderar qué alternativa sería la más adecuada a las peculiaridades, objetivos y necesidades de la gestión urbanística municipal.

Otro aspecto fundamental que mejoraría sustancialmente la gestión del planeamiento sería la desaparición de la distinción entre los Sistemas Generales y Locales.

En el modelo alternativo que señalamos, el Planeamiento general debería establecer (como mínimo) una "red estructural" de equipamientos y espacios públicos que,

aun sin gran diferenciación respecto al uso específico de cada uno de ellos, quedarían conectados entre sí y comprenderían todos los que puedan prefigurarse, en principio, con abstracción de la definitiva y pormenorizada configuración edilicia o parcelaria de su entorno. Esta red debería describir la estructura urbanística básica de los desarrollos urbanos y su recíproco ensamblaje en el mosaico territorial. Tendría que servir de "seguro" frente a los desarrollos urbanísticos inconexos, frente a las disfuncionalidades de su recíproco encaje, frente a los infradimensionamientos que suscitan, por falta de óptica, los análisis a pequeña escala, y debería garantizar la continuidad y organización del crecimiento urbanístico.

Para su ejecución, sería obligatorio que cada desarrollo urbanístico vaya acompañado de las obras de urbanización mínimas y necesarias para garantizar que su impacto territorial no es perjudicial para la población y que el nuevo asentamiento estuviera servido con un mínimo de calidad digno.

Esto, en unos casos, podría incrementar sensiblemente los costes y minorar la rentabilidad; en otros casos suponer unos costes muy pequeños. Todo dependerá de las circunstancias objetivas de cada terreno en cada momento.

En el sistema actual, en aras de una presumible mayor justicia distributiva, para poder acompañar inversiones públicas y privadas, se programan artificialmente los distintos terrenos susceptibles de su sucesivo desarrollo, creando una secuencia obviamente oligopolística, y poniendo en una situación de mercado privilegiada a aquel propietario a quien le va llegando el momento de convertirse en protagonista excluyente del proceso. Adicionalmente, introduce factores de rigidez altamente bloqueadores del proceso urbanizador.

En la alternativa presentada, la regulación del proceso secuencial se pretende trasladar a las fuerzas del mercado, en términos de costes económicos reales. Esto implica que en cualquier momento dado, habrá urbanizaciones menos rentables que otras, porque para funcionar razonablemente precisan de mayores inversiones en infraestructuras.

Aquí puede adquirir gran importancia la concurrencia competitiva del "procedimiento

de programación", ya que un urbanizador privado podría ofrecer la ejecución de las infraestructuras necesarias para su perfecta conexión con la urbanización existente u ofrecer mejores condiciones que otro para el interés público. Por otro lado, la Administración siempre podría imponer exigencias urbanizadoras especiales como técnica de gestión urbanística y de rescate de plusvalías.

No obstante, no sería muy inteligente por parte de la Administración exigir el mismo nivel de cargas en una situación económica expansiva y pujante, con múltiples empresarios compitiendo por adjudicarse Programas de Actuación Urbanística, que ante una coyuntura económica depresiva, con una inversión privada necesitada de estímulo.

Por ello, debería huirse de todo dogmatismo en el enfoque de este problema, introduciendo un nuevo instrumento para la redistribución de los costes de urbanización que es desconocido por la legislación vigente. Se trataría de un **canon de urbanización** con esta finalidad. Su aplicación sería meramente potestativa, de modo que la efectividad de la urbanización no estaría condicionada a la realización de hipótesis de justicia distributiva más voluntaristas que efectivas.

En todo caso, la Administración, según sus efectivas disponibilidades presupuestarias, podría ir financiando más o menos obras, más o menos rápido. Obviamente las infraestructuras más importantes es presumible y preferible que sigan siendo financiadas por la Administración, ya que difícilmente podría rentabilizarlas el empresario urbanizador privado con cargo a repercusiones en las plusvalías que generen.

RECAPITULACION GENERAL Y CONCLUSIONES

Hasta aquí hemos venido señalando esquemáticamente, algunos aspectos fundamentales de un modelo legal alternativo al vigente y que entendemos que encaja perfectamente en el marco de la legislación básica estatal.

En aras de la simplificación, no hemos entrado a desarrollar otras posibilidades que

permite el modelo en orden a la tan necesaria nueva regulación de la situación de **ruina** de los edificios y al **deber de conservación** y a la gestión del patrimonio arquitectónico existente.

Asimismo, el **régimen disciplinario** y su eficacia real, es otro aspecto que debe reformularse si queremos que el planeamiento sea responsablemente asumido y respetado por toda la sociedad.

