

«Recomendaciones finales de avance normativo y política de suelo»

del Informe sobre Suelo y Urbanismo
(«Documento de Salamanca»)

COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO

NOTA: En estas «Recomendaciones finales...» se recoge íntegra sólo la parte final del amplio Informe sobre Suelo y Urbanismo de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo (que consta de dos volúmenes con siete capítulos y anexos). En este documento se presentan las propuestas o conclusiones de la Comisión en un texto condensado y consensuado mayoritariamente, párrafo a párrafo, resultado de las votaciones y debates habidos en las sesiones plenarias de la última fase de trabajos de la Comisión. Por acuerdo expreso del Pleno, se recogen también a pie de página los nombres de los miembros (véase detrás la lista de todos los miembros de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo) que disienten del texto mayoritario, así como, en su caso, las enmiendas propuestas o posiciones minoritarias que resultaron disenter de la opinión general. La versión que se ofrece es la de enero de 1995, oficialmente refundida y aprobada según las actas de los plenarios respectivos, que difiere en algunas partes no sustanciales de un primer texto-borrador de 24 de noviembre que circuló restringidamente para uso de los miembros y otros expertos. Este documento fue presentado oficialmente en Salamanca el 12 de diciembre de 1994, por lo que se le conoce como *Recomendaciones o Documento de Salamanca*.

I. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS URBANAS Y DE SUELO

1. Las Administraciones Públicas deben dar prioridad al desarrollo de políticas de suelo activas y eficaces, agotando las posibilidades del marco legal vigente. El problema del precio y de la disponibilidad de suelo urbanizado es fundamentalmente un problema de gestión (1). No obstante, se considera imprescindible avanzar en ciertos aspectos de la legislación urbanística vigente,

dentro de un proceso de adaptación siempre necesario en una normativa que, por su propia naturaleza, es compleja. La concertación y cooperación entre las diversas Administraciones Públicas constituye un principio básico para asegurar la consideración y valoración adecuadas de los intereses públicos que se hacen presentes en la utilización del territorio.

2. La acción pública urbanizadora con la ulterior subasta de solares o de cesión de derecho de superficie puede ser un método eficaz para estabilizar el precio de los diversos segmentos del mercado y para cumplir el mandato constitucional de impedir la especulación del suelo.

(1) Burdiel, Echeverría, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria proponiendo que se añada «... un problema de gestión y de normativa».

3. La previsión de una oferta adecuada de suelo clasificado y urbanizado y la planificación de las necesidades de suelo urbanizado, abordando los trámites necesarios con la suficiente antelación, son imprescindibles para evitar las tensiones entre las puntas de demanda del mercado (como la que conllevará el próximo periodo de reactivación económica) y la oferta insuficiente de solares. Dada la dificultad que comporta, tanto para el sector público como para el privado, preparar y mantener stocks de suelos urbanizados sin utilizar y además en cantidades suficientemente importantes como para neutralizar tales puntas, parece necesario insistir en la conveniencia de realizar programas públicos específicos de adquisición de suelo y su urbanización que eviten previsibles estrangulamientos de la oferta de los usos más débiles frente al mercado, como son las viviendas protegidas y ciertas actividades económicas.

4. Los patrimonios públicos de suelo que gestionan las diversas Administraciones Públicas y los órganos y sociedades de ellas dependientes deben ponerse al servicio de los objetivos de la acción pública urbanizadora, a través de mecanismos de cooperación. Su gestión no puede utilizarse con fines lucrativos para 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.

5. Es necesario realizar un esfuerzo para romper los bloqueos infraestructurales y las deficiencias que en materia de grandes dotaciones territoriales siguen padeciendo las ciudades españolas.

6. La atención a la generación de nuevo suelo urbanizado no implica olvidar el gigantesco reto de regeneración urbana que deben abordar muchas de nuestras ciudades. La rehabilitación, la desaparición de focos de

degradación ambiental, la reutilización de espacios urbanos obsoletos y la recualificación de muchas áreas urbanas pueden tener, en algunos ámbitos y segmentos, un efecto decisivo sobre el precio final de la vivienda, al poder ampliar sensiblemente una oferta que dé respuesta a los deseos de amplios colectivos de población que, razonablemente, rechazan vivir en espacios degradados.

7. El mandato constitucional de impedir la especulación obliga a adoptar modelos de desarrollo urbano no especulativos en los que el valor de los aprovechamientos urbanísticos lucrativos se reduzca a través de la disminución de las densidades urbanísticas o mediante la implantación de porcentajes de vivienda protegida, haciendo que el valor residual del suelo se aproxime al inicial (2).

8. Es imprescindible una política territorial eficaz, plasmada en instrumentos de obligado cumplimiento, para reequilibrar el sistema urbano, asegurar la coordinación de las ordenaciones de los diversos municipios, permitir reservas para la implantación de las grandes dotaciones territoriales y proteger los elementos cuyo interés supere el ámbito municipal.

9. La calidad de vida en la ciudad requiere, entre otros aspectos, preservar también su diversidad, riqueza y carácter integrado. Ello no se logra solamente a través del cumplimiento de normativas generales, sino que requiere evitar actuaciones insuficientemente integradas en la ciudad y la mejora general de la calidad del planeamiento. La difusión de la normativa urbanística, la mejora de la formación de los técnicos y la formulación de recomendaciones técnicas, guías de diseño y otros instrumentos de difusión tienen, en tal sentido, efectos sumamente positivos a medio plazo.

10. La obtención de suelo para la acción urbanizadora a través del instituto expropiatorio se ve dificultada por las controversias que surgen en la aplicación de los criterios legales

(2) Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria proponiendo la incorporación del siguiente texto: *También existe otro método para lograr modelos de desarrollo urbano no especulativos: el método indirecto, ya que los métodos directos se han mostrado poco operativos, en la práctica. El método indirecto consiste básicamente en una política expansiva de suelo a largo plazo y un*

planeamiento flexible y transparente, así como una gestión eficaz. No se puede ignorar el hecho de que los agentes económicos nunca desaprovechan las oportunidades de beneficios que se les brindan y que éstos son reducidos sustancialmente quitándole su valor de escasez al suelo así como mediante procedimientos flexibles y transparentes.

de valoración. Tales controversias deberían intentar resolverse mediante mecanismos arbitrales. En caso de que se planteen en vía judicial, se debe facilitar su rápida resolución, dotando a los Tribunales de los medios técnicos y humanos adecuados.

11. La normalización del mercado del suelo exige que los procesos de compra-venta de terrenos y su ulterior urbanización tengan un grado de transparencia fiscal análogo al de cualquier otra actividad económica. Consecuentemente, es necesario realizar un serio esfuerzo en la inspección del cumplimiento de la normativa vigente y en analizar sus posibilidades de modificación y mejora con el fin de evitar procedimientos que permitan eludir la tributación de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, en contra del mandato constitucional. En tal sentido cabe coincidir plenamente con las recomendaciones que, al respecto, figuran en el Informe de la Unidad Especial para el estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de agosto de 1993.

12. Los diversos órganos de las Administraciones Públicas, cuando actúen como agentes urbanos, deben cumplir rigurosamente tanto la normativa urbanística como el espíritu en el que se inspira, contribuyendo de tal forma a generar una nueva cultura de respeto al medio rural y urbano (y a su calidad ambiental) así como de lucha contra los comportamientos especulativos.

13. El desarrollo equilibrado de nuestras ciudades y la disminución de las tensiones en los mercados inmobiliarios, especialmente en los lugares centrales, exige un importante esfuerzo inversor de todas las Administraciones Públicas, incrementando la dotación infraestructural y de equipamientos hasta niveles equiparables con la del sistema de ciudades europeo. La acción urbanizadora

requiere técnicas de financiación y garantía adecuadas, debiéndose resolver especialmente los problemas inherentes a los avales necesarios en las operaciones que traten de generar bolsas de suelo urbanizado que den respuesta a los ciclos alcistas de la demanda. El esfuerzo histórico de acciones urbanísticas para modernizar las ciudades españolas debe hacerse, en todo caso, en el marco del Programa de Convergencia europea y, por lo tanto, priorizando tales acciones frente a otras inversiones. Gracias a las ya realizadas en los últimos años, han podido alcanzarse dotaciones infraestructurales que pueden calificarse de satisfactorias.

14. La importancia e inmediatez de los problemas concretos (suelo, vivienda, etc.) no deben hacer olvidar la necesidad de tomar en consideración los graves problemas ambientales. El consumo de suelo valioso y de otros recursos naturales y las emisiones producidas por las sociedades urbanizadas (transporte, energía, agua, atmósfera, residuos, etc.) requiere reconsiderar los patrones actuales de desarrollo urbano, evolucionando hacia planteamientos sostenibles y compatibles con los equilibrios ambientales y de convivencia] (3). En tal sentido, resulta necesario adoptar estrategias espaciales basadas en los principios del desarrollo sostenible que partan de un enfoque integral de los factores que condicionan la calidad del entorno urbano y, por extensión, la calidad de vida de los ciudadanos.

15. El reto así planteado debe tener respuestas claras en una serie de aspectos y sectores clave que, si bien desbordan el marco estricto de la normativa urbanística, tienen en ella una base fundamental. Tales serían la protección de los ecosistemas naturales, el equilibrio de los sistemas espaciales, los desarrollos urbanos compactos, pero no congestivos (donde se produzca la mezcla de usos propia de la vida urbana), la

(3) Aisa, Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición después de «... desarrollo urbano» la siguiente frase: «A este respecto, conviene no olvidar que un precio del suelo apto para urbanizar caro da como resultado una mayor densificación de nuestras ciudades, ya que requiere, para que una construcción sea rentable, mayores densidades respecto a las necesarias si los precios fuesen baratos. También es interesante relacionar el

precio elevado del suelo con las carencias de buenas infraestructuras y zonas verdes, directamente a través del coste de expropiación de los terrenos; pero, también de forma indirecta, ya que es mucho más fácil, para las Administraciones Públicas, en general, el hacer asumir a los particulares la financiación e incluso ejecución de las infraestructuras y zonas verdes cuando éstos tienen un margen suficiente entre costes y beneficios».

minimización del consumo de recursos y de la producción de emisiones en los ciclos del agua, el transporte y la energía, el respeto a las morfologías urbanas y a las tipologías tradicionales (como medida concreta de prevención frente al cambio climático) y la aplicación del principio de que «es mejor reciclar que tirar». Cabe llamar la atención sobre este último criterio del que serían consecuencias imprescindibles aspectos tales como el dar prioridad a la regeneración urbana (4) frente a la ocupación de nuevos suelos o la implantación de sistemas integrales de reciclaje y reutilización de las aguas y de los residuos sólidos.

16. La necesaria resolución pacífica de los frecuentes conflictos de competencias constitucionales entre actuaciones sectoriales y urbanísticas concurrentes en el territorio entre los tres niveles de las Administraciones públicas aconseja proponer una reforma de los procedimientos de urgencia habituales, integrándolos en un proceso general prioritario de conciliación y concertación interadministrativa previas.

