

Autonomía regional: autonomía municipal y participación de los sujetos privados, en régimen de competitividad, como principios rectores de una política del suelo

Jerónimo AROZAMENA SIERRA

Consejero Permanente de Estado.

RESUMEN: Diversidad regional y autonomía para definir legislativamente el marco normativo del urbanismo; autonomía municipal en lo que es propio de la comunidad municipal y colaboración, en régimen de competitividad de los sujetos privados, como principios rectores de la actuación en materia de urbanismo. Planeamiento general abierto y desarrollo del planeamiento, con cauces para la competitividad entre sujetos privados.

El propósito de estas breves notas es exponer algunas reflexiones acerca de las medidas que, a mi juicio, necesita el urbanismo (su régimen legal) en el umbral del siglo XXI, reflexiones que responden a mis preocupaciones sobre el tema y a mi participación en la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, que durante los últimos meses y a iniciativa del ministro Borrell, ha trabajado sobre este problema, exponiendo sus conclusiones. Vaya por delante que no son estas notas expresión de una discrepancia ni contienen referencias críticas a las conclusiones resultado del trabajo de los integrantes de la indicada Comisión. Por el contrario, compartí y comparto plenamente el

parecer mayoritario reflejado en el informe final. Se trata aquí y ahora de hacer unas consideraciones complementarias sobre temas en buena parte aludidos por mi directa o indirectamente durante los debates de la Comisión o de las Ponencias previas.

II. Como primera y prioritaria cuestión, me parece oportuno resaltar la compleja situación legislativa actual, en la que concurre con un ordenamiento de origen estatal (hoy refundido por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio) ordenamientos autonómicos mas o menos completos (como los de Cataluña, Galicia, Canarias, Baleares, Valencia) o con importantes regulaciones sin vocación de generalidad (Murcia, País Vasco), y a lo que se une que el ordenamiento urbanístico estatal ha encontrado un fuerte

Recibido: 16-1-95.

rechazo y trasladado al Tribunal Constitucional, mediante los recursos contra la Ley 8/1990, de 25 de julio y contra el Real Decreto Legislativo 1/1992) pendiente ante el mismo. A nadie se le oculta que tal impugnación y la subsistencia de ordenamientos o disposiciones legales autonómicos, vigentes y no impugnados, crea una situación de interinidad, que impone soluciones incontestadas acerca del derecho aplicable en cada caso.

En tanto esta situación no se despeja (lo que depende en este momento de la decisión del TC) los destinatarios y aplicadores de las normas tienen dudas fundadas acerca del derecho urbanístico que debe aplicarse en un determinado territorio e iniciativa urbanísticas. Puede afirmarse que la pendencia ante el Tribunal Constitucional de lo que constituye todo el núcleo básico del urbanismo, crea u origina una situación que, por fuerza, tienen que pilotar sobre el desarrollo de la ordenación urbana y sobre los comportamientos de los agentes privados implicados en procesos de urbanización o de edificación.

La decisión del TC. despejará, cuando se produzca, la incógnita acerca del derecho válido y aplicable y el alcance, en su caso, de su aplicación. Pero el que tenga que producirse, y bueno sería que fuera mas bien pronto que tarde, no impide que por vía legislativa, se responda al problema elaborando una nueva ley que implique la derogación de la ahora cuestionada ante el TC. El criterio -como es bien sabido- para definir los ámbitos competenciales posibles del legislador estatal y de los legisladores autonómicos, es el contenido en el artículo 148.1.3ª de la Constitución. Para mi que tal precepto constitucional apodera ampliamente a las comunidades autónomas para alumbrar textos legales (leyes) en materia de ordenación del territorio y del urbanismo. El art. 148.1.3ª no puede entenderse desde interpretaciones reduccionistas que conduzcan a mutilar el ámbito competencial implícito en el texto legal. Pienso que el urbanismo está caracterizado por la diversidad regional, como es bien patente si se mira cual es la realidad de territorios tan distintos desde la problemática urbanística como el de Cataluña

y el de Galicia, o el de Baleares y Canarias o el de las dos Castillas. Diversidad y no uniformidad que reclaman y justifican tratamientos legislativos no uniformes, ni aún siquiera a nivel básico.