Por último, el modelo presentado permite (y hace necesaria) una **nueva atribución de competencias** urbanísticas entre Ayuntamientos y Comunidades Autónomas sobre la base del principio de subsidiariedad, corresponsabilidad y eficacia administrativas. De nada valdría un diseño hábil e ingenioso del marco legal si la agilidad se perdiera en tramitaciones paralelas absurdas o en confrontaciones competenciales estériles.

Qué duda cabe que éste modelo es uno de los posibles. Que, como cualquiera de ellos necesita un perfilado muy cuidadoso del régimen transitorio para evitar obstáculos coyunturales que pudieran ponerlo en crisis en su inicio. Pero la larga experiencia acumulada en España en los últimos treinta años, vividos con mayor o menor intensidad por muchos de los que ahora ocupamos responsabilidades públicas en Urbanismo, nos permite considerar que esta dirección es adecuada a los objetivos señalados al principio de la ponencia.

Y todo ello sin olvidar que se trata de un marco instrumental que, sin perjuicio de los principios constitucionales ya señalados, facilite y haga posible los verdaderos fines del urbanismo entendidos en términos sociales y científicos: el buen trazado del sistema viario, la localización estratégica de los equipamientos y espacios públicos, la adecuada definición de sus tipologías y arquitecturas públicas, la inteligente atribución de los usos (y la desautorización, por tanto, de la segregación social de la ciudad), la respuesta al tráfico urbano en aras de la calidad ambiental, la utilización racional de los recursos tanto naturales como artificiales, etcétera.

Estos principios deben encontrarse presentes en la estructura interna del modelo si queremos que sus resultados sean solventes.

En esta línea está trabajando el **Gobierno de la Generalitat Valenciana**.

Dentro de la "escala grande" y en desarrollo de la **Ley de Ordenación del Territorio**, promulgada por las Cortes Valencianas de 1989, estamos formulando el **Plan de Acción Territorial de Desarrollo Urbanístico** de la Comunidad con el objeto de armonizar los diferentes planeamientos municipales y coordinar las diferentes políticas sectoriales sin perder, en absoluto, el marco espacial en que nos encontramos: el Arco del Mediterráneo. En este sentido, estamos llevando a cabo reuniones de concertación tanto con el resto de las Comunidades Autónomas que conforman este espacio como con el Gobierno del Estado.

Dentro de la escala municipal, y en intencionada imbricación con el planeamiento territorial, se está desarrollando un nuevo marco legal en materia de planeamiento y gestión del suelo, entendiéndolo como un instrumento de una estrategia general más amplia, de una determinada y concreta política regional.

Así, los proyectos legislativos puestos en marcha se articulan con el planeamiento territorial en el entendimiento que los **dos ámbitos, territorial y municipal**, son **dos escalas** de intervención pertenecientes a una **misma realidad espacial** más amplia, la regional. En consecuencia, se disponen mecanismos de coordinación entre los planeamientos de sendos ámbitos, así como se redistribuyen las competencias decisorias entre las dos Administraciones.

En este sentido, el verano pasado, las Cortes Valencianas promulgaron la **Ley del Suelo Urbanizable**.

La Ley Autónoma se apoya en el criterio básico de regular la actual desregulación desde una concepción positiva del Suelo Rústico y se articula sobre tres grandes objetivos estructurales:

1. **La Valoración Naturalística y Ecológica del Medio Físico:** poniendo especial énfasis en los deberes de mantenimiento y conservación de los factores naturales que eviten los riesgos de erosión, deforestación, incendio o cualquier otra perturbación medioambiental.

2. **La Racionalidad Territorial:** con la definición de criterios para identificar la idoneidad de la localización concreta para

