

Sobre las Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo propuestas por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo

Martín BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo.

RESUMEN: El sistema urbanístico español ha sido a partir de 1993 objeto de crítica desde una perspectiva económica por las disfunciones que se originan en el mercado del suelo y de la vivienda. Algunas de las críticas han cuestionado el papel de los poderes públicos en el campo del urbanismo y el excesivo intervencionismo de su regulación en comparación con sistemas urbanísticos de otros países. Como respuesta, se ha creado una Comisión de Expertos para que elabore un informe y propuestas, en su caso, de reformas legislativas. A la vista de estas propuestas el autor, subraya el importante caudal de ideas e iniciativas que contienen las setenta y seis recomendaciones de reforma normativa, destacando dos directrices básicas que pueden coadyuvar a renovar el sistema urbanístico español: a) otorgamiento de un mayor protagonismo a la iniciativa privada y al mercado, sin perjuicio de una dirección pública del proceso urbanístico, y b) preocupación por la calidad del entorno urbano, propiciando un nuevo enfoque de las relaciones entre urbanismo y legislación medioambiental que también ayudará a disminuir las tensiones especulativas.

A partir de último trimestre de 1993, la difusión de los análisis críticos, a la luz de la defensa de la competencia, sobre la situación que presentaba el mercado del suelo y sus efectos negativos sobre los productos inmobiliarios e, indirectamente sobre los precios de otros productos y servicios, suscitó una interesante polémica sobre el estado y funcionalidad de nuestra legislación urbanística. Las críticas sobre el defectuoso funcionamiento del mercado del suelo, avaladas por algunos responsables de la política económica, posiblemente, no hubieran trascendido de los ámbitos

periodísticos o de los especialistas en la materia, si no hubieran derivado hacia el cuestionamiento de la intervención de los poderes públicos en el urbanismo y, por ende, en el funcionamiento de los mecanismos legislativos y administrativos de nuestro urbanismo. La respuesta institucional fue rápida ante el reto lanzado por las críticas economicistas al sistema urbanístico, pues por Orden de 5 de noviembre de 1993 se nombraba una Comisión de Expertos sobre Urbanismo –integrada por personas relevantes del ámbito académico, de los sectores inmobiliario, financiero y especialistas de la gestión urbanística, así como de las distintas administraciones públicas– con la misión de

Recibido: 31-01-95.

elaborar un informe sobre la problemática actual del suelo en España, con la misión, además, de formular propuestas concretas sobre líneas de avance de las normas estatales y autonómicas en materia urbanística que garanticen el adecuado cumplimiento del mandato constitucional. Esta Comisión ha, prácticamente, ultimado sus trabajos y por parte de la Revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* se nos ha invitado a comentar el Documento sobre Recomendaciones de Avance normativo y Políticas del Suelo (texto de fecha 24 de noviembre de 1994).

El sometimiento de nuestro sistema urbanístico al contraste crítico de los postulados del movimiento de privatización y desregulación económicos, era, hasta cierto punto, pronosticable, puesto que, de una u otra forma, desde hacia casi un lustro se estaba ya, verificando en la mayoría de los países europeos. Dos notas, sin embargo, merecen destacarse en la eclosión de este debate y proceso de revisión. En primer lugar, el enfoque unidimensional de la crítica y, de forma más destacable, la subsiguiente simplificación argumental que le ha acompañado, a través de los medios de opinión pública, vertiendo sobre el ordenamiento jurídico-urbanístico español las más dispares y extravagantes acusaciones e imputaciones, (el intervencionismo más rígido de toda la Comunidad Europea; discrecionalidad absoluta; rigidez en la oferta; detallismo exagerado de la normativa urbanística; y del planeamiento, etc) todo ello en relación a una visión acritica de los sistemas comparados (paradigmas de la flexibilidad; ausencia de planes y mínima reglamentación urbanística, etc.).

