

La ley del suelo de la Comunidad Valenciana: una ordenación territorial integrada

GERARDO ROGER
FERNÁNDEZ

Imagen de una situación insatisfactoria

Hay está generalmente asumido por la ciudadanía que la situación urbanística española no es satisfactoria: la oferta de nuevo Suelo Urbanizado es muy escasa, el suelo rústico se ocupa indiscriminadamente por actividades dispersas, la ciudad existente se encuentra sometida a graves procesos de sustitución y densificación progresivas, los precios del suelo se disparan en los ciclos altos y apenas disminuyen en los recesivos y, en concreto, la calidad de nuestro territorio y la vida urbana en nuestras ciudades no mejora en la medida que preceptúan los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española.

Insuficiencia de la actual legislación urbanística

En este sentido, debemos admitir que, salvo muy escasas excepciones, las políticas urbanísticas puestas en práctica en desarrollo de los diferentes planeamientos no han satisfecho, en términos globales, las esperanzas puestas en ellas.

Con referencia a la producción de suelo urbanizado se han realizado muy

importantes esfuerzos por la iniciativa pública, con la finalidad de resolver una parte de la demanda insatisfecha, (aquella que el mercado por sí mismo no puede ofrecer), pero cuya incidencia en el mercado global de suelo, sin perjuicio de la valoración positiva que estas actuaciones comportan, resulta muy limitada.

Por otro lado, tampoco la gestión de suelo urbano ex-novo por la iniciativa privada mejora los escasos resultados ya vistos.

Y mientras tanto, el territorio se ocupa indiscriminadamente por actividades e infraestructuras sin adecuarse a un modelo racional que regule una ordenación territorial integrada y armónica.

Pues bien ¿cuáles son las razones que pueden explicar ésta insatisfactoria situación? La falta de resultados, (salvo las excepciones que confirman la regla) en todo el espectro administrativo e ideológico español manifestado dramáticamente, incluso por los propios responsables políticos, son suficientemente expresivas de la existencia de razones estructurales de fondo que lastran gravemente el proceso urbanizador.

Por otro lado, el debate sobre el ori-

gen de los problemas de la actual situación urbanística está de actualidad. Los diferentes estudios realizados, relevantes opiniones expresadas en publicaciones sectoriales y medios de comunicación y la creación de una Comisión de Expertos sobre Urbanismo por el MOPTMA aquí lo manifiestan.

Todas las opiniones plantean como base de sus análisis el marco jurídico vigente en materia urbanística y su incidencia en el mercado de suelo.

Pasemos a analizar la situación.

La legislación urbanística histórica como base del problema

Como es sabido la vigente legislación urbanística post-constitucional, es una norma de refundición y no de innovación, dada la competencia autonómica en la materia. Su esencia urbanística se nutre de la refundición del 76 que, a su vez, es una reforma de la Ley del Suelo del 56, disposición madre y clave de nuestro sistema urbanístico histórico.

En este sentido, la Ley de 1956 publicó históricamente el Urbanismo en España. De acuerdo a ella, las decisio-

nes sobre el uso del suelo pasan a ser propias de los poderes públicos y se sujetan a un proceso de racionalización global del territorio denominado Plan de Ordenación. De esta forma, el derecho a desarrollar urbanísticamente el suelo dejó de pertenecer al dominio privado y pasó a depender de la decisión pública (al igual que en el resto de Europa), concediendo al propietario de suelo un derecho hegemónico a edificar, pero comportando algunas contraprestaciones públicas compensatorias, convirtiendo de esta forma al propietario en un agente «cuasi-público» del proceso.

Sin duda era un esquema legal coherente con su contexto socioeconómico escasamente industrializado y un colofón técnicamente brillante de la legislación de ensanche del XIX.

Razones estructurales que explican la situación actual

Sin embargo, el propietario no es, por propia vocación, agente de designios públicos. Como fórmula, se dispuso que el derecho a edificar se transformara en una especie de derecho-deber que conlleve la carga de sufragar la urbanización. Así se constituye el actual esquema legal dualista en el que los «beneficios» son los edificios privados y las «cargas» las infraestructuras públicas de urbanización. De esta forma la ejecución de la urbanización, que tradicionalmente había sido la espina dorsal del Urbanismo, empieza a relegarse al papel subordinado de obligación auxiliar que condiciona el ejercicio del derecho a edificar.