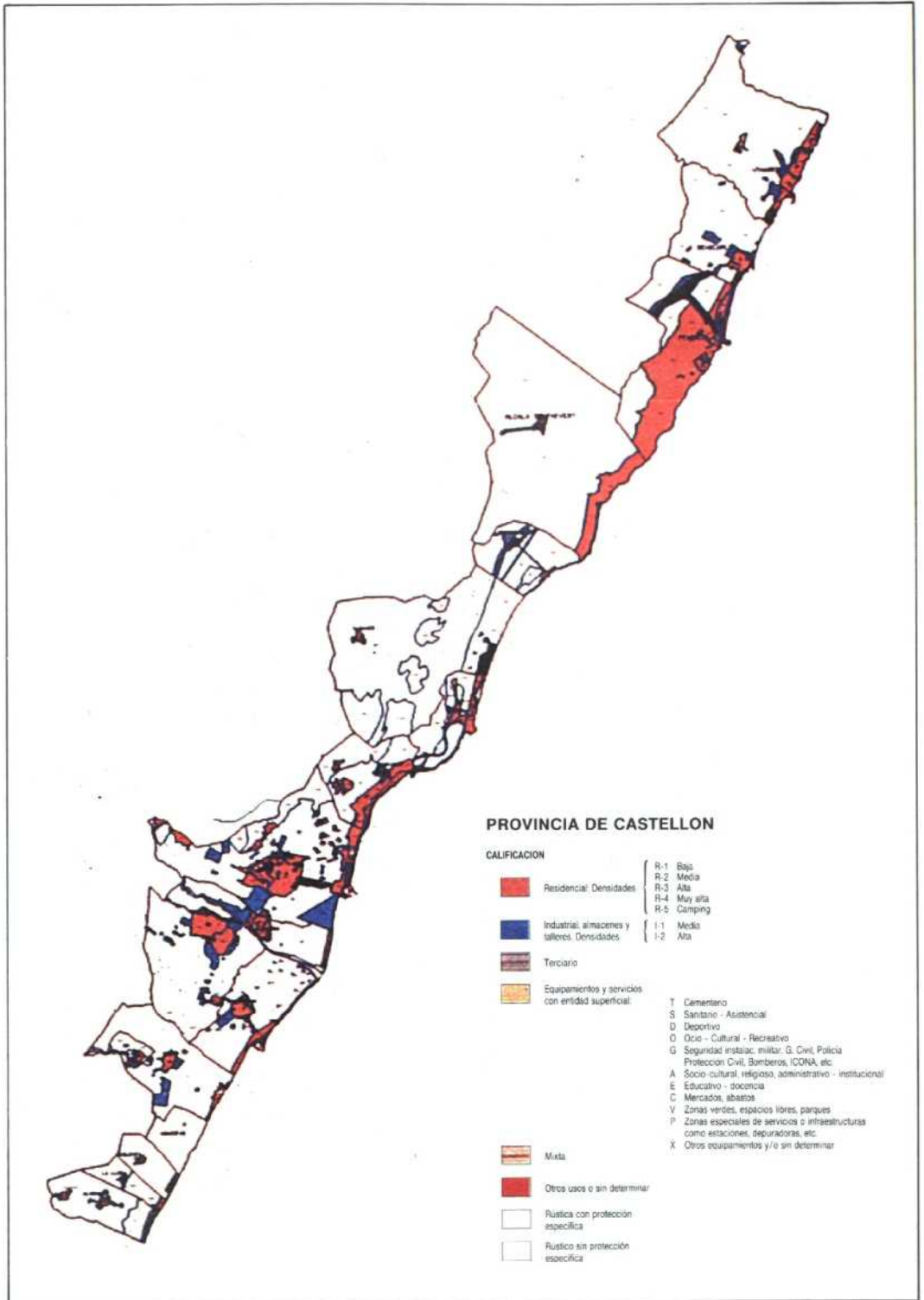
actividades que no puedan ni deban emplazarse en el Urbano o Urbanizable y que tengan que emplazarse en el Rústico. Asimismo se regula la instalación de actividades terciarias y productivas de relevante importancia para nuestra base económica y que deban emplazarse en este Suelo.

3. **La Prevalencia del Interés General y la Función Social de la Propiedad:** mediante la fijación de procedimientos que garanticen la participación pública en las plusvalías generadas y el acotamiento de los procesos especulativos evitando que las edificaciones permitidas en el Suelo no Urbanizable se conviertan en una especie de reclasificación puntual de Suelo.

