

## Comentario al documento de Recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo

Javier RUSSINÉS TORREGROSA

Economista.

RESUMEN: Simplificar, flexibilizar, agilizar, facilitar, coordinar, eficacia, eficiencia, transparencia... son conceptos escasamente presentes en la gestión y la normativa urbanística. El que un grupo de expertos urbanistas se haya reunido para producir por encargo del MOPTMA un documento que contenga propuestas de modificación del vigente marco normativo en el que tales conceptos tengan primacía, constituye un gran avance. El articulista comenta los aspectos que le parecen más significativos del documento producido, al tiempo que se pregunta si las reformas que se proponen serán, además de necesarias, suficientes para lograr los objetivos deseados.

La Comisión de Expertos sobre Urbanismo creada por el MOPTMA nace con el objetivo de analizar la situación actual del marco normativo estatal y autonómico vigente y proponer líneas de avance que garanticen su máxima *eficacia* de acuerdo con el mandato constitucional.

El documento de recomendaciones elaborado por la citada Comisión, objeto del presente comentario, cumple formalmente de manera fiel el encargo recibido, no en vano es el término *eficacia* el que más veces se repite en el texto, junto con los de *simplificar*, *flexibilizar*, *agilizar*, *facilitar*, *coordinar*, *acortar*

(plazos) y (añadir) *transparencia*, *permeabilidad* y *eficiencia*, referidos tanto a la acción urbanizadora en particular como a la *gestión urbanística* en general. De la terminología empleada, pues, se traslucen los objetivos que se persiguen; otra cosa es si los objetivos se instrumentan de forma que sean alcanzables.

Cualquiera que se encuentre inmerso en el mundo de la actuación urbanizadora particular, ya sea como profesional o como agente activo en el sector, se ve obligado a lamentarse más de una vez de la ausencia, en la práctica, de los conceptos que expresan los términos señalados en cursiva en el párrafo anterior y ello sin necesidad de ubicarse en

Recibido: 7-2-95.

planteamientos ideológicos ultraliberales, sino simplemente en planteamientos pragmáticos y de lograr llevar las actuaciones a término con el menor tiempo y coste posible, esto es, con la máxima eficacia, vista ésta desde la óptica privada.

El documento de recomendaciones responde, en definitiva, a una necesidad sentida, que sólo el tiempo dirá, una vez se plasmen en unas modificaciones normativas, si efectivamente alcanzan la eficacia que persiguen.

Se realizan a continuación algunas acotaciones a los temas debatidos en el documento y a algunas de sus recomendaciones.

Los problemas de precio y disponibilidad de suelo urbanizado son de los que más preocupan a la Comisión de Expertos, realizándose mayoritariamente la afirmación de principio de que su causa está en la gestión, más que en la normativa urbanística. Sin perjuicio de que es cierto que el marco legal vigente ofrece posibilidades inexploradas, reducir la causa de los problemas a la gestión urbanística es negar una evidencia más que asumida por los propios miembros de la Comisión, la necesidad de realizar propuestas concretas de modificación de la normativa urbanística vigente, que en definitiva constituye el objeto de su encargo.

Tal vez una de las recomendaciones de avance normativo más novedosas y loables lo constituye la instrumentación de las determinaciones del Plan General de Ordenación a través de los Programas Plurianuales de Actuación, convertidos estos en la herramienta básica de la acción del gobierno municipal en materia de suelo, al integrarse en el mismo el Programa Municipal de Suelo. Una crítica que tradicionalmente se venía haciendo al planeamiento es que el Plan General era un documento abstracto y poco inteligible elaborado por unos técnicos, del que al poco tiempo de su aprobación se olvidaban los agentes públicos municipales, programando sus actuaciones anuales o plurianuales olvidando lo establecido en el Plan General. Con el planteamiento ahora propuesto, sin perjuicio de que se trate de documentos diferentes, ambos se encuentran íntimamente enlazados al concretarse a

través de los Programas Plurianuales de Actuación las actuaciones del gobierno municipal sobre la ciudad y el territorio, dentro del marco establecido por el planeamiento, pudiendo además los Programas Plurianuales adaptarse a las coyunturas cambiantes de las demandas del suelo.

También cabe prever, no obstante, que este enfoque repercutirá en un mayor debilitamiento de los contenidos previstos del Programa de Actuación del Plan General según vienen estos definidos en la actualidad en el artículo 41 del Reglamento del Planeamiento; si los contenidos de este documento ya venían siendo endeble cabe prever que pasen a serlo más todavía ante el protagonismo de los Programas Plurianuales de Actuación.

Frente a este loable intento de pragmatización del Programa Plurianual de Actuación para alcanzar la plasmación de los elementos esenciales definidos en el Plan General, se echa en falta un intento similar en los contenidos económico-financieros del Plan, que no son siquiera objeto de mención a lo largo de todo el documento, con lo que el estudio económico y financiero del Plan General sigue con los contenidos abstractos que define el artículo 42 del RP, cuando debiera vincularse a los contenidos económicos-financieros concretos del Programa Plurianual de Actuación.

Una segunda novedad importante la constituye la simplificación del sistema de clasificación del suelo, diferenciando entre zonas de desarrollo preferente y suelos urbanizables opcionales y homogeneizando el régimen del suelo urbano no urbanizado y del suelo urbanizable.

La permeabilidad a las iniciativas particulares, dentro de unos límites o parámetros definidos en la Ley o en el Plan, constituye una de las propuestas más innovadoras del documento, que si se aplica con unos criterios de amplitud de miras, puede revertir ciertamente en una puesta en el mercado de un volumen importante de suelo urbanizado.

En materia de valoraciones, el planteamiento mayoritario de los miembros de la Comisión de Expertos, continúa manteniendo un *gap* escasamente realista

entre los criterios de valoración desde el urbanismo con los criterios de valoración reales del mercado, a los que trata de aproximarse la sistemática de la valoración catastral. En este sentido, la propuesta contenida en el apartado 45 de que la valoración de los suelos urbanizables y los urbanos no urbanizados «...puedan tener en cuenta la renta de posición, pero en ningún caso las componentes especulativas derivadas de posibles expectativas urbanísticas» no deja de ser una entelequia teórica y voluntarista, siendo mucho más pragmática la propuesta defendida por un grupo minoritario de miembros de la Comisión, que apoya la valoración administrativa de tales suelos en el sistema de valoración catastral, defendiendo además la tendencia hacia un único valor administrativo de referencia a fines urbanísticos, expropiatorios y fiscales.

Por otra parte, la redacción que se da al apartado 48, resulta confusa y parcialmente

contradictoria con la propuesta contenida en el apartado 45 antes reproducido, al aconsejar el mantenimiento de los actuales criterios de valoración catastral para «evitar efectos no deseados de pérdida de información y recaudación respecto al IBI...» cuando, de hecho, la información sobre el parque inmobiliario se mantiene en la base de datos catastral cualquiera que sea el valor catastral, y la recaudación respecto al IBI depende no tanto del valor catastral como del tipo impositivo fijado por los ayuntamientos.

En definitiva, cabe finalizar afirmando que el documento producido por la Comisión de Expertos constituye un diagnóstico correcto sobre la problemática actual del suelo en España, siendo necesarias las propuestas concretas de cambio normativo que en él se esbozan; otra cosa es si, además de necesarias, serán suficientes para el logro de los objetivos perseguidos.