Ciertamente, la inserción como mecanismo de análisis de los postulados de la economía de mercado –sintetizado en estos casos, en la competitividad de los usos del suelo y en los correspondientes modelos de su comportamiento en la localización de actividades– en un contexto de planificación urbanística y de intervención administrativa en el mercado del suelo puede producir efectos demostrativos demoledores que, en algunos casos, la realidad nos confirma plenamente. Nada hay, por lo tanto, que

oponer a este tipo de análisis y enfoques económicos –mas bien, hay que lamentar en nuestra realidad la falta de estudios empíricos de esta naturaleza y su coordinación con la perspectiva financiera– pero, paralelamente, hay que tener conciencia de que sólo son uno de los elementos, por importante que sea, a tener en cuenta en la planificación urbanística; puesto que incluso en los más flexibles modelos norteamericanos de *zoning* se tiene la plena conciencia que la planificación no es sólo física, sino social y, por supuesto, ecológica. Todo ello pone de relieve que la planificación urbanística no puede ser considerada como una pura técnica al servicio de la economía, sino que debe incorporar otras dimensiones, máxime en los países europeos que, junto con cuestiones relacionadas con la expansión urbanística, debe dedicarse una especial atención a los difíciles problemas de la gestión y la rehabilitación de la ciudad histórica que integra un patrimonio común.

La segunda nota a destacar, es el retraso en plantearse esta crítica, prácticamente al año de haber culminado con la aprobación del Texto Refundido de 1992, la reforma de la legislación urbanística de 1990. Aun cuando en el proceso de elaboración de la Ley de reforma de 1990 se dejaron oír voces solventes en este tipo de críticas, no tuvieron trascendencia en la opinión pública. La polémica ha saltado justo al iniciarse el proceso de revisión del planeamiento para adaptarlo a la nueva legalidad. Algo parecido ocurrió con la Ley de reforma de 1976 que estuvo a punto de naufragar, precisamente, en el momento de iniciarse el proceso de adaptación del planeamiento, debiéndose adoptar medidas contundentes para reconducir dicho proceso. La experiencia, por lo tanto, pone de relieve que, en nuestro país, es precisamente en la fase postlegislativa cuando aparecen los puntos críticos del sistema de planificación urbanística en razón de la actitud de los distintos agentes económicos y sociales. Con ello se pone de relieve la necesidad de abordar toda reforma urbanística con la estrategia adecuada para suscitar la más amplia participación social y evitar disfunciones y paralizaciones en el proceso urbanístico.

En cualquier caso, con independencia de la forma y el tiempo en que se haya suscitado la polémica, lo cierto es que puede dar lugar a efectos beneficiosos para el sistema urbanístico. En Francia, el Consejo de Estado, a petición del Primer Ministro a la sazón, M. Rocard, elaboró en 1992 un interesante informe (*L'urbanisme. Pour un droit plus efficace*) en el que desde el estricto enfoque jurídico se evalúan las disfunciones que provoca la inestabilidad del planeamiento para las garantías jurídicas y contencioso-administrativas, y sus recomendaciones han tenido ya su traducción positiva en la legislación anticorrupción (1993) y en la reforma parcial de la legislación urbanística de 1994. En Italia, los urbanistas y otros especialistas en urbanismo han emprendido desde hace algunos años una severa crítica contra el planeamiento urbanístico en su versión tradicional con argumentos que recuerdan en gran medida nuestro reciente debate. En definitiva, el urbanismo es inescindible de sus dimensiones sociales, económicas y jurídicas. El equilibrio y dosificación de todos estos elementos no es fácil y, especialmente, en épocas de crisis, requiere de periódicas evaluaciones y reajustes.

II. El documento elaborado por la Comisión de Expertos se estructura en forma de unas Recomendaciones de Políticas Urbanas y de Suelo en las que, a través de dieciséis declaraciones, se proclaman unos principios informadores básicos que, posteriormente, se desarrollan mediante setenta y seis Recomendaciones de Avance Normativo, que expresan el sentido mayoritario de la Comisión, destacándose en notas a pie de página los criterios discrepantes de alguno o algunos de los miembros de la Comisión.

A reserva de lo que pueda deducirse de la publicación del Informe final de la Comisión en orden a la metodología y fundamentación de sus conclusiones y propuestas, las recomendaciones de Políticas Urbanas y de Suelo expresan la filosofía informadora que preside el diseño de las diversas propuestas de Avance normativo. La nota más destacada a este respecto y como punto de partida, cabe apreciar una clara continuidad con los

esquemas vigentes hasta el punto que se afirma como diagnóstico que «el problema del precio y disponibilidad de suelo urbanizado es, fundamentalmente, un problema de gestión», si bien, a continuación se advierte que: «se considera imprescindible avanzar en ciertos aspectos de la legislación urbanística vigente, dentro de un proceso de adaptación siempre necesario que, por su propia esencia es compleja». Desde esta óptica se apuesta en lo que concierne a la actuación de las Administraciones públicas por el diseño de «políticas activas de suelo eficaces, agotando las posibilidades del marco legal vigente».