2. RECOMENDACIONES DE AVANCE NORMATIVO

2.1. Principios generales

i. Las recomendaciones concretas de avance normativo que se enumeran a continuación se basan, en todo caso, en un principio esencial: 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, cuándo y de qué forma se hace la ciudad, de la misma manera que decide sobre las infraestructuras territoriales, la protección de espacios naturales de interés o cualquier otro elemento de conformación del territorio que ha

de servir de soporte a la vida y a la actividad de los ciudadanos. Principio esencial que, por otra parte, se puede encontrar en la base de la totalidad de las legislaciones urbanísticas europeas, si bien con grados distintos de participación de la acción pública urbanizadora directa y de control reglado o discrecional (que nunca arbitrario) de la actividad de los urbanizadores privados.

ii. Las recomendaciones parten, por otro lado, del reconocimiento de que nuestro urbanismo se ha venido centrando en las funciones de control del espacio urbano y de su proceso de formación y no ha sido utilizado suficientemente como instrumento de acción positiva para la generación de ciudad. Parten igualmente del reconocimiento de que el urbanismo ha sido con frecuencia insensible a los factores que conforman el mercado del suelo y de que, con demasiada frecuencia, los planificadores han tenido una excesiva confianza en su capacidad de predecir y determinar el futuro.

iii. En tal sentido, se considera esencial mantener la capacidad de las instituciones democráticas para planificar y programar el crecimiento de la ciudad, pero independizando el Plan General de ordenación urbanística, que pasaría a ser un marco estable y ampliamente consensuado de definición de los elementos esenciales que conforman la ciudad, del Programa Plurianual de Actuación que, en el marco del Plan, constituiría el instrumento de acción de gobierno municipal en materia de suelo; marco que se adaptaría a las coyunturas cambiantes de las demandas de suelo. Todo ello sin olvidar que la previsión urbanística ha de ser a medio-largo plazo, dados los tiempos necesarios para urbanizar y edificar, y que el sobredimensionamiento del suelo urbanizado tiene un coste de mantenimiento y amortización elevado.

iv. El proceso de planeamiento y los propios planes deben ser más simples, flexibles y ágiles. En su formulación deben tenerse en cuenta, en todo caso, las posibilidades de su gestión. En tal sentido, es necesario diferenciar los elementos esenciales de los que no lo son y aplicar a éstos procedimientos más sencillos de modificación.

v. El Programa se concibe como un instrumento de política urbanística abierto a

(4) Burdiel, Dómine, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución de la expresión «dar prioridad a la regeneración urbana» por «no olvidar los temas de regeneración urbana».

la realidad del mercado que necesariamente debe recoger las iniciativas urbanizadoras privadas que sean congruentes con el modelo urbano definido por el Plan General. La programación de las inversiones urbanísticas y de la urbanización de los suelos contenida en el Programa supone además una materialización del compromiso y responsabilidad de la administración municipal de generar una ciudad acorde con sus objetivos políticos (5), con suelo urbanizado suficiente y a precios adecuados para satisfacer las demandas del mercado; requisito que es necesario (si bien no suficiente) para estabilizar el precio de la vivienda y de los demás productos inmobiliarios, así como para facilitar el desarrollo de actividades productivas. La permeabilidad del Programa a las iniciativas privadas se convierte en un elemento clave para permitir que éstas puedan incidir en el ajuste de la oferta del suelo a las necesidades de la población, en los casos en los que no se produzca en tal sentido una acción pública diligente (6).

vi. La separación temporal y documental del Plan general y del Programa debe adoptarse como principio básico de técnica planificadora (conjugando la deseable estabilidad del Plan con la incertidumbre sobre la evolución de los escenarios de demanda de productos inmobiliarios) y de necesario respeto a la alternancia democrática en el gobierno municipal. Significa además eliminar el carácter del Plan como fuente de atribución a los propietarios de los suelos urbanizables del derecho a urbanizar en un plazo que, ante las dificultades para ser concretado razonablemente en el propio Plan, queda en la práctica como indefinido. Atribución que, capitalizada mediante sobrevalores especulativos incorporados al valor del suelo, ha dado lugar a procesos de retención que han bloqueado en muchos ámbitos las posibilidades de que los agentes públicos y privados generen suelo urbanizado a precios razonables. El mayor dimensionamiento del

suelo urbanizable y la homogeneización de los regímenes de todos los suelos aún no urbanizados susceptibles de urbanización operan en el mismo sentido.

vii. La posibilidad de urbanizar no proviene del Plan general, sino de la autorización municipal correspondiente (esto es, de su inclusión en el Programa); autorización que se otorga a la vista de unos compromisos claros y transparentes de asunción, por parte del peticionario, de los costes internos y generalizados de urbanización y de la obligación de urbanizar en un plazo determinado, y que dicha autorización caduca por la mera extinción del plazo sin que se hayan cumplido tales compromisos, sin crear hipotecas (legales o en precios expectantes) que dificulten o impidan otra acción urbanizadora pública o privada sobre los mismos suelos.

viii. La absoluta heterogeneidad de los procesos urbanos que se desarrollan en nuestro país y la variedad de objetivos políticos concretos que guían la gestión urbanística de las diversas Administraciones Públicas aconseja abrir y no cerrar las posibilidades de ejecución del planeamiento. Por lo tanto, se aconseja permitir que el Ayuntamiento decida en cada caso concreto si un ámbito lo desarrolla directamente o indirectamente; y, en este segundo caso, si concierne con los propietarios del suelo tal desarrollo o si abre un trámite concurrencial en el que puedan licitar diversos urbanizadores (7).

ix. En tal sentido es imprescindible reconocer la necesidad de avanzar en la búsqueda de procedimientos que permitan conjugar la dirección pública del proceso de crecimiento urbano con la eficacia en la acción urbanizadora y con la sensibilidad a la demanda del mercado que puede aportar el urbanizador privado. Es necesario vencer las dificultades que existen tanto para los procedimientos de ejecución mediante expropiación con beneficiario como para otros que no impliquen que el urbanizador deba

(5) Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria oponiéndose a «... una ciudad acorde con sus objetivos políticos...».

(6) Orbaneja disiente de la opinión mayoritaria proponiendo la supresión de la última frase de este párrafo v).

(7) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria proponiendo la supresión de este párrafo viii entero.

adquirir la totalidad de los terrenos del sector a desarrollar (8).

x. La constatación de que es sumamente difícil prever con exactitud el proceso de crecimiento urbano invita a replantear los principios de distribución entre los distintos sectores de los beneficios y cargas del proceso urbanizador. Las recomendaciones que en tal sentido se proponen plantean un tratamiento diferenciado de los procesos de desarrollo urbano sobre suelos no urbanizados, en donde es fácil predeterminar la gestión de los elementos de urbanización interior y exterior necesarios, de los aplicables a solares. La variación de esta regulación tendrá, por sí misma, efectos adicionales sobre la agilización del proceso urbanístico.

xi. Las modificaciones recomendadas conllevan cambios en el sistema de valoración del suelo, cambios que servirían para profundizar en alguno de los indudables avances que al respecto se contienen en la legislación vigente. Adicionalmente, el procedimiento expropiatorio requiere ser adaptado a las necesidades de una gestión urbanística eficaz.

xii. Por último, la reafirmación del urbanismo como instrumento de control de la calidad del espacio colectivo y de preservación de los elementos naturales y culturales valorables exige abordar aspectos adicionales que dan lugar a una serie de recomendaciones que, por otra parte y de manera indirecta, constituyen un medio complementario de limitar las plusvalías acumulables a los precios del suelo.

xiii. Las recomendaciones concretas que a continuación se formulan suponen implícitamente el mantenimiento de una gran parte de los principios esenciales de la actual normativa urbanística. De hecho, algunas de tales recomendaciones pueden ser atendidas en el marco de la actual Ley, aplicándola de manera diferente o haciendo un mayor uso de instrumentos insuficientemente utilizados (tramitaciones conjuntas, suelo urbanizable

no programado, revisión de los programas de actuación, planeamiento menos determinista, reacción sistemática frente al incumplimiento de deberes, aplicación estricta de las valoraciones previstas en la Ley, reservas de suelo municipal, tanteo y retracto, etc.) y, por consiguiente, su aplicación no tiene por qué esperar a que se produzca la modificación legal correspondiente.

xiv. Es necesario indicar además que los objetivos que presiden las recomendaciones de avance normativo subyacen en gran parte también en las leyes promulgadas en Navarra, el País Vasco, Cataluña y en la Valenciana o la que está en tramitación en la Comunidad de Madrid, si bien, como es obvio, con procedimientos, figuras y grados de concreción diferentes; leyes que, en todo caso, aportan interesantes innovaciones al respecto.

2.2. Recomendaciones concretas de avance normativo

De acuerdo con los anteriores principios generales, la Comisión ha adoptado las siguientes recomendaciones concretas de avance normativo:

A. Simplificación de la regulación del proceso urbanístico a través de la normativa y del planeamiento, sin merma de la capacidad de control social del espacio colectivo

§1. Los principios básicos que conforman el Estado de las Autonomías y, en particular, la consideración de las competencias de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos deben seguir constituyendo el marco de referencia de la normativa urbanística y de régimen del suelo. A través de la libre concertación entre las distintas Administraciones Públicas se procurará la coherencia entre las diversas legislaciones en todos aquellos aspectos que posibiliten e impulsen la acción de todos los agentes que operan en el ámbito del Estado.

§2. Es necesario avanzar en la simplificación, flexibilización y agilización del sistema de planeamiento, adaptando sus determinaciones a una serie de

(8) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria proponiendo la supresión en la última frase de la oración: "... que no impliquen que el urbanizador deba adquirir la totalidad de los terrenos del sector a desarrollar".

condicionantes esenciales derivados del marco Constitucional: Administraciones independientes con competencias compartidas, políticas urbanas que, dentro de un marco estable, cambian y evolucionan como consecuencia de la alternancia en el gobierno de las Instituciones democráticas, así como de las demandas y valores de los agentes públicos y privados en el marco de una planificación indicativa de la actividad económica privada.

§3. Las competencias supramunicipales deben concretarse en el Planeamiento Territorial. Dicho Planeamiento –imprescindible en todos los ámbitos, pero especialmente en los metropolitanos– debería definir con carácter vinculante los elementos fundamentales para la organización y estructura del territorio: sistema de espacios libres (por razones paisajísticas o de protección de los recursos hidrológicos, agrícolas, forestales, etc.) y de transporte, redes de infraestructuras, operaciones estratégicas, equipamientos y dotaciones. Debería contener, además, los criterios para la armonización de los planes municipales (con referencia al dimensionamiento del suelo urbanizable) (9), las políticas y acciones sectoriales con mayor incidencia territorial, así como el resto de las determinaciones necesarias para definir los intereses supralocales (10).

§4. Asimismo es recomendable estudiar, debatir y, en su caso, potenciar la reordenación del mapa municipal, especialmente en los ámbitos metropolitanos, con el criterio de evitar la atomización y la duplicidad de Administraciones.

§5. Los Planes Generales deben ser instrumentos menos formales y más sustantivos, orientados a facilitar la acción urbanística. Su función esencial sería la de

definir las determinaciones, actividades y actuaciones territoriales estructurantes que configuran el modelo urbano a medio y largo plazo; tales como compatibilización regional y con las estrategias de desarrollo local, sistemas generales, zonas de preferente desarrollo, ámbitos y elementos urbanos a proteger y/o remodelar, posibles escenarios de desarrollo, etc.

