

## Dictamen de la Comisión de Expertos: una visión autonómica del mismo

Gerardo R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ  
Luis ZARRALUQUI ORTIGOSA  
José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ

*Director General de Urbanismo, Generalitat Valenciana.*

*Director General de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Comunidad Foral de Navarra.*

*Director General de Planificación Urbanística y Concertación, Comunidad de Madrid.*

**RESUMEN:** La regulación que establece la legislación urbanística en España es objeto de un debate en estos últimos años. Existe una posición crítica que exige la liberalización del uso del suelo. Este debate no ha sido ajeno a la creación de la Comisión de Expertos y ha tenido una presencia importante en las discusiones desarrolladas en su seno. Los autores destacan el grado de consenso alcanzado y señalan, como aspectos importantes del dictamen, la reafirmación del urbanismo como función pública, el papel que ha de jugar la iniciativa pública en la regulación del mercado del suelo, la necesidad de abordar reformas del mercado del suelo, la necesidad de abordar reformas legislativas que tiendan a flexibilizar los criterios y a agilizar los procedimientos y la profundización en medidas que incidan en la calidad de entorno urbano y la habitabilidad de nuestras ciudades.

### INTRODUCCIÓN

La Orden Ministerial por la que se constituye la Comisión de Expertos explica las razones de su formación en un triple motivo: la necesidad de profundizar en un debate de gran actualidad en varios países occidentales; la recomendación que realiza el Tribunal de Defensa de la Competencia; y el objetivo constitucional de atender las necesidades de vivienda, impedir la especulación y recuperar las plusvalías generadas por la transformación del suelo.

Tal como explicita la Orden Ministerial, estaba y está abierto en nuestro país un cierto

debate, motivado por problemas que se perciben de modo palpable por todo el conjunto de la sociedad, como son la dificultad de acceso a una vivienda digna, la especulación del suelo, la deficiente calidad urbana y ambiental, que se provoca desde algunos sectores de la vida pública y privada, al achacar el origen de estos males endémicos de nuestra sociedad a la legislación urbanística española. Así, ésta habría provocado la creación de un sistema rígido, lento, burocrático, contrario a las leyes de mercado y, sobre todo represor de una oferta más amplia de suelo susceptible de urbanizarse que podría incidir en una bajada o normalización de su valor. Por lo tanto, desde los defensores de esta tesis, se debería

Recibido: 17-01-95.

«liberalizar» el sistema como paso indispensable para conseguir un abaratamiento de precios.

Estos criterios impregnan el contenido del mencionado informe del Tribunal de Defensa de la Competencia cuando marcaba las siguientes recomendaciones:

- «En suelo urbano, buscar fórmulas para acentuar el carácter reglado de su determinación, garantizando el derecho a construir, de conformidad con reglas generales por parte de todos los operadores».
- «En suelo urbanizable, permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio, y siempre que cumplan las reglas generales».
- «En suelo no urbanizable, precisar cuál ha de ser éste en todo el territorio nacional. En el resto del suelo ha de permitirse la urbanización sometida a reglas generales» (Definición activa del no urbanizable, centrada en espacios de alto valor ambiental, y por contra residual del urbanizable, al revés de lo que es actualmente).

Esta posición pretendidamente «liberalizadora», asumida por una parte de los miembros de la Comisión, ha polarizado de forma importante los debates, obligando a buscar fórmulas de acercamiento finalmente no asumidas, al menos no en general, por esta posición.

A pesar de ello, creemos destacable el grado de consenso alcanzado en algunos aspectos básicos, sobre el contenido fundamental del documento. Hay que tener en cuenta la variada y heterogénea composición de esta Comisión, en donde se representaban intereses e ideologías políticas muy diferentes, y donde hemos trabajado personas provenientes de diversos orígenes: administración central, comunidades autónomas, ayuntamientos, universidades, actividad privada, sectores interesados profesionalmente en la problemática de la promoción del suelo, etc.

Asimismo es destacable el esfuerzo por hacer un diagnóstico y unas recomendaciones con ambiciones de tratar toda la temática que gira en torno a los procesos de urbanización, no ciñéndose sólo a los que se sitúan en las coordenadas del precio del suelo.

Sobre esta base, el diagnóstico de la situación que define el dictamen entendemos

que es asumible por la gran mayoría de conocedores del sistema urbano. La constatación de que nuestro marco jurídico-urbanístico y sus legislaciones conexas (expropiaciones, régimen local...) está entreverado de regulaciones mejorables, cuando no de rigideces que están impidiendo acercarnos a los objetivos sociales y constitucionales señalados, y la identificación de cuáles son esas deficiencias, es uno de los aciertos destacables del Dictamen realizado.

Es reseñable igualmente que el informe emitido haya decidido recoger, examinar y aceptar propuestas que están siendo introducidas en la legislación autonómica que empieza a aprobarse o está en trámite de aprobación. Ello ha permitido contrastar la solvencia de dichas propuestas y enriquecer el debate, al responder aquellas a problemáticas y circunstancias urbanísticas muy diferentes, pero a la vez representativas de la pluralidad de situaciones de se dan en nuestro país. Asimismo, y sin romper con la cultura urbanística heredada que ha regido los destinos del suelo a lo largo de la segunda mitad de este siglo en España, se han planteado fórmulas para la superación de determinados problemas que representan un cierto salto cualitativo en relación con el sistema en el que estamos acostumbrados a desarrollar nuestra actividad.

Otro aspecto a destacar del dictamen es el haber vislumbrado que las soluciones a los problemas detectados son inevitablemente complejas y que las concepciones ideológicas condicionan claramente su definición y diseño. Que no pueden estimarse como válidas propuestas de solución, aparentemente atractivas desde su ingenua exterioridad, que pretenden dar respuesta a problemas urbanos concretos con recetas simplistas que no responden a una sociedad compleja y preocupada por su medio ambiente, urbano, rural y natural, en las puertas del siglo XXI.

