

La liberalización del urbanismo. La experiencia valenciana

Fernando MODREGO CABALLERO

Arquitecto, D. G. Urbanismo y Ordenación Territorial de la Generalitat Valenciana

RESUMEN: La coyuntura socio-económica requiere una adecuación de los actuales planteamientos. También el urbanismo y la ordenación territorial se ven afectados y exigen la revisión de sus postulados, desde el hecho diferencial de cada territorio. Para ello los instrumentos legales y los planes urbanísticos deben cumplir sus funciones de forma sencilla y directa, quedando en un plano instrumental y dejando de ser un fin en sí mismos.

Los dos años de vigencia de la Ley Urbanística Valenciana, dan un balance positivo: por su aceptación social, por los distintos agentes intervinientes en el proceso urbanístico, la normalidad en su aplicación, y la intensificación de la actividad urbanizadora con la mejora de la gestión del suelo, tanto por la participación mayoritaria de la actividad privada, como por la homogeneidad de la actividad en el territorio y su grado de ejecución. Se ha superado el conflicto entre lo público y lo privado, es la liberalización en la gestión del suelo.

Descriptor: Liberalismo, Urbanismo, Comunidad Autónoma de Valencia.

El urbanismo, la ordenación del territorio, dos escalas para tratar una problemática; el uso racional del suelo, desde la perspectiva antropológica, es decir, la adaptación del medio natural para la vida y actividad del hombre. Estamos en una época de cambio, de rápidas transformaciones políticas económicas y sociales. La liberalización y globalización de la economía, la movilidad de las personas y las actividades, los nuevos modos de trabajo, la generalización de los modelos culturales, la aparición de nuevas tecnologías, todo ello cambia, la estructura del trabajo, su localización, se producen transformaciones en los modos de vida, de producción de ciudad, de localización de actividades, de lógicas de uso y transformación del territorio y se refleja en nuevos modelos urbanos. Este nuevo marco ya produce una intensificación de los

desequilibrios territoriales con una concentración de población, actividad, riqueza y modos de vida urbanos.

Es evidente que ello se produce en un contexto de escasez creciente de recursos naturales, (agua),... y de suelo para las distintas actividades, con una competitividad territorial en la que los distintos usos pugnan por las mismas localizaciones. Se produce una presión sobre el medio natural. El reconocimiento del uso exagerado hecho del mismo propicia una nueva conciencia del valor de un medio natural de calidad, ahora en peligro.

Los problemas tradicionales del urbanismo hoy necesitan una revisión, además ya no son generalizables sin más, a todos los territorios, el factor regional aporta su especificidad. El elevado precio de la vivienda, *leitmotiv* de sucesivas legislaciones del suelo, como problema

principal del urbanismo ya no se sostiene, el urbanismo no es una técnica auxiliar de la política de vivienda, lo ha demostrado fracasando reiteradamente en el empeño. A los fenómenos de densificación de los cascos urbanos, pérdida del patrimonio, escasez de suelo urbanizado, carestía del precio del suelo y de la vivienda, hay que añadir los de escasez de suelo, falta de recursos naturales, medio natural degradado, compleja implantación de infraestructuras, desarrollos inconvenientes... Frente a ello, los ciudadanos piden otro tipo de ciudad, exigen procedimientos de decisiones más participativos. Los agentes económicos por su parte, cada vez han de ser más flexibles, competitivos... Aumenta la responsabilidad política de las administraciones en interpretar y satisfacer las demandas materiales e inmateriales de los ciudadanos. La ciudad, donde se realiza toda la vida de las personas, se ha extendido al territorio, ... El desarrollo sostenible es una exigencia, la planificación, la ordenación de los recursos y el uso racional de los mismos es una responsabilidad de toda la sociedad.

Las leyes no deben perder de vista sus objetivos. Planes, reparcelaciones, programas... deben quedar en el plano instrumental, como medios para conseguir los objetivos del urbanismo, pero sin convertirse ellos mismos en el tema exclusivo del debate. Las leyes e instrumentos legales han de responder a las necesidades de forma sencilla y directa. El urbanismo y los problemas de vivienda, de uso de optimización de infraestructuras y equipamientos, de protección del medio ambiente, de política económica, de redistribución de la riqueza... están relacionados. Pretender resolverlos todos a la vez, desde una ley, es condenarla al fracaso.