§6. Asimismo, los Planes Generales establecerían las actividades compatibles, las intensidades máximas y mínimas de los usos y la edificación en las distintas zonas de nueva urbanización o de reordenación de la ciudad existente, las limitaciones mínimas imprescindibles a los usos del suelo derivadas de criterios de racionalidad económica y calidad ambiental, los criterios de asignación de las cargas de urbanización y una cuantificación indicativa de los parámetros máximos de demanda de servicios previstos y que se puedan satisfacer (consumo de agua, alcantarillado, intensidad de tráfico, etc.). Contendrían, además, la ordenación concreta de los ámbitos en los que, de cara a agilizar la gestión urbanística, no se considere necesaria la formulación de instrumentos adicionales de planeamiento particularizado (11).

§7. Los Planes Generales no programan obligatoriamente (12) el suelo, si bien su aprobación puede ser simultánea a la de un Programa, si así se estimara oportuno. No obstante incluyen la estrategia de crecimiento y de transformación urbana de la ciudad (estrategia que debe estar basada, en todo caso, en la consideración de escenarios abiertos y no deterministas) y consecuentemente de los ámbitos de actuación preferente y de las infraestructuras y equipamientos necesarios para la materialización de tal estrategia (13).

(9) Ezquiaga, Orgaz, Povedano y Zarraluqui defendieron que también el «dimensionamiento del suelo urbanizable» se contuviera en dichos Planes Territoriales con carácter *vinculante*, lo que fue desestimado por la mayoría.

(10) Orgaz y Echeverría disienten de la opinión mayoritaria oponiéndose al texto desde «Dicho planeamiento ...» hasta el final.

(11) Orgaz y Povedano disienten de la mayoría oponiéndose a este §8.

(12) Aisa, Burdiel, Carreras, Dómine, Echeverría, G.R. Fernández, Martí, Orbaneja, Parejo, Povedano y R. Avial disienten de la opinión mayoritaria oponiéndose a que se diga *obligatoriamente*.

(13) Arias, Carreras, Dómine, G.R. Fernández, Mangada y Parejo disienten de la opinión mayoritaria que, a propuesta de Burdiel, Serrano, Zarraluqui y Echeverría, suprime del texto la frase: «El plan no es 'per se' una fuente atributiva directa de derechos a la propiedad inmueble», en relación con el párrafo vi). Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición: «*Es, sin embargo, necesario garantizar dicho derecho a la propiedad, derecho que, en todo caso y salvo en suelo no urbanizable, no solo incluirá la propiedad del suelo, sino también el 'ius aedificandi'*».

§8. Los elementos esenciales del Plan General conforman un marco estable de referencia para las actuaciones a medio y largo plazo de los agentes públicos y privados, evitando posturas expectantes de retención de suelo a la espera de reclasificaciones o recalificaciones ventajosas (14). Tal estabilidad requiere que cualquier modificación de elementos esenciales se haga por interés público y se funde en razones de una mejor ordenación urbanística, prohibiéndose, en todo caso que obedezca a convenios extraurbanísticos que supongan para la Administración correspondiente otras contraprestaciones que las que se derivarían de la aplicación de la normativa aplicable. Tales razones deberían quedar en todo caso explicitadas en el expediente de modificación. Por el contrario, los elementos no esenciales pueden ser modificados por el planeamiento de desarrollo o a través de un trámite simplificado de modificación puntual.

§9. La normativa que regula los Planes Generales debe ser flexible, permitiendo que el nivel de sus determinaciones se adapte al diferente tamaño, grado de complejidad y capacidad de gestión de los diversos municipios, de manera que no siga siendo necesaria la existencia de varias figuras de planeamiento general (Planes Generales Municipales de Ordenación, Normas Subsidiarias, etc.).

§10. Los Programas Plurianuales de Actuación concretan las actuaciones de gobierno de la ciudad y del territorio en el marco del planeamiento. Su función sería la de compatibilizar y vincular las programaciones urbanísticas con los presupuestos municipales y de otras Administraciones Públicas, concertando actuaciones, en su caso, mediante convenios o contratos-programa que den solidez a las mismas. Su vigencia sería por un período deslizando y revisable, vinculado a la realización objetiva de lo convenido entre las partes. Su ámbito podría incluir iniciativas privadas convenidas y autorizadas por los

Ayuntamientos, de acuerdo con sus estrategias y prioridades. Los Programas Plurianuales de Actuación son, por lo tanto, instrumentos independientes del Plan (15).

§11. La tramitación conjunta del planeamiento de desarrollo y de los demás documentos necesarios para su ejecución (proyecto de reparcelación, de compensación o relación valorada de bienes y proyecto de urbanización) conllevaría un importante acortamiento de los plazos de gestión del suelo. Por otra parte debería profundizarse en las posibilidades de reducir etapas y acortar plazos tanto en la tramitación de los instrumentos de planeamiento como en los de su ejecución, procurando especialmente una simplificación de los sistemas de compensación y cooperación. El desarrollo en los últimos años de los sistemas informáticos de apoyo a la formulación y gestión del planeamiento abre, en tal sentido, grandes posibilidades, ya que permiten trasladar con una gran rapidez a todos los documentos referidos las modificaciones que surjan de las aprobaciones provisionales y, en su caso, definitivas.

§12. Simplificación del sistema de clasificación del suelo concretada en dos medidas:

A) Unificación del régimen y de las determinaciones de los suelos clasificados como urbanizables, diferenciando dentro de ellos las zonas de desarrollo preferente (definidas en función del modelo urbano propuesto, de los problemas y oportunidades planteados en el corto plazo, de las infraestructuras básicas prioritarias, etc.) de aquellas otras en las que opcionalmente puedan admitirse nuevas iniciativas de desarrollo urbano (suelos [16] urbanizables opcionales). Desaparecen consecuentemente los Programas de Actuación Urbanística, como paso previo intermedio al desarrollo de los suelos urbanizables no programados.

B) Homogeneización del régimen del suelo urbanizable y del suelo urbano no urbanizado o sobre el que se proponga una

[14] Aisa, Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y Verdú disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de la oración: «... evitando posturas expectantes de retención de suelo a la espera de reclasificaciones o recalificaciones ventajosas».

[15] Povedano disiente de la mayoría oponiéndose a este §10 entero.

[16] Aisa, Burdiel, Carreras, Echeverría, Martí, Orbaneja, Parejo y R. Avial disienten de la mayoría en la sustitución del término «zonas» por el de «suelos» urbanizables.

reurbanización global, a través de la equiparación de los sistemas de ejecución, asignación de costes de urbanización, participación pública en las plusvalías, estándares de calidad urbana y límites de densidad urbanística (17).

§13. Los Planes Generales contendrán un dimensionamiento del suelo urbanizable, incluida la remodelación y reutilización de los suelos urbanos obsoletos, suficiente para dar respuesta a la totalidad de las demandas previsibles (18) en el corto plazo (3-5 años), tanto en usos residenciales como productivos y equipamientos. Tal dimensionamiento mínimo debería basarse en el análisis de la evolución endógena de las unidades familiares durante los últimos 5 años (teniendo en cuenta los posibles flujos migratorios), de las variables socioeconómicas y, en su caso, de los usos relacionados con la actividad turística, así como en la dinámica edificatoria observada en los períodos anteriores. Dicho dimensionamiento debería garantizar una oferta de suelo e infraestructuras dos veces superior a la estrictamente demandada por una extrapolación de las tendencias y procuraría, en todo caso, conjugar la mayor amplitud de los ámbitos en los cuales pudieran ser planteadas diferentes iniciativas urbanizadoras con la racionalidad del modelo urbano y territorial definido en dicho plan. Los ritmos de urbanización quedarían supeditados a los plazos y condiciones que se establezcan en los Programas Plurianuales de

Actuación. (PPA). En todo caso, tal dimensionamiento mínimo no será obligatorio en los municipios en los que ello implicara la clasificación como urbanizable de suelos protegibles por su interés natural o de aquellos inadecuados para el desarrollo urbano debido a problemas orográficos, hidrológicos o geotécnicos (19).

§14. La responsabilidad pública de la ejecución del planeamiento puede ser ejercitada directamente (sobre suelos previamente expropiados o adquiridos de otro modo, por cooperación o por cualquier otro sistema previsto en la legislación autonómica) o indirectamente.

En este segundo supuesto, y teniendo en cuenta en todo caso el indudable carácter empresarial inherente a la acción urbanizadora, se plantean dos alternativas legislativas que deben ser evaluadas a la vista de los condicionantes específicos de cada ámbito:

A) Seleccionar al urbanizador mediante un concurso público convocado al efecto, en el que los propietarios del suelo tengan, en el caso que presenten ofertas igualmente ventajosas que las de otros licitadores, un derecho preferente de adjudicación.

B) Encomendar la acción urbanizadora a los propietarios del suelo, concertando con ellos aquellos aspectos no especificados en el Plan y en la Normativa aplicable, pudiéndose optar por otro urbanizador mediante concurso público en el caso de que tales propietarios no ejecutaran la urbanización en un plazo

(17) Aisa, Burdiel, Martí, Méndez, Orbaneja, Orgaz, Povedano, Sánchez Garrido y Terán disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión del punto B de este §12. Aisa, Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Povedano y R. Avial se oponen al §12 entero.

(18) Aisa, Martí, Orbaneja, Orgaz, Rodríguez Avial y Serrano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución de «demandas previsibles» por «demandas que se haya decidido satisfacer, en función del suelo aún disponible en el término Municipal y del coste de la implantación de los sistemas generales necesarios para dicha satisfacción».

(19) Este párrafo es resultado de una enmienda transaccional (de la que disiente Orgaz, y expresamente quieren hacer constar que se abstienen: Aisa, Burdiel, Mangada, Martí, Orbaneja, Povedano, Serrano y Verdú), más una enmienda parcial de Mangada referente al suelo urbano en remodelación, el corto plazo y la oferta duplicada de infraestructuras, con la que disienten Dómine, Echeverría, Málaga, Povedano, Sanús y Serrano. Por otra parte, Serrano disiente de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución de la última frase por: «El suelo no urbanizable lo será en razón de su protección por motivos

específicos y el suelo urbanizable (no programado) lo será el resto del suelo urbano y del no urbanizable». A su vez Burdiel, Málaga, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano, R. Avial y Terán disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución de este párrafo §13 entero por: «Los Planes contendrán un dimensionamiento del suelo urbanizable más que suficiente para dar respuesta a la totalidad de las demandas previsibles, ya que dicho sobredimensionamiento es necesario para eliminar el valor de escasez del suelo urbanizable. Para ello se propone alguna de estas dos alternativas: a) Atender tres veces la demanda de vivienda previsible en el municipio en los siguientes diez años, calculada a partir de la previsión de población residente en edad de formar nuevas unidades familiares, así como un aumento del 50% del suelo para actividades productivas. Esta regla deberá ajustarse al alza para los Municipios costeros y los de residencia secundaria en el entorno de las grandes ciudades, a fin de tener en cuenta los flujos migratorios estacionales. En todo caso, se respetarán los espacios especialmente protegidos. b) Triplicar en diez años la cantidad de suelo urbanizable en todos los Municipios. En todo caso se respetarán los espacios especialmente protegidos».

determinado y, por lo tanto, bloquearan las posibilidades de desarrollo del área (20).

La elección del sistema de ejecución adecuado, en función de los condicionantes particulares de la actuación y de las posibilidades de acción de los diversos agentes urbanos, es clave para asegurar la existencia de suelo urbanizado suficiente y para eliminar los comportamientos de retención especulativa del suelo que bloquean el desarrollo de la acción urbanizadora pública o privada (21).