III. No se me oculta que respecto de temas centrales también en el urbanismo, como el del régimen del suelo y de la propiedad, el de la expropiación o el de la venta forzosa y los conectados a estos temas, podría arguirse que otros títulos competenciales de los diseñados en el artículo 149 pudieran llevar a defender competencias estatales en la materia, como resulta de las indicadas leyes hoy en cuestión ante el TC.

Pienso que cuando en el sistema de distribución de competencias que diseña la Constitución y hacen actual los estatutos o las leyes del artículo 150.2 de aquella, se atribuye a las comunidades autónomas una competencia sectorial en una materia (como en la agricultura, o en la ordenación del territorio y del urbanismo) puede entenderse en sus leyes el status de la propiedad afectante a la competencia autonómica. Así resulta claro que las comunidades autónomas tienen competencia en materia de urbanismo y que el régimen del suelo y de la propiedad urbanística es contenido ineludible de una legislación urbanística. Así ha sido en España desde la Ley de 12 de mayo de 1956 y lo es actualmente, pasando por los textos legales de 1975 y 1976. Si es así parece que los legisladores autonómicos pueden legítimamente comprender en sus leyes sobre urbanismo, el régimen de la propiedad urbanística. Si se compartiera este criterio, y no el que lució en la Ley 8/1990 y el que está presente en el Texto Refundido de 1992, habría que convenir que la competencia normativa corresponde a las comunidades autónomas y no al legislador estatal, con lo que el texto actualmente cuestionado ante el TC estaría seriamente afectado de mutilaciones importantes, por lo que en este tiempo abonaría el alumbrar un proyecto de ley, con un contenido mas reduccionista respecto del anterior, que, a su vez, derogara el texto objeto del litigio constitucional.

Sin embargo, dado el carácter central que la propiedad (y régimen del suelo) tiene en la ordenación del territorio y el urbanismo, y por

esto la tesis favorable a la competencia estatutaria, que es la mas convincente para mí, podría aducirse (sobre todo invocando el art. 149.1.1^ª) que debiera emanar del poder legislativo estatal una regulación y no mas que asegure y profile un régimen común del derecho de propiedad urbanística, pero sería conveniente que el proyecto, sin merma de los poderes de la Cámara, viniera precedido de un análisis y reflexión de conjunto entre el poder central y los poderes autonómicos.

Podría sostenerse que a tenor del artículo 148.1.3^ª se justificaría que constitucionalmente las competencias sobre el urbanismo, incluido el régimen del suelo y de la propiedad, se ejercieran por las comunidades autónomas.

Sin embargo, si acudiendo a lo que dispone el art. 149.1.1^ª de la Constitución, se mantuviera la tesis de que es obligado un régimen común de la propiedad del suelo urbana o con vocación urbanística, podría actuarse, previamente, a través de la elaboración de un directrices básicas en la materia, y que este documento de directrices se debatiera en el seno de una conferencia sectorial de la administración del estado y de las administraciones autonómicas, de modo que pudiera dar lugar a un anteproyecto de directivas básicas consensuado que sirviera de antecedente para una ley de normas básicas en materia de régimen del suelo, que dejara suficiente margen de desarrollo por las Comunidades Autónomas en función de las peculiaridades de la propia región o nacionalidad.

IV. Otra cuestión que debiera abordarse, para obtener un grado de mayor autonomía y asistencia de los municipios, es el de redefinir las competencias urbanísticas de los municipios y de las comunidades autónomas en materia de planeamiento, ejecución del planeamiento e intervención de la propiedad y uso del suelo. Pienso que dada la autonomía municipal, constitucionalmente reconocida, y la legitimidad democrática de los municipios y la responsabilidad directa de sus gestores ante la ciudadanía municipal, debiera orientarse una eventual reforma legislativa del régimen urbanístico en el sentido de atribuir al poder municipal, sin controles externos autonómicos o estatales, la aprobación del