Con los prejuicios señalados, hemos experimentado un instrumento, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, La Ley valenciana como se le conoce, que va a cumplir dos años. Es un plazo corto para hacer balance de los resultados de cualquier instrumento legal, más aún si trata sobre urbanismo, en el que los plazos son largos y la propia actividad intrínsecamente lenta y compleja. No obstante lo anterior y aunque sea con carácter parcial o aproximativo sí

que, podemos realizar, en base a la experiencia de este período, algunas reflexiones o consideraciones.

De entrada se aprecia la «normalidad» con la que ha sido aceptada por la «comunidad urbanística». Una aceptación que no ha consistido en ignorarla y eludir su aplicación como ha ocurrido con otras leyes, sino por el contrario en su aplicación tranquila y progresiva. Ello, en mi opinión, pone de relieve su adecuada integración en la cultura y tradición urbanística española, así como la razonable alternativa de evolución que ella supone frente a la legislación estatal. Podríamos definir la situación como «**consenso urbanístico valenciano**», pocas veces alrededor de una ley de los agentes cuya actividad se ordena y regula, en este caso administración autonómica, municipal, promotores, técnicos, aun propietarios... se produce una situación de aceptación generalizada. Como si todos encontrasen factores positivos para su particular posición dentro de la actividad urbanística.

Para fundarlo en datos objetivos y analizables se ha realizado un seguimiento exhaustivo de las consecuencias de la aplicación de la Ley, número de actuaciones, carácter, situación, superficies, usos, inversión comprometida, plazos, estructura, propiedad... se han analizado para toda la Comunidad Valenciana. El resultado se difundió a partir de febrero del 97 y se analiza en profundidad en otra parte de este número. El primer análisis puede ofrecer un panorama de la realidad urbanística en la Comunidad Valenciana, que enriquezca el debate a nivel del Estado. Las consecuencias más relevantes de la LRAU puestas en evidencia por el estudio efectuado son:

Se ha producido una **intensificación de la actividad urbanizadora**. Se ha incrementado la inversión en obra de urbanización hasta duplicar el número de actuaciones del período anterior. La iniciativa privada ha aumentado de forma espectacular. Llega hasta el 85,6% del total de obra comprometida de urbanización, próxima a 40.000 millones de pesetas por año.

Es un hecho la **aceptación social de la LRAU**, la percepción del uso natural de la ley se comprueba también con números y

porcentajes. Ya se ha señalado que se ha duplicado el número de actuaciones, además los procedimientos más novedosos de la LRAU han tenido una elevada aceptación. El 73,5% de la inversión se gestiona mediante Programas no compatibles con el sistema de compensación. El urbanizador no es dueño del terreno ni es una Agrupación de propietarios.

La distribución de la actividad ha sido homogénea en la región, muy proporcionada al potencial de cada provincia. Los municipios usan la ley independientemente de su tamaño: el 29,6% de la inversión se ha producido en municipios menores de 15.000 habitantes, el 39% en ciudades de más de 120.000 habitantes.

También se puede constatar la **mejora de la gestión del suelo**. El tiempo en la tramitación de los planes se ha reducido. Cuatro meses y medio es la media de tramitación de un Programa de Actuación Integrada, ello supone la determinación del sistema de actuación, delimitación de la Unidad de Actuación, constitución de la Junta, aprobación de las Bases y Estatutos, expropiación de propietarios en la junta..., y en ciertos casos proyecto de reparcelación y urbanización... Ello frente a una media de 4 a 5 años en el período precedente.

El grado de realización efectiva de las obras de urbanización es elevado, en los PAI que se aprobaron hace un año se ha ejecutado el 40% de las obras, en los que se aprobaron hace 18 meses se ha ejecutado ya el 78% de las obras, los plazos se cumplen de forma general.