§15. La búsqueda de sistemas de ejecución simplificados deberá basarse en los principios de:

- a) Agilidad en la delimitación y, en su caso, modificación de la unidad de ejecución y del sistema elegido;
- b) Garantías de los propietarios; y
- c) Acción sustitutoria para los casos en los que se obstaculice su desarrollo.

La implantación y aplicación de tales sistemas es imprescindible, sobre todo para los pequeños municipios (22).

§16. La necesaria flexibilización en los procesos de planeamiento y gestión urbanística requiere un esfuerzo adicional para que la discrecionalidad no conlleve otras decisiones que las derivadas del interés general. En tal sentido deben considerarse esenciales los procesos de información pública presentes en las diversas fases de la gestión urbanística. Por otra parte, es recomendable incrementar las garantías de aquellos procesos de ejecución del planeamiento por

gestión indirecta (concertación con los propietarios del suelo, concursos, etc.). Tales garantías podrían hacer referencia a los siguientes aspectos:

- a) Acotación de las variables discrecionales en los procesos de negociación con los propietarios o de concurrencia pública;
- b) Definición automática de áreas de tanteo y retracto cuando una de las variables señaladas sea el precio final de los productos inmobiliarios;
- c) Afianzamiento efectivo de los perjuicios que pudieran derivarse del incumplimiento de los deberes inherentes a las autorizaciones para urbanizar (23).

§17. Revisión de la distribución competencial en materia de aprobación del planeamiento urbanístico, bajo los principios de subsidiariedad, eficacia y coordinación interadministrativa (24).

§18. Consecuentemente, en lo referente al Planeamiento General, debieran distinguirse aquellas revisiones o modificaciones que contengan determinaciones de carácter esencial o de ámbito supralocal, cuya aprobación definitiva correspondiera a la Comunidad Autónoma, de aquellas otras referentes a aspectos no esenciales que deberían ser aprobadas definitivamente por el Ayuntamiento.

§19. En lo referente al planeamiento de desarrollo, la legislación competente debería contemplar la posibilidad de que aquellos municipios que tuvieran una adecuada

(20) Burdiel, Martí y Orbaneja disienten de la opinión mayoritaria proponiendo que se sustituya desde «En este segundo caso ...» hasta el final de la alternativa B, por el texto: «En este segundo caso cabe encomendar la acción urbanizadora a los propietarios del suelo, concertando con ellos aquellos aspectos no especificados en el Plan y en la normativa aplicable». Por su parte Martí y Orbaneja disienten de la mayoría proponiendo que «...: salvo casos justificados, siempre se ofrecerá a los propietarios del suelo en primer lugar la posibilidad de ejecutar el planeamiento».

(21) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de esta última frase entera del §14. Por su parte, Martí y Orbaneja disienten de la mayoría oponiéndose a todo el párrafo §14 entero

(22) En relación con los pequeños municipios se admitían en el texto inicial «*compromisos de urbanización futura debidamente afianzados con la correspondiente afectación registral*». Povedano, con Burdiel, Orgaz, R. Avial y J. Rodríguez pretenden añadir: «*Estos compromisos de urbanización futura sólo podrán establecerse en el caso de que la Administración competente asuma un compromiso similar, en el sentido de recepción obligatoria de las urbanizaciones, salvo caso de 'defecto mayor' cuyo sentido será fijado por Ley*», que es rechazado. A la

propuesta de Serrano de suprimir los «*compromisos de urbanización futura ...*», aprobada por mayoría, disienten Arias, Burdiel, Carreras, Echeverría, Martí, Orbaneja, Parejo, Povedano y J. Rodríguez. Este párrafo §15 es resultado de una recomendación de Echeverría, aprobada por mayoría, con el diseño de Carreras, Málaga y Parejo.

(23) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión desde «Por otra parte ...» hasta el final del párrafo §16. Por otra parte, Carreras, Dómine, Méndez, Parejo, J. Rodríguez, S. Garrido y Trigo disienten de la mayoría oponiéndose a la supresión de un aspecto más que decía: «c) Reglas antimonopolio que impidan que un mismo urbanizador privado, ya sea como propietario del suelo, ya sea como adjudicatario, pueda controlar un porcentaje del mercado de suelo urbanizado que le de una posición de dominio en un determinado ámbito».

(24) Echeverría, Málaga, Méndez, J. Rodríguez, S. Garrido, Sanús y Trigo disienten de la mayoría proponiendo: «*Revisar, bajo dicho principio de subsidiariedad, el actual régimen de competencias en materia de autorización de edificaciones y usos en suelo no urbanizable, que deben pasar a corresponder a los Ayuntamientos*».

capacidad de gestión –de acuerdo con la aplicación de los criterios en ella fijados en función de parámetros objetivos, tales como los demográficos, viviendas y/o plazas hoteleras existentes, capacidad presupuestaria, disposición individual o mancomunada de equipos técnicos, etc.–, lo puedan aprobar definitivamente en el marco de concertación interadministrativa que supone el Plan General, garantizando, en todo caso, su coherencia con el Planeamiento Territorial previamente aprobado por la Comunidad Autónoma.

§20. Asunción por la Alcaldía (o, en su caso, por la Comisión de Gobierno o por los órganos de gobierno de la Gerencia de Urbanismo) de todas las decisiones que supongan actos de gobierno municipal en materia de urbanismo, tales como las aprobaciones de los expedientes de ejecución de planeamiento, dando cuenta al Pleno en su siguiente reunión. El requisito de mayoría absoluta del Pleno debería circunscribirse a la aprobación provisional del Plan General de Ordenación Urbana, por suponer el establecimiento o modificación de las determinaciones esenciales que definen un modelo territorial. Se requeriría tan sólo la mayoría simple para las aprobaciones iniciales, así como para las provisionales (o en su caso definitivas) de las modificaciones no esenciales de planeamiento general y del planeamiento de desarrollo y para la fijación de la expropiación como sistema de ejecución. Aquellas resoluciones que conllevaran efectos sobre bienes patrimoniales o demaniales tendrían una tramitación coherente con la actualmente aplicable para los actos de aceptación o disposición de tal tipo de bienes. En todo caso, subsistirían los informes técnicos y jurídicos previos, preceptivos en aquellos procedimientos en los que actualmente están regulados, y la posibilidad de que los miembros de la Corporación pudieran examinar en cualquier momento la totalidad del expediente.

§21. La publicación de las normas de los planes urbanísticos en los Boletines Oficiales

correspondientes, ordenada por la Ley de Bases de Régimen Local, plantea problemas de aplicación, como lo demuestra la abundante jurisprudencia recaída sobre la materia. La heterogeneidad de los instrumentos de planeamiento aconseja darles un tratamiento diferenciado que permita conjugar las exigencias de la seguridad jurídica con la eficacia administrativa. El requisito de la publicación debe limitarse al planeamiento general, sin que sea extendible a los instrumentos de desarrollo. Por ello, se propone que la publicidad de los planes se rija por los siguientes criterios:

A) Publicación íntegra en el Boletín Oficial correspondiente de las determinaciones esenciales de las normas urbanísticas del Planeamiento General en el plazo de tres meses desde su aprobación.

B) Creación de registros públicos del planeamiento general (Planes y Programas Plurianuales de Actuación) en el Ayuntamiento, Comunidad Autónoma y Administración General del Estado; registros que, en los dos primeros casos, incorporarán tanto el planeamiento general como el de desarrollo y sus modificaciones (25).

§22. Debe lograrse una mayor eficacia administrativa en los procedimientos de aprobación del planeamiento de desarrollo y de otorgamiento de licencias de edificación. El respeto de plazos cortos y ciertos para su aprobación debe alcanzarse a través del principio de ventanilla única (acumulando en un sólo trámite la obtención de todos los permisos necesarios) y de la solicitud en paralelo de informes, evitando su petición secuencial. Transcurrido sin resolución el plazo legal para resolver sobre la solicitud de licencia y una vez obtenido la certificación de acto presunto por el interesado, la licencia se entendería adquirida por aplicación del silencio administrativo positivo; con independencia de que, si lo contemplado en ella fuera contrario a la Ley o al Plan, procediera su demolición, previa la correspondiente indemnización al solicitante (26); salvo que éste tuviera responsabilidad en

[25] Dómine, Ezquiaga, Mangada, Serrano, Verdú y Zarraluqui disienten de la mayoría oponiéndose al texto aprobado para el §21.

[26] Arias, Burdiel, Serrano y Terán disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición al final de esta frase: «... solicitante y responsabilidad jurídica y económica del Ayuntamiento».

la producción de la licencia ilegal, especialmente si tal ilegalidad consiste en una infracción grave y manifiesta de la ordenación urbanística (27).

Por otra parte, en las actuaciones sistemáticas, además de la actual posibilidad de simultanear la edificación con la urbanización, debería posibilitarse que las licencias pudieran tramitarse antes de estar concluida la urbanización, de manera que su concesión pudiera coincidir con la recepción de la urbanización.

§23. Una gestión urbanística ágil y eficaz exige la existencia de equipos técnicos suficientemente formados e independientes. Cabe recomendar, en tal sentido, una adecuada consideración del trabajo técnico, de la estricta aplicación de la normativa vigente sobre incompatibilidades y de la pervivencia en la exigencia de informes técnicos y jurídicos en los diversos procedimientos urbanísticos (28).

§24. La legislación urbanística plantea serias dificultades de aplicación en los casi 5.000 pequeños municipios (de menos de 900 habitantes), en los que es prácticamente imposible en la situación actual desarrollar una gestión urbanística y territorial adecuada a los objetivos de protección de su medio natural y urbano que, con frecuencia, es altamente valioso. En tal sentido, se propone que en dichos municipios se adopte un planeamiento supramunicipal formulado por las Comunidades Autónomas, planeamiento que debería ser gestionado bien por las propias Comunidades a través de Organos administrativos específicos, bien mediante órganos mancomunados de ámbito comarcal, bien a través de la redefinición del mapa municipal. En todo caso, en tales municipios,

debería prohibirse estrictamente la construcción de viviendas en el suelo no urbanizable, así como someterse a licencia municipal las parcelaciones de cualquier tipo.

§25. La resolución de los conflictos interadministrativos de competencias suscitados por actuaciones aisladas concurrentes en el territorio, debería basarse en observar y garantizar las siguientes reglas:

A) Composición de los intereses públicos presentes que se expliciten y motiven objetiva y técnicamente, evitando la interpretación discrecional de la competencia prevalente y con el objeto de racionalizar las discrepancias y eliminar o minimizar el impacto ambiental o social de la actuación proyectada;

B) Prevalencia de los planes territoriales de ámbito nacional, regional o municipal de carácter integral sobre los programas o planes sectoriales de ámbito nacional, regional o municipal existentes, frente a las actuaciones aisladas sobrevenidas y, en todo caso, que se trate de planes legalmente sancionados y en vigor; en caso de planes, programas o proyectos contradictorios, el anterior prevalece sobre el avance del posterior que no hubiere tenido en cuenta los criterios y soluciones de aquél, propiciándose las modificaciones y adaptaciones con base en la regla C siguiente:

C) Garantizar la necesaria información previa y concierto o coordinación en las fases de preparación del anteproyecto, elaboración y tramitación del proyecto o de los planes y programas, agotando las vías y plazos legales que se fijen para su informe y resolución, depurando las discrepancias por consenso expreso;

D) No imputar costes o daños directos o indirectos derivados de la nueva actuación a otras Administraciones afectadas, salvo

(27) Martí, Orbaneja, Povedano y R. Avial disienten de la mayoría desde «salvo ...» hasta «... ordenación urbanística». Por su parte, Martí y Povedano disienten de la opinión mayoritaria solicitando la sustitución de la primera frase entera del §22, bien por la frase: «Las aprobaciones se entenderán concedidas y las licencias otorgadas por silencio administrativo, una vez expirado el plazo señalado en las leyes y reglamentos, entendiéndose que las aprobaciones y licencias así adquiridas suponen un derecho perfecto para su solicitante; sin perjuicio de que, de apreciarse que la aprobación o licencia fuera contraria a la Ley o al Plan, pueda expropiarse el derecho, previa la correspondiente indemnización» (propuesta inicialmente por Martí y apoyada por Aisa, Burdiel, Orbaneja, Orgaz y Povedano); o bien por la frase: «En el mismo sentido de lograr plazos cortos y ciertos para la aprobación o

denegación de licencias se derogará el artículo 23.2 del Texto Refundido 1/92» (propuesta inicialmente por Povedano y apoyada por los mismos de antes, menos por Aisa).