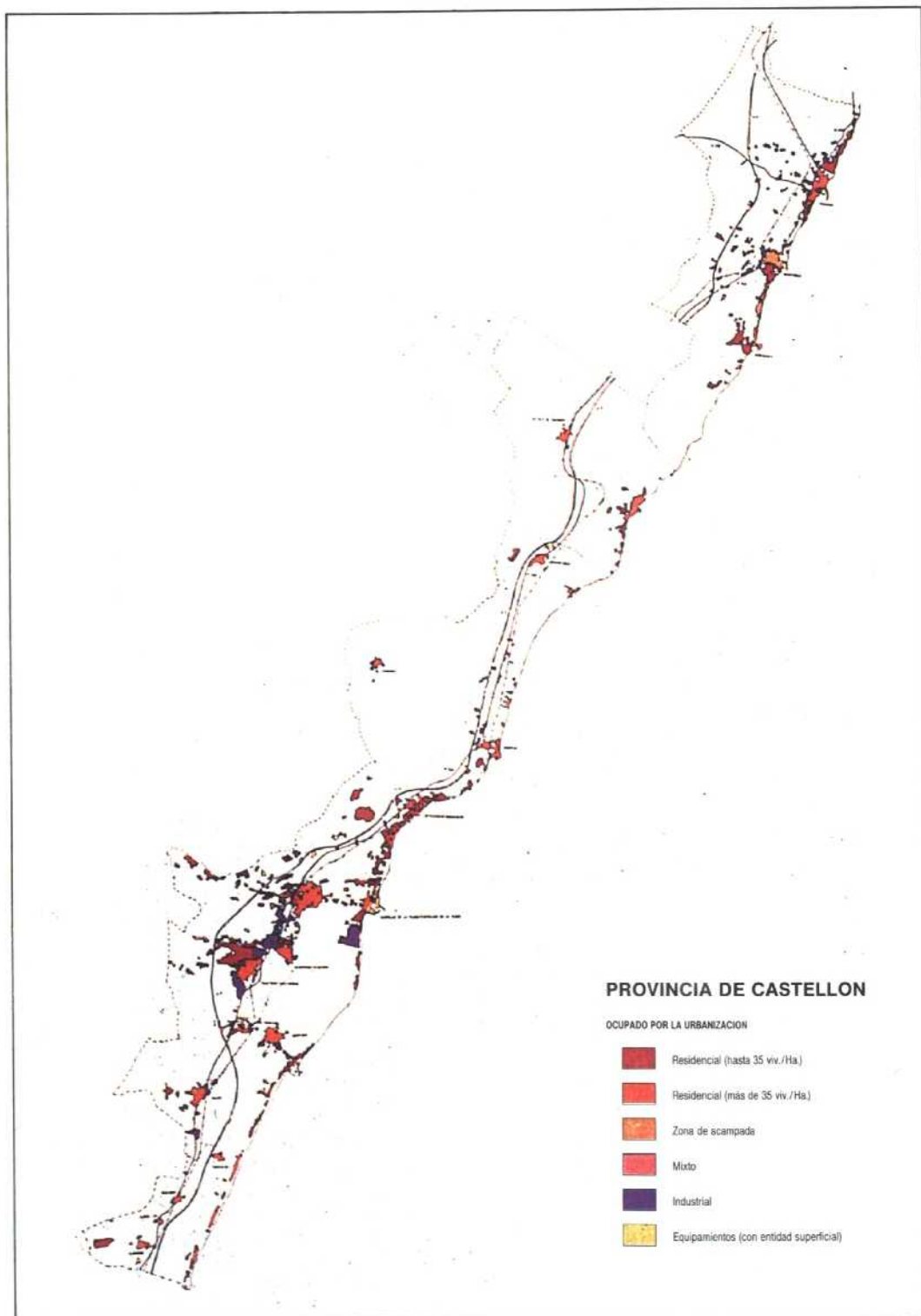
En resumen, se trata de sustituir la insuficiente legislación vigente por una Ley autonómica que contemple integralmente la problemática del Suelo no Urbanizable y donde prime el **interés general comunitario** y los criterios de racionalidad territorial de acuerdo a las peculiaridades y necesidades propias de la Comunidad Valenciana.

En la actualidad, estamos trabajando en un borrador de **Ley del Suelo Urbano y Urbanizable** que responde, en general, al modelo expuesto en esta ponencia y que esperamos que pueda ver la luz a lo largo de este ejercicio. Con ella y con el planeamiento territorial que también esperamos finalizarlo en el 93, dispondremos de un marco de referencia tanto de carácter físico (plan territorial) como legal, que permitirá mediante una visión espacial amplia y un abanico instrumental ágil y flexible, facilitar la toma de decisiones y llevar a la práctica, con relativa solvencia y eficacia, las políticas concretas diseñadas y las actuaciones estratégicas de oportunidad territorial sobrevenidas, sin devaluar ni un ápice el papel del planeamiento como director del proceso ni mermar, en absoluto, las garantías públicas del mismo.