En este orden de consideraciones se llama la atención sobre la importancia de la concentración y cooperación entre las diversas Administraciones en la utilización del territorio, el papel relevante que compete a la acción del suelo en diversos segmentos del mercado (especialmente en atención a las viviendas protegidas y ciertas actividades económicas) y para cumplir el mandato constitucional de impedir la especulación; se reafirma la confianza en los Patrimonios Públicos de Suelo como instrumento fundamental de la acción pública urbanizadora de las administraciones públicas y de sus organizaciones instrumentales, si bien se matiza, significativamente en rectificación a experiencias pasadas, que «su gestión no debe basarse en fines lucrativos ligados a la financiación de los organismos o empresas que detentan su propiedad. Los servicios públicos que la sociedad demanda deben ser financiados fundamentalmente con fondos presupuestarios»; y, por último, que la acción urbanizadora pública no debe limitarse a la creación de nuevo suelo, sino también incidir en el gigantesco reto de regeneración urbana de nuestras ciudades (rehabilitación, eliminación de la degradación ambiental, reutilización, espacios urbanos y recualificación de áreas urbanas en la medida que pueden tener una clara incidencia en la ampliación de la oferta de la vivienda). En definitiva un catálogo de objetivos a acometer por la acción pública urbanizadora que son, a nivel de principios, plenamente compartidos en cuanto es manifiesto que coadyuvan al cumplimiento de los cometidos que la

Constitución asigna a los poderes públicos. Su sistematización y proclamación ya constituyen un valor en sí mismo considerado, pero lógicamente requiere del complemento de los instrumentos operativos para hacerlos efectivos. Algunos de ellos se enuncian ya en las recomendaciones de Avance Normativo, pero otras requieren reformas estructurales muy profundas que no se circunscriben al estricto sector del urbanismo y la vivienda: transparencia fiscal del mercado del suelo al mismo nivel que cualquier otra actividad económica; nuevos mecanismos de arbitraje de conflictos en la valoración del suelo; perfeccionamiento de la administración urbanística; articulación de canales de financiación de la acción urbanizadora. Estos macroobjetivos, obviamente, inciden en el conjunto del sistema político-administrativo y sólo desde esta instancia podrían abordarse, pues su mera sectorialización anunciaría su fracaso y progresivo debilitamiento. Entre ellos merece una mención especial el de la financiación de la acción pública urbanizadora en cuanto puede convertirse en el auténtico motor de una administración urbanística por programas y objetivos definidos y, adecuadamente, coordinados.

Una visión integral del urbanismo pone de relieve la gran influencia que en la producción o creación de la ciudad y en la ordenación del territorio tienen los parámetros propios de la ciencia urbanística (volúmenes, densidades, usos, zonificaciones, etc.) y sus correspondientes modelos de ocupación del suelo. Esta materia que tiene una clara incidencia económica y que precisamente el análisis económico de la urbanística viene denunciando y criticando, ha sido sistemáticamente relegado en los últimos años, otorgando al planeamiento una capacidad de estimativa y decisión a todas luces excesiva. Se hace necesario que las distintas administraciones públicas compartan unos criterios básicos comunes y en este sentido la Comisión de Expertos muy acertadamente, según mi criterio, formula unos esquemáticos principios de política urbanística que merecen destacarse: modelos de desarrollo urbano no especulativos; disminución de densidades; porcentajes de viviendas de protección pública; atención a la

calidad de vida en la ciudad; protección al paisaje; desarrollos urbanos compactos; preocupación especial por los graves problemas ambientales; estrategias espaciales de desarrollo sostenible, etc. Una nueva cultura urbanística-ambiental (ambos términos en el actual estado de nuestra civilización son sinónimos y, por lo tanto, inescindibles) debe ser difundida en todos los ámbitos administrativos y profesionales a fin de propiciar una nueva mentalidad en orden a la consecución de modelos de ocupación del suelo más racionales y que disminuyan la tensión especulativa. Esta labor persuasiva es, manifiestamente, lenta pero se ofrece como una de las soluciones más eficaces y, en este sentido, a la Administración del Estado le corresponde un protagonismo esencial en atención a sus responsabilidades en materia medioambiental ante la Unión Europea, para lo cual debiera propiciar la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas. La Comisión en su documento apunta ya a una serie de actuaciones de ámbito general que, aun cuando pudieran parecer a primera vista modestas, son fundamentales y están en línea con lo que esbozamos: «la difusión de la normativa urbanística, mejora de la formación de los técnicos, formulación de recomendaciones técnicas, guías de diseño y otros instrumentos de difusión».

