

Expertos, políticas de suelo y medidas normativas

Eduardo MANGADA SAMAÍN

Arquitecto.

RESUMEN: El artículo pretende exponer las razones del autor en apoyo al texto votado mayoritariamente. En seis aspectos significativos articula tanto su acuerdo como la justificación de sus votos. La afirmación del urbanismo y el desarrollo territorial como una competencia irrenunciable de los poderes públicos. La recuperación, sin estridencias, de la concepción concesional del derecho al desarrollo. Los mecanismos concursales en el otorgamiento de dicho derecho como garantía de concurrencia en el otorgamiento de dicho derecho como garantía de concurrencia y competencia de los operadores privados, separando propiedad y *ius aedificandi*. La exigencia de una política activa y continuada de los poderes públicos como operadores de suelo. La separación temporal y jurídica entre los contenidos del *Plan* y la programación de las actuaciones. Apoyo mayoritario que no oculta su discrepancia o, al menos, desconfianza sobre el tratamiento dado a los mecanismos de valoración del suelo a efectos expropiatorios.

Estas breves notas responden a la voluntad y, en gran medida, obligación de exponer cuáles han sido los criterios que han guiado mi participación y pequeñas aportaciones y justificado los votos emitidos como miembro de la Comisión constituida por la *Orden Ministerial de 3 de enero de 1994*, y cuya finalidad era la de analizar los problemas más acuciantes en la gestión del desarrollo urbano y territorial en nuestro país, especialmente en lo que se refiere al funcionamiento del mercado del suelo y, en consecuencia, la formulación de unas

recomendaciones sobre las medidas normativas y organizativas a introducir en nuestro marco legal y en la práctica del planeamiento, para hacer frente a los mismos.

Como todo texto nacido de una Comisión plural y diversa en las apuestas ideológicas y formación profesional de sus componentes, el contenido y estructura no responde a un esquema unitario, sino que conjuga afirmaciones con transacciones, lo cual añade riqueza de opiniones pero, como contrapartida, resta coherencia al discurso global. No cabe, por tanto, una adhesión total a todos y cada uno de los apartados, aunque sí, en mi caso, un apoyo decidido y

Recibido: 23-12-94.

comprometido con la línea de reflexión que articula el informe y con la gran mayoría de las recomendaciones formuladas.

En seis aspectos significativos centraría mi apoyo:

1. La reafirmación del urbanismo, del desarrollo territorial, como asunto propio e irrenunciable de lo público. El qué, el dónde, cuándo y cómo puede y debe desarrollarse la ciudad sólo puede ser una decisión y una responsabilidad colectiva ejercitada por los poderes públicos democráticamente constituidos. Proyecto público en el que es conveniente y necesario el concurso de los operadores privados en el marco de las expectativas, derechos y obligaciones que las leyes y los *planes*, cualquiera que sea su rango y tipo, establezcan.

2. De lo anterior se deduce una concepción concesional del derecho al desarrollo urbano. Lejos de cualquier tentación nacionalizadora, rechazable por razones políticas y técnicas, con la voluntad de conciliar una apuesta conceptual con una práctica realista y acorde con nuestro entorno económico y social, las recomendaciones, mayoritariamente apoyadas por la Comisión, responden a este sustrato teórico. Muestra de ello es la recomendación de unificar y homogeneizar las diversas categorías de los suelos urbanizables (o mejor dicho *suelos aptos para ser urbanizados*), eliminando distinciones entre programados y no programados, que han venido introduciendo una dicotomía no siempre justificable y unas vinculaciones temporales difícilmente cumplibles. Junto a esta homogeneización, la fijación del otorgamiento de derechos al desarrollo (urbanizar y edificar) por los promotores privados mediante su inclusión en el *Programa Plurianual de Actuación*, bien mediante concierto individualizado, bien mediante un concurso transparente y reglado que incentive la concurrencia entre promotores.