(28) Burdiel, Ezquiaga, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y Zarraluqui disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición de: «El esfuerzo de las Administraciones para autodisciplinarse, cuyo reflejo más patente se puede hallar en las sucesivas modificaciones y ampliaciones de la Ley de Incompatibilidades, debería continuar y ser profundizado». Echeverría, G.R. Fernández, Málaga, Méndez, J. Rodríguez, S. Garrido, Santús y Trigo disienten de la mayoría proponiendo suprimir toda referencia a las incompatibilidades, absteniéndose Carreras, Dómine, Echeverría, Mangada, Parejo, J. Rodríguez, Serrano y Verdú.

convenio expreso entre las Administraciones involucradas;

E) En caso de incompatibilidad extrema de los intereses públicos en presencia, para su resolución aplicar las fórmulas de arreglo y composición pactadas o convenidas depurando las diferencias en lo posible, como paso previo anterior al recurso ante los órganos judiciales competentes, con el fin de evitar su sobrecarga y dilaciones; y

F) Limitar los casos de urgencia declarada a sólo las situaciones de riesgo real y efectivo, catástrofe, seguridad nacional o causas de fuerza mayor sobrevenida e imprevisible, en cuyos supuestos estaría legitimada la actuación territorial inmediata acordada por el órgano superior de la Administración competente por razón de la materia, previa consulta y emisión del informe preceptivo en breve plazo de las Administraciones afectadas.

§26. La falta de un adecuado marco de concertación, tanto en la fase de planeamiento como en la de gestión, se hace especialmente patente en los procesos de integración de las infraestructuras en la ciudad. Es necesario avanzar en la formulación de un marco normativo estable y transparente que aborde los aspectos sectoriales y específicos de este tipo de operaciones, marco en el que podrían contemplarse aspectos referentes a la financiación, régimen fiscal, patrimonial, expropiatorio, planificación, sistemas de ejecución, reparto de cargas y beneficios, etc.

B. Permeabilidad a las iniciativas particulares del modelo urbano establecido por la colectividad

§27. Es muy recomendable diseñar mecanismos que permitan a los particulares, propietarios o no de suelo (29), emprender iniciativas de urbanización de los suelos urbanos que no estén urbanizados y de los urbanizables, siempre que se cumplan una serie de requisitos de racionalidad económica

y de calidad urbana marcados en la Ley y en el Plan. En los casos en los que estas iniciativas se refieran a zonas urbanizables opcionales, el Ayuntamiento podrá denegar la aprobación si entiende que no se cumplen los requisitos de racionalidad económica, calidad ambiental o conlleven demandas extemporáneas y desproporcionadas de nuevas infraestructuras o equipamientos no concordantes con los previstos en el Programa Plurianual de Actuaciones (30). El Ayuntamiento, aplicando las reglas y los criterios establecidos en la legislación y en el Plan General, decidiría sobre la aceptación de dicha iniciativa, debiendo ser aceptada, en todo caso, si no contraviene lo dispuesto en éstos.

Dicha autorización inicial indicaría el ámbito concreto de la actuación (caso de que no hubiera sido delimitado previamente), el sistema de ejecución (y la forma de adjudicación, si se opta por un procedimiento de ejecución indirecta (31), según lo señalado en el párrafo §14, contemplando, en todo caso y en igualdad de condiciones, la prioridad de los propietarios del suelo sobre otros promotores), la asignación de los costes exteriores de urbanización que le correspondan al sector, el plazo para efectuar la urbanización y la edificación, y la regulación de las relaciones entre la Administración, los propietarios y, en su caso, los adjudicatarios de la acción urbanizadora. La aprobación del planeamiento de desarrollo necesario (que en ciertas circunstancias puede ser coincidente con la autorización previa) convierte la autorización en definitiva (32).

§28. Los requisitos normativos de racionalidad económica y calidad urbana señalados en el punto anterior podrían hacer referencia a los siguientes aspectos:

A) Dimensión mínima suficiente (que nunca podrá ser inferior a cierta magnitud fijada por la Ley con el criterio de no desvirtuar el mecanismo contenido en el párrafo anterior) para asegurar que sus

(29) Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de «propietarios o no del suelo».

(30) Povedano disiente de esta última frase.

(31) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de

la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de: «y la forma de adjudicación, en el caso de que se opte por un procedimiento de ejecución indirecta. ...».

(32) Burdiel, Martí, Orbaneja y Povedano disienten de la opinión mayoritaria oponiéndose al §27 entero.

futuros residentes podrán tener todos los servicios y equipamientos locales necesarios (33).

B) La consideración sobre el carácter, riqueza y complejidad de sus usos, evaluando los posibles riesgos de generar áreas urbanas sin los niveles de diversidad necesarios para satisfacer una vida urbana de suficiente calidad.

C) La participación en el costeamiento de los sistemas generales, quedando aseguradas al menos las conexiones necesarias con las redes viaria, de alcantarillado y de abastecimiento de agua.

D) Para garantizar el acceso de los residentes a los servicios urbanos supralocales, el emplazamiento deberá estar servido por un sistema de transporte público urbano existente o previsto por el Plan o el Programa (34).

E) Las solicitudes de autorización referidas a los desarrollos de cierta entidad incluirán un estudio con la estimación de los sobrecostes que supondría la prestación de los servicios municipales a la zona, incluyendo el posible déficit en el sistema del transporte que se implante, y de los incrementos de ingresos tributarios que se generarían, de forma que el Ayuntamiento pueda evaluar los efectos del nuevo desarrollo sobre sus disponibilidades presupuestarias futuras y, en su caso, decidir qué servicios deben ser prestados por una Entidad de Conservación.

F) Ciertas actuaciones podrán requerir un estudio de impacto ambiental que permita constatar la admisibilidad de los efectos sobre el medio ambiente (35).

§29. La estricta prohibición de la edificación en los suelos no urbanizables

próximos a la ciudad consolidada (así como de la implantación de usos provisionales no agrícolas en los urbanizables) evitaría uno de los principales factores de bloqueo de la acción urbanizadora futura en el entorno de nuestras ciudades. De tal limitación deberían exceptuarse evidentemente las construcciones ubicadas en los núcleos rurales que hayan sido delimitados de acuerdo con la legislación autonómica aplicable y aquellos equipamientos e instalaciones de servicio de interés general, privados o públicos, que por su naturaleza o función deban ser emplazados en tales suelos (36).

§30. La legislación asegurará que la asignación de los costes de los sistemas generales a un sector determinado se realice con criterios objetivos que no hagan económicamente inviable su desarrollo, siempre que el suelo antes de urbanizar fuera imputado a un valor no superior al inicial definido en la legislación urbanística y consecuentemente no incluyera componentes especulativos (37). En tal sentido, la compensación de los sobrecostes de la urbanización interna del sector (que en todo caso debe quedar asegurada) puede implicar la renuncia por parte del Ayuntamiento a las cesiones de suelo en donde se ubique su participación en el aprovechamiento urbanístico del citado sector (38).

§31. La acción urbanizadora, ya sea privada o pública, requiere canales y técnicas de financiación adecuados, debiéndose resolver especialmente los problemas inherentes a los avales necesarios en las operaciones que traten de generar bolsas de suelo urbanizado que den respuesta a los ciclos alcistas de la demanda.

(33) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la última oración desde «... para asegurar...».

(34) Burdiel y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión del punto D) entero.

(35) Arias, Burdiel, G.R. Fernández, Mangada, Méndez, Orgaz, S. Garrido y Terán disienten de la opinión mayoritaria proponiendo sustituir el requisito F) por: «Los instrumentos de planeamiento que prevean obras o instalaciones recogidas en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, o por la legislación autonómica correspondiente, deberán incluir la evaluación de impacto ambiental, la declaración exigible por la normativa estatal y autonómica de aplicación, o un análisis ambiental de la opción prevista y las medidas correctoras a tener en cuenta». Y, por su

lado, Povedano disiente de la mayoría oponiéndose a los requisitos E) y F) anteriores.

(36) Burdiel, Echeverría y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución del párrafo §29 entero por: «En suelo no urbanizable cumplir estrictamente el contenido del Texto Refundido 1/92, mediante cualquier tipo de enmiendas coercitivas que se consideren oportunas».

(37) Aisa, Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y R. Avial disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión desde «... siempre que el suelo antes de urbanizar...» hasta «... no incluyera componentes especulativos».

(38) Burdiel, Echeverría, Málaga, Méndez, Sánchez Garrido, Sanús, Serrano y Verdú disienten de la mayoría proponiendo la supresión de la última frase de este §30.

C. Políticas públicas de suelo

§32. Ante los previsibles estrangulamientos del mercado de suelo en fases de fuertes tensiones alcistas, los Ayuntamientos deberían formular Programas Municipales de Suelo (39) a medio y largo plazo. Dichos Programas, que formalmente se integrarían como un elemento más de los Programas Plurianuales de Actuación anteriormente referidos en §10, tendrían como objetivo básico garantizar la viabilidad, en todo momento y coyuntura, de las actividades más débiles del mercado, incluyendo las previsiones de suelo necesarias para vivienda de protección pública y para los restantes usos de interés social que se estimen oportunos (vivienda protegida, ciertas actividades económicas, dotaciones públicas, etc.).

§33. Los Programas Municipales de Suelo darían respuesta, en el marco del Plan General, a las demandas previsibles de cada uso y segmento mediante la acción urbanizadora directa o mediante los procedimientos señalados en el §27, con objeto de propiciar el desarrollo armónico de la ciudad y evitar los procesos de retención especulativa en áreas estratégicas. Los Programas deslizantes incorporarían a lo largo de su vigencia los suelos que hubieran obtenido la autorización municipal correspondiente para ser urbanizados. La obligación de elaborar tales Programas afectaría a los municipios que la legislación determinase en virtud de las tensiones en los mercados de suelo (40) (por ejemplo, aquellos señalados, en su caso, por la Comunidad Autónoma en su Planeamiento Territorial) (41).

§34. Los Programas Municipales de Suelo requerirán las medidas necesarias para

permitir la ejecución de las políticas públicas de ámbito estatal, autonómico y municipal; por lo que es fundamental la concertación de todas las políticas públicas en materia de suelo, respetando la competencia de cada una de las Administraciones.