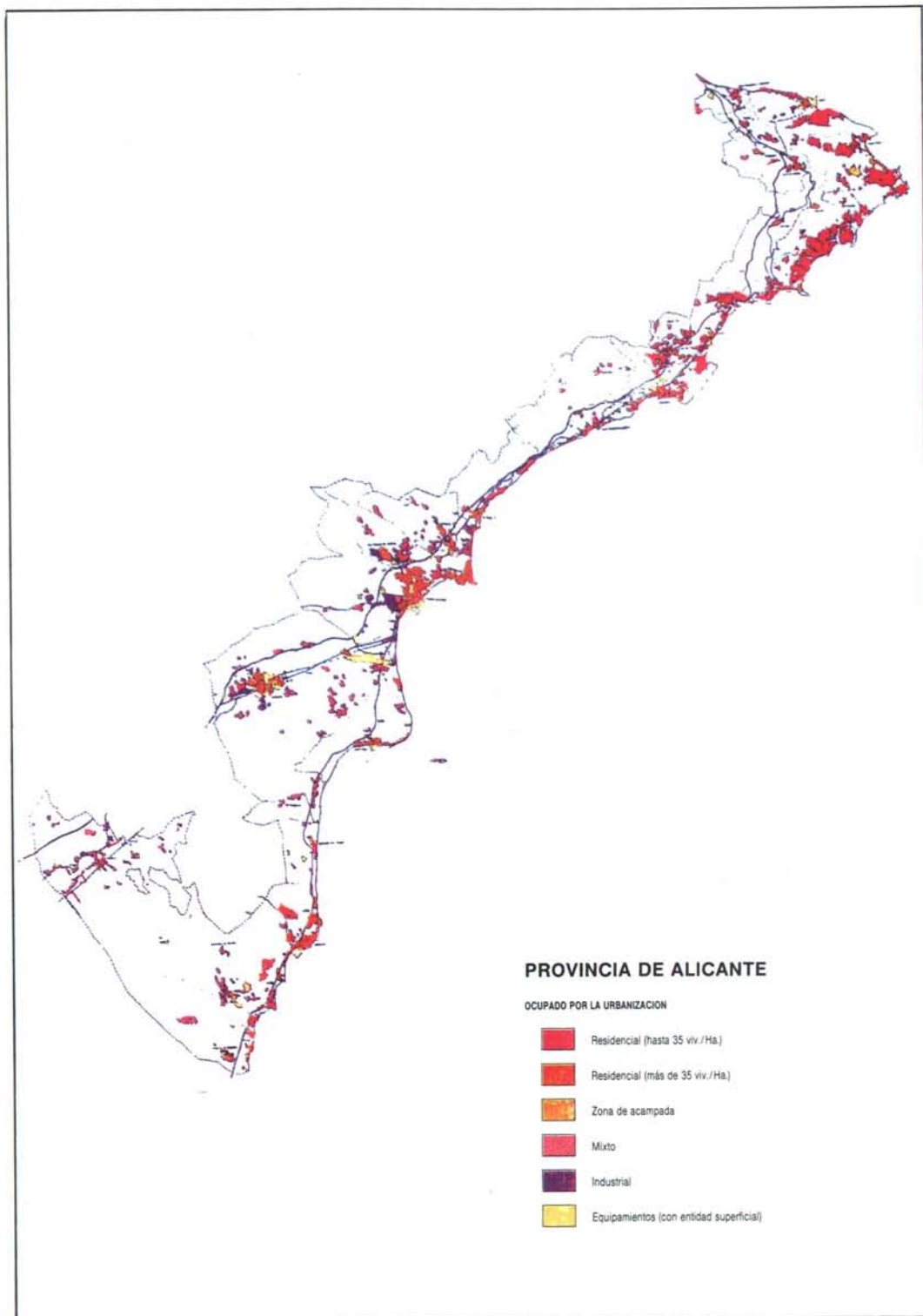
Se trata, al fin y al cabo, de apostar por un urbanismo público basado en intencionadas y transparentemente democráticas políticas de concertación, que acerquen el sistema legal y el proceso urbanizador a la realidad política y económica en que se desenvuelve y, sobre todo, a la credibilidad y a la realidad social, que no deja de ser, en definitiva, la base de su aplicación y de su eficacia real.