III. El núcleo fundamental del documento, lógicamente, radica en las Recomendaciones de Avance Normativo por cuanto afectan a la raíz del sistema institucional urbanístico regulador del proceso urbanizador y edificatorio, especialmente protagonizado por la iniciativa privada, la que también, lógicamente deben someterse las administraciones públicas como agentes urbanísticos. El denominador común de las setenta y seis recomendaciones que el Documento propone se cifra, a mi juicio, en la siguiente directriz: «conjugar la dirección pública del proceso de crecimiento urbano con la eficacia en la acción urbanizadora y la sensibilidad a la demanda del mercado que puede aportar el urbanizador privado». Con ello se está proponiendo una nueva dimensión e la interpretación de la planificación urbanística y el mercado que desbordan los planteamientos simplistas de un posible

proceso formalista de privatización y desregulación. Hablamos de nueva dimensión por cuanto en el estado actual, las relaciones plan-mercado tienden a bloquearse mutuamente, produciéndose efectos perversos en ambas direcciones. Romper este bloque y abrir nuevas vías para satisfacer el derecho a la vivienda, manteniendo la esencia de los principios informadores del sistema urbanístico decantado y perfeccionado desde 1956 hasta la actualidad, venciendo sus resistencias en la fase de agilización de la ejecución, constituye un objetivo de un calado mucho mas profundo del que aparentemente puede desprenderse de un planteamiento no rupturista y de un lenguaje conceptual continuista.

Configurar un sistema de planeamiento para un modelo urbanístico abierto y no para un futuro necesario, no supone abdicar del ejercicio planificador ni descargar en la mera gestión toda la problemática urbanística, simplemente implica un cambio en las relaciones plan-gestión, y una redefinición de sus respectivos ámbitos de actuación. Las setenta y seis propuestas de Avance Normativo son una prueba de la dificultad del empeño. Ante la imposibilidad de comentarlas todas ellas, queremos, simplemente, destacar los siguientes puntos:

a) El documento destaca como principio informador «la creación del espacio colectivo es una función pública irrenunciable, en cuyo ejercicio es imprescindible la colaboración de los agentes sociales. La colectividad, a través de sus instituciones democráticas y por medio del planeamiento urbanístico, decide cómo, cuando y de qué forma se hace la ciudad». Esta declaración ya supone un punto de referencia para discernir lo susceptible de ser concertado con los agentes sociales de la urbanización y lo que por el contrario debe pertenecer a la decisión irreversible de los poderes públicos. Al propio tiempo, está implícito el reconocimiento de una realidad social -si no plenamente, en vías de consolidación, en las áreas metropolitanas y grandes urbes- como es la existencia de empresas o grupos de empresas, no sólo con responsabilidad para asumir la gestión de grandes operaciones urbanísticas y edificatorias, sino con capacidad de formular a

la administración propuestas sobre los grandes temas de la política urbanística que pueden insertarse en el planeamiento, sin necesidad de revisiones y modificaciones traumáticas. Es esta una realidad operante en Estados Unidos y en algunos países europeos que necesita ser estimulada en nuestro país y las recomendaciones de la Comisión en orden a la flexibilidad del planeamiento, en su metodología, contenido y procedimiento, son indicativas de un prometedor cambio de orientación.