§35. Los Programas Municipales de Suelo, en cuanto elemento integrante de los Programas Plurianuales de Actuación, podrían ser aprobados, bien junto con el Plan General, bien a lo largo del periodo de vigencia de éste (42). Una u otra alternativa pueden ser adecuadas en función de la capacidad de gestión de las Administraciones que deban ejecutar el Plan y de la certidumbre sobre los escenarios futuros de demanda de suelo. En su ejecución podrían participar, además de los Ayuntamientos, las Administraciones Autonómica y General del Estado a través de las actuaciones concertadas que se acordasen.

§36. Los Ayuntamientos son responsables de atender obligatoriamente las demandas de solares (43) para el desarrollo de viviendas de protección pública a las que no haya dado respuesta la iniciativa urbanizadora privada, bien de manera directa, bien a través de la imposición de porcentajes obligatorios a los diversos sectores de desarrollo urbanístico (44). Las Administraciones supralocales, por otra parte, propiciarían el ejercicio de tal responsabilidad a través de dotaciones presupuestarias suficientes en los programas de protección a la vivienda. Satisfechas dichas demandas, los Ayuntamientos gestionan su patrimonio con los criterios que establezcan, asegurando, en todo caso, que los rendimientos obtenidos sean aplicados en inversiones para la gestión urbanística (45).

§37. Las Comunidades Autónomas deben contemplar la posibilidad de constituir

(39) Burdiel, Martí, Orbaneja y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de «Municipales de Suelo».

(40) Aisa, Echeverría, Málaga, Martí, Méndez, Orbaneja, R. Avial, S. Garrido, Sanús y Trigo disienten de la mayoría oponiéndose a desde «... procedimientos señalados...» hasta «... los mercados de suelo.»

(41) Carreras, Dómine y Parejo disienten de la inclusión del paréntesis.

(42) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición en este lugar de: «En cualquier caso, sea cual sea, el ritmo temporal de aprobación»

de los Programas, los mismos deberán estar, «dibujados» en el Plan General».

(43) Málaga, Mangada, Martí, Méndez, Orbaneja, Garrido, Sanús y Trigo disienten de la mayoría por la inclusión de esta primera oración.

(44) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión desde «... bien de manera directa ...» hasta «... sectores de desarrollo [urbanístico].»

(45) Arias, Dómine y Serrano disienten de la mayoría proponiendo sustituir la última oración por: «que los rendimientos obtenidos sean aplicados en urbanización de suelo o en su adquisición».

patrimonios públicos de suelo, al objeto tanto de colaborar con los municipios en atención a las demandas de vivienda de protección pública, como para desarrollar objetivos específicos derivados de la formulación de los instrumentos de Planeamiento Territorial (46).

En todo caso, para hacer efectiva la creación y fomento de los patrimonios públicos de suelo, previstos por la legislación urbanística, es necesario además promover una modificación legislativa del régimen local, autonómico y central que homogeneice la regulación del uso y destino de los bienes inmuebles de las Administraciones públicas, Organismos o Empresas Públicas, patrimoniales o de cualquier clase. En ningún caso estos bienes deben constituir fuente de ingresos para mantener gastos corrientes o minorar los déficits presupuestarios, en orden al respeto y cumplimiento de los principios básicos señalados en las presentes recomendaciones.

§38. El Ayuntamiento, con objeto de asegurar la posibilidad de que exista suelo para que pueda cumplirse el mandato constitucional de permitir el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna, podrá definir el porcentaje mínimo de viviendas a un precio inferior al de protección pública que deba existir en cada ámbito de nuevo desarrollo urbano, dentro de la horquilla que legalmente se estableciera al efecto (47). En la determinación de dicha horquilla y en la fijación concreta del porcentaje específico debería tenerse en cuenta tanto la legislación aplicable en materia de ayudas a la vivienda como la necesidad de compatibilizar la viabilidad económica del desarrollo urbano con la generación de modelos urbanos no segregados que aseguren la diversidad social. En ciertas condiciones podrán fijarse igualmente porcentajes de suelo para

actividades productivas por debajo de un precio de referencia determinado, para favorecer el desarrollo de actividades que se consideren de interés estratégico para el desarrollo de la ciudad.(48)

§39. Una vez programada la actuación, el Ayuntamiento reacciona frente al incumplimiento del deber de urbanizar sometiendo a licitación o implicándose él mismo o la Comunidad Autónoma en la gestión que no se haya llevado a término. Adicionalmente pueden estudiarse procedimientos que sean capaces de trasladar a los propietarios de tales suelos, cuando sean los autorizados para urbanizar, los perjuicios que para la colectividad tienen dichos incumplimientos (49).

§40. La formulación de políticas de suelo eficaces y consecuentemente la adecuación del planeamiento urbanístico requieren un conocimiento suficiente de la evolución del mercado inmobiliario para poder responder con celeridad a los desajustes en cantidad, precio y localización que se generen. Se recomienda a las Administraciones Públicas que anualmente elaboren estudios sobre el estado del mercado de suelo constituyendo observatorios que comprueben la evolución de la gestión del planeamiento, la concesión de licencias y las características de la oferta y demanda (en venta o alquiler) de distintos productos inmobiliarios, tanto de obra nueva como de segunda mano.

D. Estatuto de la propiedad del suelo y valoraciones

§41. El planeamiento urbanístico delimita positivamente el contenido del derecho de propiedad sobre el suelo, definiendo y concretando en cada lugar la función social de

(46) Burdiel, Orgaz y Povedano disienten de la mayoría estando en contra de la inclusión de esta primera frase.

(47) Carreras, Dómine, Ezquiaga, Parejo, J. Rodríguez, Verdú y Zarraluqui disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición al principio del párrafo §38 de la oración: «En municipios de más de 10.000 habitantes». Por su lado, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la mayoría oponiéndose a esta primera frase entera.

(48) Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y Zarraluqui disienten de la mayoría oponiéndose a las dos últimas frases desde «En la

determinación ...» hasta el final del §38. Ezquiaga, Mangada, Serrano, Terán y Zarraluqui disienten de la mayoría oponiéndose a la supresión de: «La fijación de estos últimos porcentajes se hará por el Ayuntamiento, a través de su planeamiento general, o por la Comunidad Autónoma, a través de su planeamiento territorial».

(49) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión del párrafo §39 entero. Y Echeverría y Verdú, además de los anteriores, se oponen sólo a la última frase de este §39.

la propiedad desde el interés general al que ésta debe supeditarse (50).

§42. En el suelo ya urbanizado o, en todo caso, susceptible de servir de soporte directamente al aprovechamiento urbanístico establecido por la ordenación urbanística, los propietarios acceden al derecho a la edificación en los términos del planeamiento urbanístico y previo cumplimiento de los deberes legales pertinentes en los plazos fijados al efecto (51).

§43. En el suelo destinado en cualquier forma a la urbanización (incluido el urbano, pero aún no urbanizado) su transformación mediante la urbanización requiere la atribución por la Administración del correspondiente derecho que debe producirse no tanto en el momento de planeamiento, sino más bien en el de la programación efectiva del proceso urbanizador correspondiente, conforme a lo señalado en el párrafo §27. Este derecho de urbanización debe poder atribuirse bien a los propietarios del suelo (en la forma que se determine legalmente), bien a los adjudicatarios de la operación urbanizadora realizada por gestión indirecta y mediante la aplicación de los sistemas de actuación definidos por la Ley (52).

§44. Los suelos no urbanizables se valoran en todos los casos de acuerdo con su valor inicial, el cual se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales de los terrenos de naturaleza rústica, sin

consideración alguna a futuras expectativas urbanísticas.

§45. En los suelos urbanizables y en los urbanos que tienen un régimen jurídico análogo (los urbanos no urbanizados) el sistema de valoración administrativa deberá partir de la delimitación del contenido del derecho a la propiedad del suelo, inherente a la función social que ésta debe cumplir en orden a asegurar el acceso a una vivienda digna a todos los ciudadanos que la necesiten y consecuentemente a posibilitar el desarrollo de los programas de protección pública a la vivienda. Por lo tanto, la valoración de tales suelos podrá tener en cuenta la renta de posición, pero en ningún caso las componentes especulativas derivadas de posibles expectativas urbanísticas (53).

§46. En tal sentido, el valor de tales suelos no debería sobrepasar el que le correspondería como valor residual en la hipótesis de que estuviera calificado para viviendas de protección oficial de media densidad, minorado con un factor que tuviera en cuenta la probabilidad de su desarrollo en función de la relación entre la cantidad total de suelo urbanizable del municipio y el que realmente va a ser utilizado (54). En los sectores contiguos a los ámbitos urbanizados el valor máximo señalado podría ser incrementado bajo la hipótesis de que en los suelos no ocupados por vivienda de protección pública del nuevo sector (determinados por la aplicación del porcentaje máximo para tal uso

(50) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución del párrafo §41 por: *«La propiedad es, a la vez, un valor cultural y jurídico plenamente asumido por la sociedad española. La propiedad, como derecho, tiene un núcleo de facultades irreductible entre las que se encuentran el derecho a edificar. La ley puede limitar, reducir e incluso eliminar alguna de las facultades, con la garantía última de la expropiación forzosa, en función del interés social. La función social debe referirse al objeto de la propiedad y no al instituto de la propiedad. El derecho de la propiedad inmueble no es, por tanto, el soporte de una concesión administrativa»*. Y, además, Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja y Orgaz proponen la supresión de este párrafo §41 entero.

(51) Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución del párrafo §42 por: *«En el suelo ya urbanizado los propietarios pueden realizar el derecho a la edificación en los términos del planeamiento urbanístico y previo cumplimiento de los deberes legales pertinentes»*.

(52) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de este párrafo §43 entero.

(53) Burdiel, Llobart, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria proponiendo la sustitución tanto de este párrafo §45, como de los §§ 46, 49 y 50 por el siguiente texto: *«En los suelos urbanizables y en los urbanos el sistema de valoración administrativa deberá partir del sistema de valoración catastral. El sistema de valoración catastral deberá basarse en los valores de mercado. Las administraciones implicadas deberán seguir profundizando en la forma de actuación para conseguir un único valor administrativo de referencia, a fines urbanísticos, expropiatorios y fiscales. Tal valor deberá tener como referencia última el valor de mercado»*.

(54) Serrano disiente de la opinión mayoritaria defendiendo la adición al inicio del párrafo §46 de: *«Los suelos no urbanizados tendrán un único valor administrativo que se aplicará a todos los efectos (de fijación del justiprecio expropiatorio, fiscal, catastral, etc.). Dicho valor será fijado conjuntamente por el Ayuntamiento y el Centro de Gestión Catastral para cada parcela en el momento de la aprobación del planeamiento general. El valor administrativo se fijará por referencia al módulo de la vivienda de protección oficial, para asegurar la actualización inmediata del mismo en cada momento del tiempo. En tal sentido ...»*.

de acuerdo con la legislación aplicable) se establecieran usos análogos a los de los citados ámbitos contiguos urbanizados (55).

§47. Tales hipótesis de valoración suponen identificar el valor de posición con el que reconoce el mercado a la posibilidad que asiste al propietario del suelo urbanizable de promover desarrollos urbanos de viviendas con precios que no superen los de protección oficial, siempre que las densidades urbanísticas, la imputación de costes internos y generalizados de urbanización, así como los estándares de calidad sean acordes con lo previsto en la Ley (56).