## LOS PUNTOS FUERTES DEL DICTAMEN

Si bien es cierto que el documento-síntesis donde se resumen las Recomendaciones

finales adolece de ciertas ambigüedades circunstanciales, producto, inevitable de la búsqueda del máximo consenso en materia tan sensible y compleja, desde nuestro punto de vista conforman la estructura del modelo renovado de urbanismo que se reclama mayoritariamente por la sociedad española.

En primer lugar la explícita definición de que el Urbanismo es un clara función pública y que, en consecuencia, corresponde a los poderes públicos legitimados democráticamente para ello, decidir los parámetros cuantitativos y cualitativos, así como los espaciales y temporales, del proceso de desarrollo y crecimiento de nuestras ciudades. Paralela y conjuntamente se han analizado y propuesto medidas para lograr una mayor permeabilidad a las iniciativas deseosas de realizar una actividad urbanizadora o promotora, y también se han realizado alusiones relativas a la necesidad de profundizar en los procesos de exposición al público.

En segundo lugar, se destaca el papel que ha de jugar la iniciativa pública (deseablemente de manera concertada) interviniendo en el mercado de suelo a través de actuaciones públicas urbanizadoras, ejercitadas de manera directa o indirecta, y la definición y/o edificación de viviendas u otros usos de interés público a precio tasado o protegido, para regular y evitar la segregación social y espacial de las ciudades.

Como tercer elemento importante destacaríamos la necesidad expresada de reformar el entramado instrumental y procedimental que conlleva la planificación, gestión y ejecución del urbanismo, en el sentido de flexibilizar los sistemas de planeamiento, agilizar los procedimientos y suprimir las rigideces existentes, poniendo especial hincapié en la necesaria modificación de los procesos expropiatorios y valorativos.

Esta reforma contemplaría una redistribución competencial entre ayuntamientos y comunidades autónomas sobre la base del principio de concertación establecido en el planeamiento más general y definido, su desarrollo sobre los principios de subsidiariedad, eficacia y coordinación interadministrativa.

El último pilar sobre el que se sustenta la propuesta sería un grupo de consideraciones

que no se relacionan, al menos no de forma directa, ni con la economía, ni con la gestión urbanística, y sí con las condiciones que permiten tener ciudades más y mejor habitables como son la calidad del entorno urbano, la redefinición de equipamientos y sus estándares, el empleo de criterios de racionalidad económica, los requisitos para lograr tejidos que permitan una «vida urbana», la necesidad de introducir los análisis de impacto en el planeamiento, de no olvidar la rehabilitación y regeneración de tejidos disfuncionales u obsoletos, etc. Todas estas cuestiones constituyen reflexiones que, a pesar de estar fuera del debate actual y sin embargo constituir temas de máxima importancia para lograr una mejor calidad de vida en nuestras ciudades, no han de obviarse en ninguna propuesta que pretendan resolver los problemas de nuestro urbanismo.

Pues bien. Estos cuatro puntos fuertes del Dictamen suponen y conforman unos sólidos fundamentos para poder construir sobre ellos el nuevo modelo de urbanismo que los ciudadanos y los tiempos nos demandan. Consideramos que las reformas legislativas que se deriven de esas recomendaciones, tanto en los ámbitos competenciales autonómicos (urbanismo), como en los estatales (expropiaciones, valoraciones...), deben ser acometidas en cuanto se considere oportuno por el legislativo correspondiente.

## REFLEXIONES FINALES

En ese sentido, las comunidades autónomas que representamos han acometido reformas legislativas en desarrollo de las competencias que la Constitución nos otorga. En ellas aparecen, en líneas generales, elementos de clara identificación con los criterios básicos que el Dictamen de la Comisión de Expertos plantea.

Obvio es decir, que los desarrollos legislativos anteriores se manifiestan rigurosamente respetuosos con el marco legal y sobre todo con el Texto Refundido del 92, en el que se hizo un encomiable esfuerzo de concertación que mejoró sensiblemente las posibilidades de intervención en el mercado de suelo. Pero, a pesar de ello, arrastra

obligadamente concepciones, y rigideces estructurales que son inherentes, a una norma de refundición, que no de innovación, dada la competencia autonómica en la materia, y que, en consecuencia, no alteró sus fundamentos genéricos, y declaró como básicos algunos preceptos que lastran en mayor o menor medida nuestros desarrollos legislativos.

Por ello, siendo aconsejable abordar ciertas reformas legislativas en el ámbito estatal, es absolutamente necesario apelar a la prudencia y al máximo consenso para hacerlas, tal y como, por otra parte, han manifestado las más altas instancias ministeriales, sobre todo en lo que afecte al marco básico del Texto Refundido.

No podemos obviar que, en los casos de las comunidades que representamos, la reforma

estatal podría suponer una nueva reforma inducida en nuestro texto legal, lo que podría crear una sensación de provisionalidad legislativa permanente nada favorable a los fines que nos ocupan y preocupan.

En consecuencia, creemos muy necesaria y urgente una reformulación de la legislación estatal en materia de su competencia exclusiva y que tanto afecta a la eficiencia del desarrollo urbanístico (aspectos expropiatorios y valoratorios) y una mayor prudencia y consenso en lo que afecta a aspectos básicos del Texto Refundido. En cualquiera de los dos casos, deberá realizarse sobre los principios básicos del Dictamen de la Comisión de Expertos, que como ya ha quedado explícito, hemos contribuido a su formulación y apoyado, obviamente, en su definición final.