Esta nueva filosofía del planeamiento no debe suponer que la administración urbanística se desentienda o endose a los agentes económicos y sociales responsabilidades públicas, sino simplemente que debe cambiar su estrategia de control y/e intervención de las actividades urbanísticas privadas. El control de detalle y de verificación del cumplimiento exacto de las determinaciones del planeamiento, de matriz eminentemente burocrático, debe ser sustituido por un control a escala global, creativo y de verificación ecológica. En los próximos años asistiremos a una creciente refundición de la legislación urbanística y medioambiental y a la progresiva sustitución de técnicas urbanísticas -concebidas hace años para disciplinar la forma urbana- por instrumentos de matriz medioambiental tendentes a garantizar la viabilidad ecológica de las opciones de desarrollo urbano. La administración se verá, por lo tanto, emplazada a cambiar su ritmo y a generar modelos de actuación mucho mas creativos y comprometidos, pues no sólo deberá atender a sus relaciones con los urbanizadores, sino atender al control externo que por vía de participación le suscitan los ciudadanos y las asociaciones de defensa del medio ambiente. En este orden de consideraciones, el epigrafe F (recomendaciones 62 a 76) del documento elaborado por la Comisión de Expertos ofrece un sugestivo repertorio de iniciativas e ideas que constituye uno de sus elementos mas valiosos y con visión de futuro.

b) El nuevo contexto de la gestión urbanística debe comportar también una nueva visión el estatuto de la propiedad del suelo y valoraciones (recomendaciones 41 a 59) para garantizar la participación de los

agentes económicos. Es éste uno de los puntos clave del sistema y que ofrece una mayor enjundia en el terreno jurídico, aún cuando de difícil evaluación a nivel de puras directrices que todavía no tienen el respaldo de un texto jurídico elaborado. A mayor abundamiento, algunas de estas directrices incorporan términos jurídicos doctrinales y calificativos en torno a la atribución o delimitación de derechos y aprovechamientos que perturban, por su carga polémica, el alcance de los supuestos de hecho acotados.

En sus líneas generales parece mantenerse el esquema básico de la Ley de 1990, si bien propiciando el protagonismo del urbanizador frente al del mero propietario, aún cuando se sugieren innovaciones y rectificaciones importantes en materia de valoraciones, (especialmente en la valoración de los suelos urbanizables y urbanos no urbanizables, con reconocimiento por la vía más realista de tener en cuenta la renta de posición, pero en ningún caso las componentes especulativas); sistemas de participación en cada uno de los sectores en los costes externos de urbanización; consideración sobre la posible sustitución del sistema de áreas de reparto y fijación de aprovechamiento tipo por procedimientos alternativos más sencillos especialmente en municipios con escasa capacidad de gestión, o reconsideración del sistema impositivo del suelo; fijación de una densidad urbanística máxima en la legislación estatal, etc. A estas interesantes propuestas se añaden las relativas al procedimiento de expropiación forzosa y, en especial, la sustitución que se apunta muy indiciariamente de los Jurados de Expropiación Forzosa por Oficinas de Arbitraje y conciliación para dirimir más agilmente los conflictos antes de acudir a la vía judicial.

c) Cada día se observa con mayor nitidez que en nuestra realidad operan tres niveles o escalas de urbanismo: el de las áreas metropolitanas y grandes urbes; el propio de

las ciudades medias y el de los pequeños municipios. Someter a un mismo régimen jurídico urbanístico a éstos tres niveles supone una falta de realismo. La Comisión pone sobre el tapete (recomendación núm. 24) diversas fórmulas para remediar esta situación (planeamiento supramunicipal gestionado por la comunidad autónoma, o por la acción mancomunada comunal), no descartando –y creo que es justo subrayarlo por su valentía– una redefinición del mapa municipal. Esta sugerencia debería ser seriamente meditada y complementada por cuanto puede señalar el camino adecuado para resolver importantes problemas urbanísticos, no solo en el ámbito de los pequeños municipios sino también en el seno de las áreas y entornos metropolitanos.

Por el contrario resulta más discutible, en la línea de las reformas de la administración local, la propuesta núm. 20 que atribuye al alcalde «todas las decisiones que supongan actos de gobierno municipal en materia de urbanismo, tales como las aprobaciones de los expedientes de ejecución del planeamiento, dando cuenta al Pleno en su siguiente reunión». Si este reforzamiento presidencialista del alcalde estuviera respaldado por una elección directa del electorado posiblemente resultaría eficaz, ahora bien con el actual sistema electoral difícilmente puede ser viable al menos para las grandes decisiones de ejecución del planeamiento.

IV. De la apretada síntesis que hemos ofrecido del Documento se desprende el interesante caudal de sugerencias e iniciativas que contiene para las distintas administraciones públicas competentes en materia de urbanismo y medio ambiente. De asumirse, su contenido previo su debate social y político dará lugar a un programa normativo de reformas muy ambicioso que necesariamente deberá escalonarse y coordinarse en el tiempo.