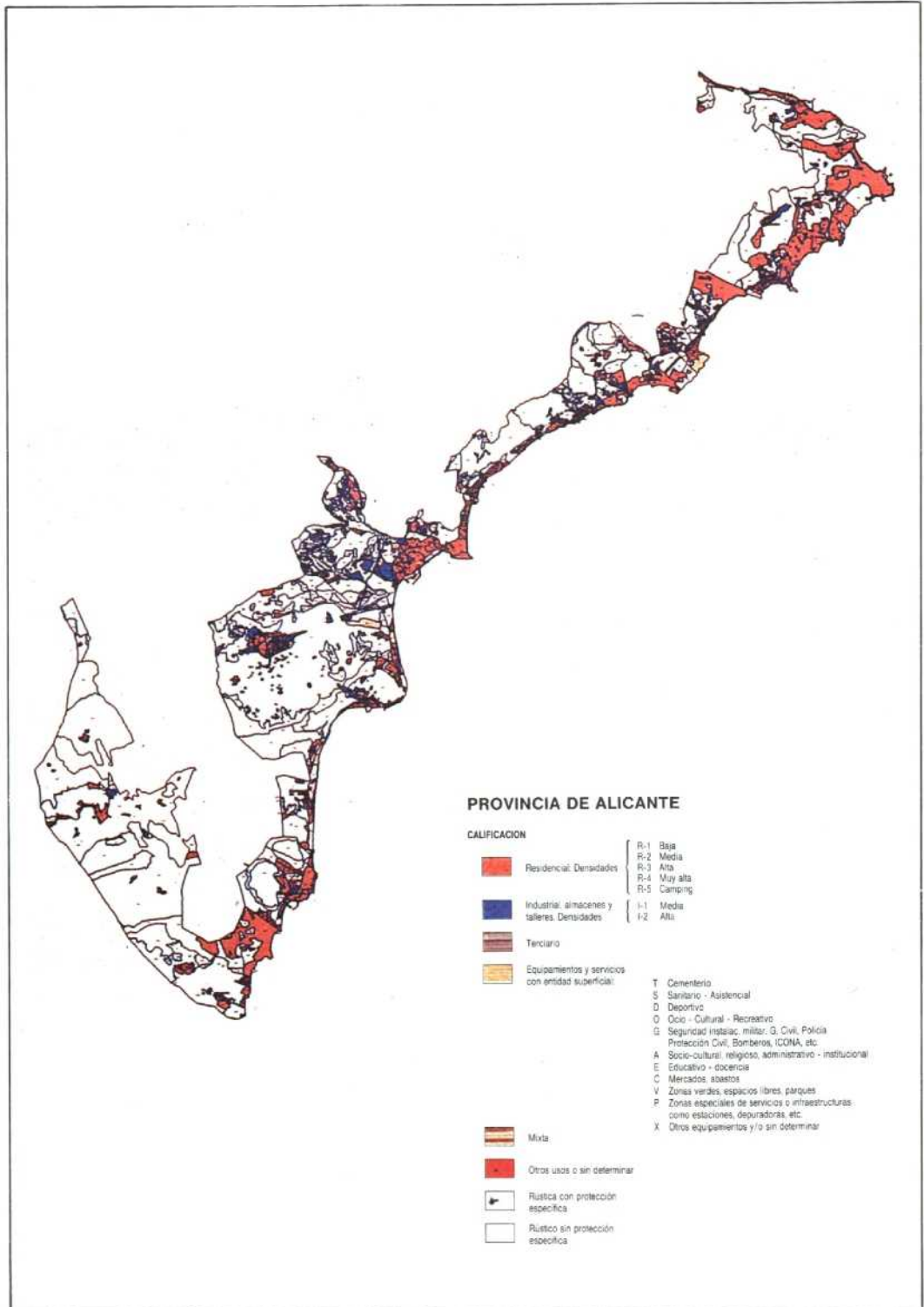
Planeamiento vigente. Castellón (litoral).



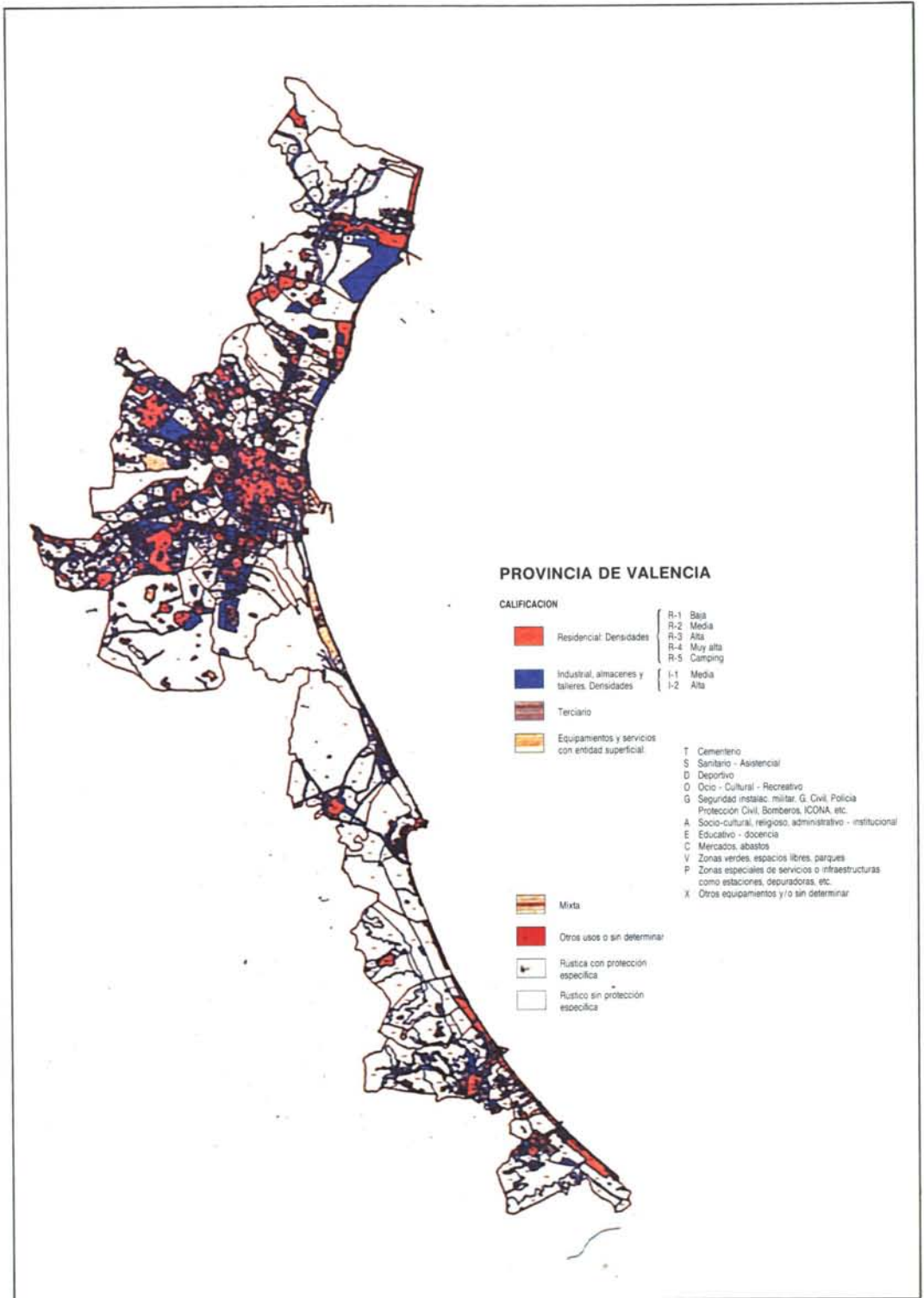
Urbanización existente. Castellón (litoral).