3. Estos mecanismos, que no niegan el juego de los propietarios del suelo en tanto y cuanto se configuran como auténticos urbanizadores, vienen a consolidar en la práctica, sin grandes declamaciones retóricas, la separación entre el derecho de propiedad, siempre respetado en sus *justos* términos, y el

derecho al desarrollo, es decir el *ius aedificandi*. Mecanismos aplicables especialmente en aquellos suelos de nueva incorporación al desarrollo de la ciudad y el territorio y, con los matices y las cautelas necesarias, en las operaciones de nueva urbanización (remodelación integral) de tejidos urbanos consolidados.

4. La apuesta, la exigencia, de una política activa de las administraciones públicas en la construcción del territorio, superando el simple papel de controladores de la actividad privada, no es el reflejo de un voluntarismo socializante, sino la constatación de la necesidad de contar con *patrimonios públicos* de suelo en lugar, tiempo y precio adecuado, como mecanismo imprescindible para evitar los estrangulamientos en el proceso de desarrollo urbano y de la actividad económica. Política selectiva, para no caer en las deseconomías que producirían unos recursos ociosos, pero asumida como una línea de acción mantenida en el tiempo y no como simple reacción coyuntural. Patrimonios de suelo, localizados en coherencia con el modelo territorial propuesto en los *planes* y coordinado con los programas de infraestructuras, especialmente las de transporte. Y digo, *patrimonios públicos* porque no pueden reducirse a *patrimonios municipales*, sino que deben nutrirse de la acción conjunta, concertada y corresponsable de los tres niveles de la administración, al servicio de una estrategia común.

Apéndice inseparable de esta impulsión es la reclamación de que los patrimonios ya de titularidad pública, devenidos obsoletos en razón de su función ó localización, sean puestos al servicio de un proyecto territorial integrado y nunca como mecanismos de negocio empresarial o saneamiento de las cuentas de resultados, incluso cuando dichos motivos se camuflan bajo la etiqueta de financiación de nuevas infraestructuras.

5. En un plano teórico, pero de consecuencias prácticas en el gobierno del territorio de gran consistencia, quisiera señalar la separación conceptual y temporal entre Plan y Programa. El primero como plasmación de un proyecto territorial más estable en el que se señalan las prioridades y se establecen las reglas del juego y, en

especial, los procedimientos reglados de concertación interadministrativa y de éstos con los operadores privados. El segundo, como nueva figura de nuestros mecanismos de planeamiento y control, denominado en el Informe Programa Plurianual de Actuación, como instrumento en el que las expectativas de desarrollo establecidas en el marco del Plan, se concretan en movilización de recursos públicos y privados, para la construcción del territorio. Programa Plurianual y deslizante, cuya aprobación implica la transformación de expectativas en derechos al desarrollo de los operadores privados, una vez fijados contenidos, obligaciones y plazos para su ejercicio. Programa que vincula a las distintas administraciones mediante la configuración de los Convenios o Contratos Programa pertinentes.

6. Algunos aspectos, muchos y dispersos en el texto, justificarían este apoyo al Informe, pero espero que otros participantes, con los

que he compartido opiniones y votos, incidan en los mismos y eviten el alargamiento de estas líneas.

Sólo un final, como expresión de mis reservas respecto a una parte de las recomendaciones; aquellas que se refieren a los mecanismos de valoración del suelo en los procedimientos expropiatorios (apartados 41 al 61). Me cuesta asumir la identificación de valor inicial con el valor catastral en el establecimiento del justiprecio en las áreas inmediatas de las ciudades, sin asumir un plus de renta de localización, dado el estado actual de nuestro catastro. En todo caso, la falta de sintonía con este apartado, de la que la frase anterior es sólo una muestra, puede deberse a mi desconocimiento del tema, pero, no obstante, entiendo necesaria una reconsideración monográfica de las recomendaciones que sobre cuestiones tan importantes y de tanta incidencia social contiene el Informe de la Comisión.