§48. Es aconsejable el mantenimiento de los actuales criterios de valoración catastral en los suelos urbanos no urbanizados y urbanizables, de cara a asegurar la recuperación de parte de las plusvalías generadas en el sector y de evitar efectos no deseados de pérdida de información y recaudación respecto al Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana y de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En la medida en la que en el futuro se vaya normalizando la situación de dichos mercados se podrá avanzar hacia la deseable convergencia entre la valoraciones catastrales, urbanísticas y de mercado.

§49. Los suelos urbanizados se valorarán de acuerdo con su valor urbanístico, aplicando en tal sentido métodos residuales que ponderen adecuadamente los costes de edificación, los de urbanización y los inherentes al intervalo temporal existente entre la valoración y el momento probable de materialización del aprovechamiento urbanístico.

§50. En las zonas en las que sea necesario hacer un esfuerzo especial de

reurbanización o regeneración urbana deberán ser correctamente imputados todos los costes necesarios para que los suelos puedan ser reutilizados. En tales zonas debe existir, además, un marco estable de valoración que impida que el esfuerzo colectivo en la regeneración de alguna de sus partes provoque sobrevaloraciones en las áreas colindantes que impidan la conclusión de la operación.

§51. La Administración urbanística debe arbitrar procedimientos indirectos que estimulen el ejercicio de la edificación por los particulares. En último caso, y por razón de interés público, puede fijar plazos determinados para el cumplimiento del deber de edificar. Para la reacción frente al incumplimiento de tal deber cabe plantear sistemas alternativos o complementarios a los actualmente vigentes (expropiación o venta forzosa), tales como la utilización de procedimientos sancionadores o la posibilidad de proceder a licitar en libre concurrencia la edificación del solar correspondiente de manera concertada entre el adjudicatario y el propietario del mismo (57).

§52. En suelos no urbanizados el aprovechamiento urbanístico materializable es fijado por el respectivo Plan General (58).

§53. La participación que le corresponda a cada uno de los sectores en los costes exteriores de urbanización (suelo y/o participación equitativa en la ejecución de los sistemas generales) se determina mediante procedimientos transparentes que desarrollen unos criterios fijos de asignación que permitan el cumplimiento del principio de justa imputación de los costes del proceso urbanizador. En todo caso, la legislación establece el porcentaje del aprovechamiento objetivo del sector que

(55) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión del párrafo §46 entero.

(56) Echeverría, Martí y Orbaneja disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión del §47 entero.

(57) Zarraluqui, apoyado por Arias y Serrano, disienten de la opinión mayoritaria proponiendo la sustitución del §51 entero por: «El plan General o supletoriamente la Ley fijará plazos concretos para el cumplimiento del deber de edificar. El incumplimiento de este plazo será sancionado pecuniariamente, y sólo superado el doble del plazo por razones imputables al propietario, procederá la expropiación o venta forzosa». Además,

Arias, Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y R. Avial proponen la sustitución del mismo párrafo por: «La Administración urbanística debe arbitrar procedimientos indirectos que estimulen el ejercicio de la edificación por los particulares». Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano se oponen al §51 entero.

(58) Burdiel, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución del párrafo §52 por: «En suelos no urbanizados el aprovechamiento urbanístico objetivo es fijado, a partir del Programa y del Plan, no pudiendo, en ningún caso, ser inferior a un aprovechamiento mínimo fijado por Ley».

puede ser incorporado a la propiedad del suelo tras su urbanización (59).

§54. En caso de que los suelos cedidos al municipio en los que se fuera a materializar el aprovechamiento no patrimonializable no fueren dedicados a la ubicación de vivienda pública, los productos de su enajenación deberían ser aplicados a subvenir los costes de implantación de los sistemas generales que no hayan sido asignados a sectores concretos. En todo caso, en tal asignación de costes se tendrá en cuenta el grado de servicio que las nuevas infraestructuras o dotaciones prestan a las viviendas y otros usos previamente establecidos, evitando que el conjunto de inversiones que necesita la ciudad recaiga (y a la larga encarezca) exclusivamente en los nuevos productos inmobiliarios.(60)

§55. Para asegurar la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística en el suelo urbano consolidado, sería recomendable estudiar la sustitución del sistema de definición de áreas de reparto y fijación de aprovechamientos tipo para cada una de ellas por otros alternativos que permitan una aplicación sencilla, especialmente en los municipios con escasa capacidad de gestión y en los ámbitos consolidados heterogéneos (61).

§56. Para desarrollar la recomendación del párrafo anterior se proponen estos dos sistemas compatibles: (62)

A) En cada uno de los solares o de los terrenos sin urbanizar, no incluidos en una unidad de ejecución, corresponde a la colectividad el aprovechamiento que exceda de un límite fijado por la legislación. Dicho límite vendrá definido por la edificabilidad existente o que haya existido en la parcela correspondiente, si ésta estaba edificada; y, si no ha estado edificada, por la edificabilidad que establezca el Plan o por el aprovechamiento que resulte del mínimo de la zona (63).

B) El Ayuntamiento, a través de contribuciones especiales -no relacionadas con otros impuestos, salvo en el único aspecto del valor de los bienes- obtiene en el suelo urbano los fondos necesarios para ejecutar los sistemas generales precisos que reduzcan o supriman los déficits derivados de su anterior desarrollo, para hacer frente a los que el nuevo crecimiento urbano exija, y para alterar correctivamente, en el marco de su política urbanística, las rentas de posición que ofrece la ciudad (64). Además de esta opción, que implicaría la modificación de la legislación actualmente vigente, cabe la alternativa de una mayor utilización de la figura de las

(59) Echeverría, Martí, Orbaneja y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de la última frase entera. Por su parte, Arias, Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y J. Rodríguez disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición al final del §53 de la frase: *«El porcentaje del aprovechamiento objetivo del sector que puede ser incorporado a la propiedad del suelo tras su urbanización nunca podrá ser inferior al 90% en suelo urbanizable o al 100% en suelo urbano»*. Mientras que, por su lado, Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición al final del mismo §53 de otra frase distinta: *«La participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos debe lograrse, preferentemente, por la vía fiscal, para evitar la repercusión directa de dicha participación en el precio final del producto, puesto que el objetivo de la Comisión es abaratar el precio del suelo»*.

(60) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y Rodríguez Avial disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución del párrafo §54 entero por: *«Los suelos cedidos al municipio en los que se materialice el aprovechamiento que no sea patrimonializable deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección o a otros usos de interés social. Debería prohibirse expresamente el pago en efectivo de las cesiones de aprovechamiento»*.

(61) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y R. Avial disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la sustitución del párrafo §55 por: *«En suelo urbano, urbanizado o no, no debe*

exigirse ninguna cesión de aprovechamiento, toda vez que el valor de adquisición de dicho suelo ya ha incorporado la falta de obligatoriedad de cesión en esa clase de suelo; sin perjuicio de gravar con contribuciones especiales las mejoras que en dicho suelo introduce la acción urbanística de los poderes públicos».

(62) Burdiel, Martí, Orbaneja y Povedano disienten de la mayoría defendiendo el mantener que los dos sistemas propuestos sean alternativos.

(63) Carreras, Parejo, Povedano y Avial disienten de esta alternativa A) que es resultado de una enmienda de Serrano (aceptada por la mayoría), oponiéndose a la sustitución del preexistente párrafo de la ponencia que, junto con una enmienda de G. R. Fernández (aceptada por asentimiento general), decía: *«La legislación establecería dicha cifra límite de manera que supusiera una cota superior de las intensidades edificatorias propias de las tipologías unifamiliares tradicionales y de los usos industriales en cada ámbito. La participación pública en las plusvalías añadidas al suelo, en las operaciones que sobrepasen tal límite, se realizará mediante la cesión al Ayuntamiento, en suelo o en su equivalente económico, de la diferencia entre dicha cuantía y el aprovechamiento que el plan determine en el citado solar, generando de tal forma un flujo presupuestario suficiente para hacer frente a las cargas generales que la sobredensidad supone a la colectividad»*. Por su parte, Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y R. Avial disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de la alternativa A) entera.

contribuciones especiales tal como actualmente está regulada e incluso, y siempre que existiera un pleno acuerdo por parte de los municipios, la posibilidad de convertirlas en obligatorias para ciertos supuestos.

§57. Es recomendable que las administraciones competentes aborden el análisis conjunto de la fiscalidad que afecta a los suelos no urbanizados y en tal sentido reflexionen sobre el papel que puede jugar dicha fiscalidad de cara a cumplir el mandato constitucional de participación pública en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Tal reflexión debería abarcar aspectos tales como:

a) La necesidad de que el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana sea más directo y progresivo (conservando en cualquiera de las hipótesis su carácter municipal);

b) La imputación de tales impuestos en los procesos expropiatorios;

c) La opción entre tributación por tenencia o tributación por materialización de las plusvalías en el momento de la transmisión;

d) Las fórmulas para que, en términos reales, las diversas figuras tributarias provoquen una minusvaloración de los suelos y no incrementos de precio en los productos inmobiliarios terminados, etc.

§58. En todo caso la implantación de las conclusiones del análisis señalado en el párrafo anterior debería hacerse a la vista de la necesaria estabilidad que requieren las figuras tributarias y de los condicionantes derivados de los marcos generales de financiación de cada una de las Administraciones Públicas (65). Se considera imprescindible evitar que cualquier alteración del sistema fiscal actualmente vigente (o de las restantes vías a través de las cuales los municipios obtienen ingresos provenientes de

la gestión urbanística) provoque una minoración de la capacidad presupuestaria de los municipios y, por lo tanto, de las posibilidades de ejercer una acción inversora destinada a romper los bloqueos estructurales de nuestras ciudades. En tal sentido, la evolución del marco de financiación de las haciendas locales mediante la disminución de la presión sobre los productos inmobiliarios de nueva construcción y su sustitución por otras fuentes de ingresos alternativas supondría un indudable fomento de la acción urbanizadora y constructora (66).

§59. Fijación de una densidad urbanística máxima en la legislación estatal (67). Tal densidad no debería establecerse solamente en términos de número de viviendas máximas por hectárea, sino también teniendo en cuenta la edificabilidad máxima por hectárea, impidiendo de tal forma que se desincentive la construcción de viviendas de menor tamaño que satisfagan las demandas de determinados segmentos de usuarios.(68) Dicha legislación incorporará, además, la norma de que la altura máxima de cada fachada de un nuevo edificio no podrá ser superior a 3/2 de la distancia a la fachada más próxima (69).

E. Mejora del procedimiento expropiatorio para facilitar la acción pública directa y los demás sistemas de gestión

§60. Es esencial la agilización del procedimiento expropiatorio para facilitar la acción urbanizadora pública y privada. En tal sentido se recomienda, en primer lugar, la modificación de la legislación vigente de manera que la aprobación de los expedientes de tasación conjunta por parte de los Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes

(64) Burdiel, Orgaz, Povedano y J. Rodríguez disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión desde «... los sistemas generales precisos...» hasta «... anterior desarrollo...»; y desde «... para alterar correctamente...» hasta el final de esta oración.

(65) Povedano y Lombart disienten de la mayoría, en el §57, desde «Tal reflexión...» hasta el final, y en el §58, desde el comienzo hasta «...Administraciones públicas» que iban unidos en la ponencia.

(66) Málaga, Méndez, Orgaz, Sánchez Garrido, Sanús y Trigo disienten de la opinión mayoritaria proponiendo la supresión del párrafo §58 entero.

(67) Burdiel, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de esta primera frase entera del §59.

(68) Orgaz disiente de la mayoría, oponiéndose a esta segunda frase entera del §59.