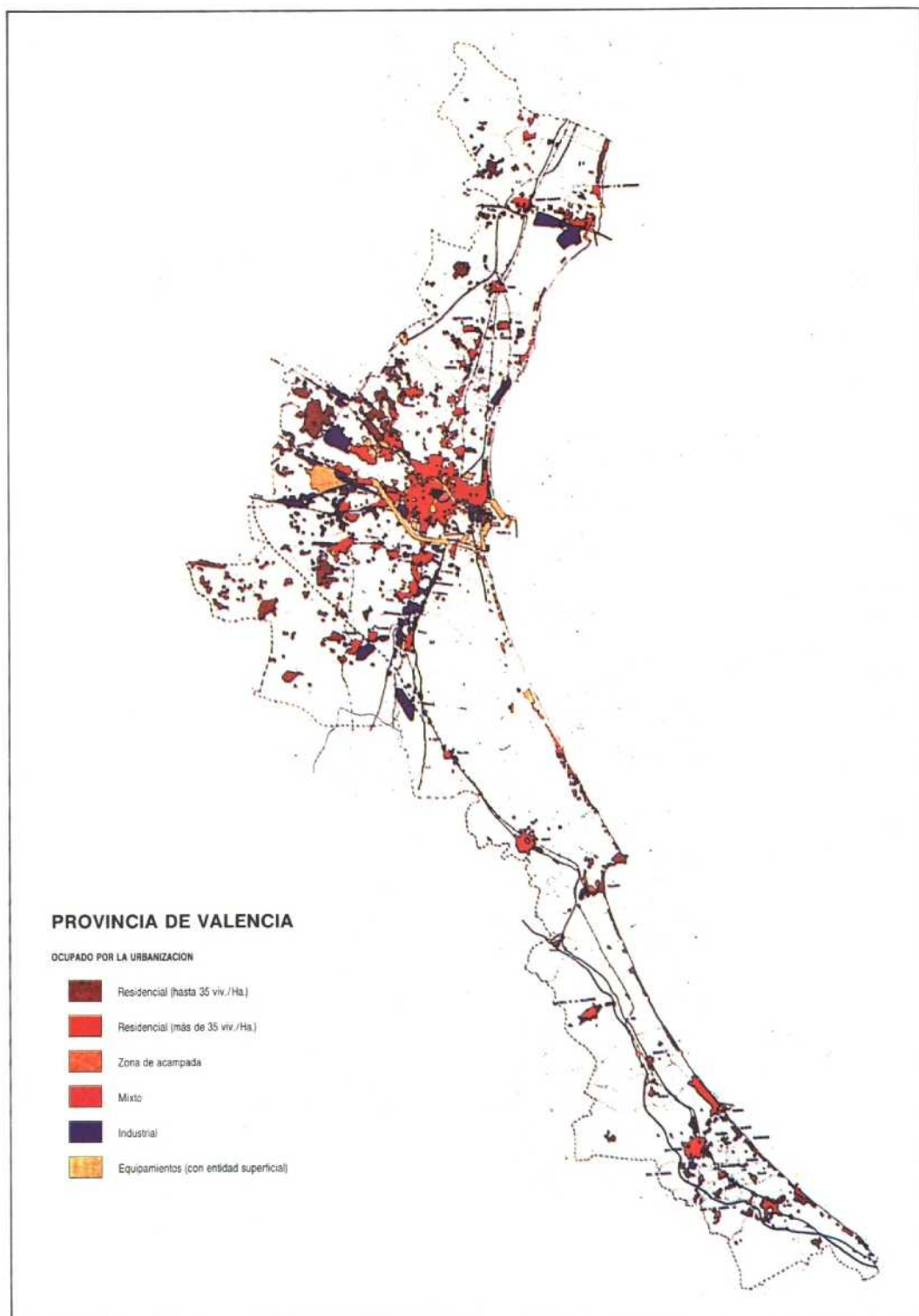
Urbanización existente. Alicante (litoral).