planeamiento de desarrollo, y todo el régimen de ejecución del planeamiento, eliminado respecto de tales instrumentos (no de los de planeamiento general) todas las técnicas de control (técnicas de aprobación, o de sustitución o vías administrativas de recursos). Se sirven mejor los intereses de la ciudadanía y los intereses locales desde las instancias municipales, sometidos solo a los posteriores controles de legalidad por la vía del contencioso administrativo. La formulación del planeamiento general, sus alteraciones o modificaciones, debiera radicar preferentemente sobre los municipios, y los del planeamiento de desarrollo, exclusivamente en ellos, sin controles de aprobación ulterior reservado a las comunidades autónomas. Así lo justifica la autonomía municipal y el control por los ciudadanos que integran la comunidad municipal. Podría tal vez articularse la función de otras instancias administrativas (comunidades o diputaciones) por las vías de la colaboración y asistencia a los municipios (jurídica, técnica y económica), sobre todo para aquellos de escasa potencialidad económica y rudimentario aparato organizativo.

Tal vez resultaría muy conveniente abordar en la sede que resulte propia y con participación ineludible de las comunidades autónomas, dada su competencia en materia local, el problema de la inadecuación de la organización municipal en los tiempos actuales, buscando soluciones para los municipios exiguos (de escasa población y recursos), bien a través de técnicas de supresión y agregación o fusión, o bien potenciando o generalizando fórmulas supramunicipales a través de las modalidades metropolitanas, consorciales o mancomunidades, y definiendo con mayor rigor, exclusividad y operativas sus competencias en materia de urbanismo y servicios, de modo que se abra paso a modalidades de gestión de servicios mas operativas, económicas y eficaces para los ciudadanos de la comunidad municipal.

V. El plan debe seguir teniendo una función central en el urbanismo. Debiera, sin embargo, concebirse el Plan General con un carácter abierto y de mínimos dejando a los

instrumentos de desarrollo un margen amplio de posibilidades para acoger, dentro del marco general, iniciativas municipales, pero también privadas, protagonizadas por los propietarios o por los promotores de urbanizaciones o de edificaciones. Debiera el Plan General asegurar ofertas de suelo para usos más débiles en el mercado (vivienda de protección oficial o para usos económicos y generadores de empleo) y garantizar la existencia de suelo para servicios públicos, locales o no y servicios sociales, no requerirían que el Plan General llegara a definir su localización, sino bastando su reserva en porcentaje, o en mínimos, dejando al planeamiento de desarrollo la localización de estos servicios o usos.

Partiendo de que no todo núcleo urbano habitado pueda contar con todos los servicios que demanda una colectividad, debiera establecerse regulaciones o previsiones integradoras, en las que se tuviera en cuenta los accesos (y medios de comunicación) a otras áreas en que estuvieran los servicios que excedan del área concreta de un sector.

El planeamiento general debiera ser un planeamiento abierto a incorporar iniciativas privadas. Debiera, sin embargo, asegurar ofertas de suelo para los usos más débiles en

el mercado y garantizar reservas de suelo para servicios de utilidad social, todo en un marco de planeamiento que limitara el poder discrecional de los poderes públicos. El sistema del planeamiento de desarrollo debiera estar concebido para suscitar las iniciativas privadas en un régimen de competitividad. Los procedimientos capaces de suscitar la concurrencia debieran regir básicamente en el desarrollo del planeamiento general y en la ejecución del planeamiento. Supuesta la libre concurrencia, debiera introducirse por vía legal el mecanismo de los convenios de urbanismo, a estos debiera abrirse la colaboración de los agentes privados a través de instrumentos convencionales ofrecidos a los propietarios de suelo y a los promotores privados, tanto en el planeamiento de desarrollo, como en la modificación del planeamiento general y en la gestión y ejecución del planeamiento para acoger iniciativas socialmente interesantes y en el régimen de ejecución. Parece conveniente, a mi juicio, huir de criterios de *numerus clausus* en los sistemas de actuación sistemáticas, abriendo el actual sistema de *numerus clausus* de ejecución, para que la iniciativa privada ofrezca fórmulas operativas de ejecución, todo ello a través de convenios urbanísticos.