(69) Mangada, R. Avial y J. Rodríguez disienten de la mayoría, oponiéndose a esta tercera y última frase entera del §59.

(70) Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión del §60 entero.

conlleve automáticamente efectos análogos a la declaración de urgencia y permita la inmediata ocupación de los bienes afectados tras el correspondiente abono o depósito del justiprecio (70).

§61. Por otra parte, sería recomendable que la aprobación del expediente de tasación conjunta por parte del órgano colegiado correspondiente pusiera fin a la vía administrativa, abriendo automáticamente la posibilidad del recurso contencioso-administrativo, sin que, por lo tanto, procediera la intervención de los Jurados Provinciales de Expropiación en la fijación de los justiprecios. La aplicación de tal recomendación debería ir acompañada con la creación de oficinas de arbitraje y conciliación, orgánicamente independientes de las administraciones expropiantes, pero financiadas por ellas, en donde pudieran dirimirse de manera ágil los conflictos antes del recurso jurisdiccional; oficinas que deberían prestar una atención preferente al asesoramiento de aquéllos expropiados más necesitados del mismo (afecciones a residencia habitual, pequeñas explotaciones agrarias, etc.). Adicionalmente, sería recomendable estudiar la posibilidad de modificar la legislación vigente en aspectos tales como la delegación de la potestad expropiatoria en ciertas entidades de derecho público (Mancomunidades, Consorcios, etc.), la constitución de Cajas de Depósitos en cada administración expropiante, la sustitución del concepto de interés de demora por el de actualización del precio, etc.

F. Calidad del entorno urbano. El urbanismo como sistema de protección de los valores de interés y de asegurar el desarrollo sostenible de las ciudades

§62. La normativa urbanística debe seguir constituyendo un código de garantías

de los ciudadanos en orden a disfrutar de un entorno urbano de calidad. Es necesario acrecentar el interés de la sociedad en la conformación del espacio colectivo en el que se desenvuelve su actividad, mediante el fomento de la participación pública tanto en la formulación del planeamiento como en su ejecución (71). En este sentido los procesos de información pública han de ser más efectivos, partiendo, en todo caso, de una profunda difusión de los documentos entre los ciudadanos mediante la utilización de lenguajes claros, foros adecuados (órganos de distrito, asociaciones vecinales, etc.) y formas de comunicación que permitan realmente la toma de posición de la sociedad en el debate urbanístico y, por lo tanto, incrementar su capacidad de presión para disfrutar de un entorno digno, así como para responsabilizar a los ciudadanos en la construcción y gestión de una ciudad ecológicamente de calidad (72).

§63. La normativa que regula las dotaciones colectivas debe adaptarse a los cambios que ha experimentado nuestra sociedad. En tal sentido, procede redefinir las necesidades para centros escolares y las de otros equipamientos sociales, las derivadas de instalaciones al servicio del medio ambiente (unidades de reciclado de residuos sólidos, por ejemplo), las que demandan las nuevas formas de ocio (huertos de ocio, etc.), y el estacionamiento en origen; atendiendo en este último caso las necesidades de índices crecientes de motorización, compatibles con una disminución del uso de cada vehículo (73). La dotación de estacionamientos para residentes en los tejidos urbanos consolidados es una tarea fundamental para devolver la calle al peatón, rectificando el proceso que han sufrido nuestras ciudades en los últimos años de reconversión de los espacios colectivos en gigantescos garajes. El grado de implicación y participación de los usuarios en los equipamientos es también otro factor clave para su eficacia y para ello es preciso arbitrar

(71) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de la oración final de la segunda frase, desde: «... mediante el fomento...».

(72) Aisa, Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la adición al final de este §62: «Es necesario, así mismo, informar correctamente a los ciudadanos de lo que ha supuesto para ellos

una política de suelo restrictiva, no sólo desde el punto de vista de un difícil acceso a la vivienda, sino también desde el punto de vista de pérdida de calidad de vida (congestión, contaminación, carencia de espacios verdes y de buenas infraestructuras)».

(73) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de las dos primeras frases de este §63.

formas flexibles de gestión y uso que posibiliten su adaptación a las características y necesidades cambiantes de la población.

§64. En consecuencia, la determinación en la normativa de los usos concretos de las dotaciones públicas debe tener un carácter indicativo, permitiendo su ulterior variación en función de la evolución de las demandas sociales de equipamientos colectivos.

§65. La previsión de nuevas áreas de centralidad en nodos o polos de las infraestructuras y servicios de interés general por el planeamiento, normalmente a través de sistemas generales o planes especiales, debe permitir la existencia de los usos y servicios adecuados y proporcionados con la función urbana.

§66. Es necesario poner de manifiesto que un incremento ilimitado del espacio público no supone necesariamente una mejora en la calidad del espacio urbano y, por el contrario, conlleva un incremento muchas veces injustificado de los costes de urbanización y de mantenimiento posterior (74). En tal sentido, es necesario incrementar el empleo de criterios de racionalidad económica en el diseño urbanístico bajo el principio de «mejorar sin encarecer», especialmente en aspectos tales como el planeamiento y diseño de la red viaria.

§67. Es necesario profundizar en la búsqueda de procedimientos técnico-jurídicos que flexibilicen el planeamiento, permitiendo el posterior crecimiento del tamaño de las viviendas y de las dotaciones públicas y privadas conforme aumenten las demandas privadas y colectivas de los residentes, admitiendo uno de los fenómenos básicos de nuestra historia urbana. Tales procedimientos deberían basarse en la definición de dotaciones y estándares mínimos en el momento de urbanización, en la constitución de reservas de suelo (o de vuelo o de subsuelo) fácilmente reutilizables para la implantación de equipamientos adicionales, en la

flexibilización de determinadas normas y ordenanzas (que, en todo caso, aseguren la calidad arquitectónica, la densidad máxima de viviendas y la relación viviendas/dotaciones) y en la utilización posterior de procedimientos de gestión que aseguren la ejecución de tales dotaciones adicionales (75).

§68. El mantenimiento de los estándares de dotaciones y espacios libres previstos en la legislación vigente para los suelos urbanizables (con las salvedades antes señaladas), debe conjugarse con la flexibilización del régimen de su dominio y uso, admitiendo que, dentro de la horquilla que legalmente se establezca, el planeamiento fije el porcentaje de tales zonas que puedan ser de propiedad y/o uso privado (colectivo o individual). En cualquier caso resulta recomendable que el sistema de espacios libres de dominio y uso público no tenga una superficie inferior al límite señalado en el reglamento de Planeamiento actualmente vigente de 18 metros cuadrados por vivienda (76).

§69. En los suelos urbanos no urbanizados deben aplicarse parámetros de calidad urbanística (densidades máximas, dotaciones, etc.) análogos a los del suelo urbanizable. En las áreas consolidadas, el incremento del número de viviendas respecto a la realidad existente sólo será admisible si pueden asegurarse técnica y económicamente parámetros de calidad similares a los aplicables en los nuevos desarrollos (77).

§70. La mera aplicación mecánica de los parámetros mínimos de dotaciones y espacios públicos definidos en la normativa urbanística no asegura un entorno de calidad. En tal sentido, el desarrollo de un tejido que permita la existencia de «vida urbana» implica requisitos adicionales: diversificación de usos, utilización armoniosa de diferentes tipologías edificatorias, enriquecimiento del paisaje urbano a través de planeamientos abiertos a formas arquitectónicas surgidas del diálogo

(74) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y Serrano disidentes de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión de esta primera frase del párrafo §66.

(75) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disidentes de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión desde «... en la constitución de reservas...» hasta el final del párrafo §67.

(76) Povedano disiente de la mayoría oponiéndose a este párrafo §68 y al §64 que conjuntamente configuraban una enmienda transaccional.

(77) Martí, Orbaneja, Orgaz, Povedano y R. Avial disidentes de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión del §69 entero.

(mediante la exigencia del mercado o mediante el encargo) entre los técnicos y los usuarios, y densidades urbanísticas que superen cierto nivel mínimo y que, por lo tanto, se aproximen a las máximas actualmente admisibles (78).

§71. La segregación de actividades y los barrios monofuncionales de uso residencial generan problemas de desintegración social, pobreza de vida urbana y aumento de las necesidades de desplazamiento. Por ello, en el planeamiento de los nuevos tejidos urbanos se debería contemplar una variedad de usos que garantice un desarrollo equilibrado de la estructura social, incluyendo usos de actividades económicas capaces de satisfacer las demandas de empleo de la zona (79).

§72. Los estudios específicos de impacto paisajístico debieran ser un requisito previo al planeamiento urbanístico de desarrollo y/o a la definición concreta de volúmenes en aquellos ámbitos urbanos o rurales que resulten especialmente valiosos. A tales efectos, el Plan General debería definir las cuencas paisajísticas que deban ser objeto de una especial atención.

§73. La acción urbanística debe seguir basándose en el respeto, la protección y la regeneración de los tejidos urbanos tradicionales y de la edificación de interés. Las políticas efectivas de rehabilitación deben crear marcos realistas y estables para fomentar la iniciativa privada. Se sugiere en tal sentido que los catálogos de protección se elaboren tras un cuidadoso análisis de las posibilidades reales de que sean acometidas las acciones que superen el deber de conservación y que, una vez aprobados, no puedan ser modificados en un plazo razonable.

§74. La situación de progresivo deterioro ambiental y social de determinadas áreas

periféricas en las grandes ciudades aconseja ampliar a las mismas la acción rehabilitadora, complementándose ésta con medidas de revitalización económica, reequipamiento y reforma de los espacios públicos que favorezcan una mayor cohesión social.

§75. El planeamiento urbanístico tiene como una de sus funciones esenciales la preservación de los valores naturales y agrarios del territorio. En tal sentido, es necesario avanzar tanto en temas de policía y disciplina urbanística como en el logro de una estabilidad en las clasificaciones de los suelos no urbanizables protegidos (por un periodo mínimo del orden de diez años) que favorezca la conservación de los usos rústicos, agrarios y forestales al hacer disminuir las expectativas de posteriores reclasificaciones (80).

§76. El planeamiento urbanístico, especialmente en las áreas metropolitanas, debe plantear un modelo sostenible de utilización del territorio, a través de medidas que vinculen las implantaciones de usos singulares y los nuevos crecimientos a la disponibilidad de transporte colectivo, impidiendo, de tal forma, la formación de un modelo urbano que esté supeditado al vehículo privado y que, por lo tanto, conlleve costes energéticos y ambientales inaceptables (81), así como a través de medidas que limiten el impacto ambiental de la ocupación excesiva de suelos rústicos. En este sentido puede estudiarse la fijación de densidades mínimas en determinados suelos urbanizables, al objeto de no crear áreas cuya única alternativa de transporte sea el vehículo privado y minimizar el consumo de suelo (82). La legislación urbanística estudiará la oportunidad de incorporar la recuperación medioambiental como parte de las cargas derivadas de la acción urbanizadora.

(78) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión desde «...entre los técnicos y los usuarios...» al final del párrafo §70.

(79) Burdiel, Martí, Orbaneja y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión del §71 entero.

(80) Burdiel, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión desde «... que favorezca la conservación...» hasta el final del párrafo §75.

(81) Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la opinión mayoritaria defendiendo la supresión desde «... a través de medidas ...» hasta «... y ambientales inaceptables ...»

(82) Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano disienten de la mayoría oponiéndose desde «En este sentido ...» hasta «... consumo de suelo.»