Planeamiento vigente. Alicante (litoral).



Planeamiento vigente Valencia (Litoral)

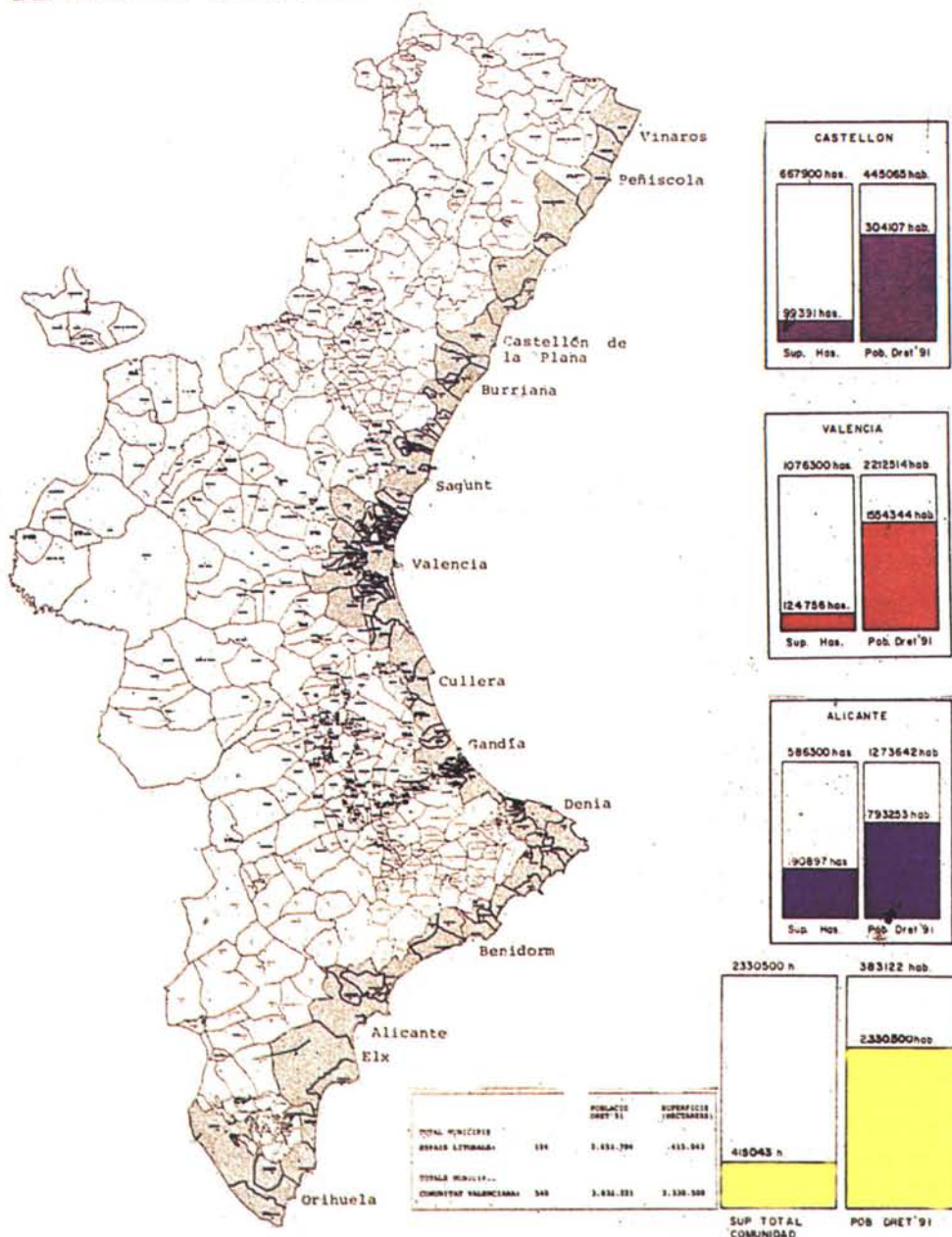


Urbanización existente. Valencia (litoral).

ELS FENÒMENS D'AGLOMERACIÓ URBANA AL LITORAL VALENCIÀ

Introducció

DEFINICIÓ DE L'ESPAI LITORAL



Los fenómenos de aglomeración urbana del litoral valenciano.