La oferta de suelo ha aumentado y ya supera la demanda prevista. Para una demanda anual de 33.000 viviendas se está gestionando suelo ya en los primeros años de aplicación de la ley para 39.000 viviendas. Si además tenemos en cuenta que una parte importante de la demanda va a renovación de viviendas o tejidos urbanos existentes concluimos que se está gestionando suelo por encima de la demanda.

Los mecanismos de gestión previstos en la LRAU son más flexibles y permiten un abanico mayor de situaciones y relaciones entre los agentes que participan en el proceso urbanístico. La evolución es clara, disminución de promoción por los propietarios, incremento de la inversión

privada e incremento de la competencia. Al año de aplicación de la LRAU el 37% de la inversión se realiza por urbanizadores sin propiedad, un 17% por promotores con propiedad inferior al 60%...

Las **pautas y los procesos urbanísticos han cambiado**. Los planes clasifican menos suelo. El que se clasifica tiene posibilidades ciertas de convertirse en ciudad. Se ha reforzado el papel del planeamiento, el 88,8% de las actuaciones respeta el planeamiento previo existente, pese a la flexibilidad que permite la LRAU. La definición previa del interés público evita la incertidumbre y racionaliza la implantación y el coste de infraestructuras, muy importante para la inversión urbanística privada.

Estas conclusiones esquemáticas y apresuradas ponen de manifiesto que la gestión prevista en la Ley Reguladora ha funcionado. La experiencia permite a veces desinflar teorías y poner de manifiesto prejuicios sin base real. La ley se ha manifestado como un instrumento adecuado a los tiempos y los problemas actuales. Los poderes públicos tienen la responsabilidad de que la normativa evolucione, de dar pasos hacia delante, de realizar planteamientos con visión de futuro.

En la Comunidad Valenciana ya no urbaniza el propietario, lo hace el promotor. Antes se convertía en propietario como camino para urbanizar y construir, ya no forzosamente. La empresa puede participar y competir en la creación de la ciudad. La liberalización que orienta las actividades económicas a nivel mundial tiene una traducción posible en el camino del urbanismo. Libre empresa frente a monopolio. Dinámica frente a estática. Es la liberalización de la gestión del suelo, que no la del uso del suelo.

El uso del suelo se define en el planeamiento. El planeamiento no es perverso. El planeamiento tiene que conseguir la ciudad posible por referencia a la ciudad ideal. Diseñar el futuro. Ofrecer alternativas... Por ello los Planes como instrumentos fundamentales del urbanismo han de ser más completos, más flexibles más modernos, mejores... adaptarse a la evolución de los acontecimientos, aprovechar las oportunidades... y fundamentalmente se tienen que cumplir. La gestión urbanística

tiene que funcionar. Si las previsiones de los planes se quedan en el papel, nada de lo que en él se propone se cumple, un modo de vida urbano de calidad, la optimización del rendimiento de las infraestructuras, la localización equilibrada de los equipamientos, la protección del medio natural, la prestación de servicios coherente,... Por ello no es extraño que el debate del urbanismo se haya centrado más en el instrumento o herramienta ineficiente, la gestión urbanística, olvidando sus objetivos antes citados. Una gestión urbanística eficaz es la mejor herramienta para construir unas ciudades mejores.

Se abre, pues, un camino posible en la liberalización del urbanismo. En él se refuerzan y clarifican los papeles de los agentes, públicos y privados, y se aprovechan mejor sus aptitudes, se adivina una cierta

superación del conflicto entre lo público y lo privado por primera vez hay una unidad de intereses entre lo público, el desarrollo de un planeamiento expresión de un interés común y lo privado la realización de una actividad empresarial en condiciones competitivas. Los mecanismos de gestión quedan reducidos a su papel instrumental, de forma que los planes puedan reforzar sus contenidos de un análisis territorial, de propuestas de futuro, de alternativas de ciudad, de utilización sostenible de los recursos y del medio natural..., siendo más completos, más flexibles,... mejores. El urbanismo en cuanto regulación del uso del suelo podrá aproximarse a su objetivo; que la vida de los ciudadanos se desarrolle en un ambiente urbano y natural de calidad, que permita el desarrollo de las personas ahora y en el futuro.