Por otra parte, este sistema legal implica que el derecho a edificar establecido se convierta en una atribución de rentas de monopolio a su propietario que refuerza el carácter oligopolístico del propio mercado de suelo. El propietario al no ser, por definición, promotor inmobiliario, procurará enajenar el

suelo incorporando las máximas plusvalías posibles en el precio de venta y provocando una secuela inflacionista que paradójicamente acaba obstaculizando la ejecución del Plan. Sin embargo, el verdadero promotor, para desarrollar su actuación, se ve obligado, legalmente, a iniciarla con la compra de mucho terreno encarecido (más del 60% de su superficie), resultando que su propia demanda fomenta el incremento de precios llegando en la mayoría de los casos, a bloquearse la ejecución del Plan.

Como remedio, las diferentes reformas legislativas dispusieron plazos obligatorios de ejecución bajo sanción expropiatoria. El resultado ha sido fallido. Los ritmos de la inversión privada en una economía de mercado los fija precisamente el mercado, no el decreto administrativo. La Administración o la sociedad civil difícilmente asumirán la expropiación-sanción sistemática por incumplimiento de plazos, salvo para supuestos excepcionales de singular justificación. Las prácticamente nulas experiencias de aplicación a lo largo del Estado español son suficientemente significativas de ello.

Asimismo, los ritmos de inversión pública difícilmente pueden cumplir las previsiones del Plan. Nuestro ordenamiento administrativo es descentralizado y cada Administración invierte según presupuestos anuales y autónomos. Qué duda cabe que programar y planificar las inversiones públicas es muy razonable, siempre que se haga con criterios socio-políticos de concertación, pero deducir de ello consecuencias jurídicas no parece, al menos, conveniente.

Por todo ello, hemos de reconocer que en nuestro país, se urbaniza poco en relación con lo que se edifica o, si se prefiere, se urbaniza tarde respecto al momento en que se edifica. Esto produce un encarecimiento, por escasez, del suelo urbanizado y, consecuentemente, una continua presión social por incrementar la densidad del suelo histórica-

mente urbanizado. De rechazo, se incrementan las rentas de sustitución de la edificación existente y, así se desincentiva la conservación de la edificación histórica. La cara urbana de la misma moneda es que se rehabilita poco respecto a la que se construye de nueva planta, no porque las ciudades se expandan sino porque, en la torpeza de su expansión, tienden a crecer sobre sí mismas.

Estas rigideces estructurales que conlleva nuestra legislación histórica, añadidas a los complejos y procelosos procedimientos de elaboración y tramitación en los planes, sofisticados mecanismos de equidistribución etc. etc., son las razones que, en nuestra opinión, explican los graves problemas que lastran la eficiencia del sistema productivo urbano de nuestras ciudades.

De acuerdo al diagnóstico presentado, la necesidad de modificar el marco legal que ampara la gestión del suelo aparece como absolutamente obvia.

El Plan Urbanístico como base imprescindible del proceso urbanizador

Antes de continuar la exposición del nuevo modelo, debemos señalar una premisa fundamental: la necesidad de mantener el Plan Urbanístico como piedra angular del desarrollo urbano y de su ordenamiento jurídico o, si se quiere, como instrumento jurídico-técnico que cristaliza las previsiones colectivas mediante la racionalización de sus propuestas de expansión urbana.

No se trata, en ningún caso, de mantener determinaciones (derivadas de la legislación vigente) que consoliden, aún más, las rigideces inherentes al mercado de suelo, o la definición de normativas hiper-deterministas que impidan la necesaria y ágil adaptación del planeamiento a la realidad cambiante. Se trata de formular un nuevo modelo de Plan que siendo riguroso en su estructura territorial básica, (infraestruc-

turas primarias, usos característicos, intensidades globales etc.) y más flexible en sus definiciones de pormenorización urbana, separe esas determinaciones de prefiguración territorial de las formas de gestión y ejecución de las mismas. Que cada «raya» que el planificador señale, sobre todo en el Suelo Urbanizable, no suponga un derecho inalienable al propietario, que le obligue a su ejecución implacable bajo riesgo de expropiación.

Por ello y no solo por razones de la eficacia productiva que conlleva el utilizar como guía la racionalización del desarrollo urbano anticipado, debemos seguir manteniendo al Plan de Urbanismo como auténtico instrumento de ordenación territorial integrada (como reza el título del Artículo), como verdadero compromiso político entre sociedad y poderes públicos y entre éstos entre sí, aunque reformulado en el sentido antedicho. Sería imperdonable que al socaire de la «ola desreguladora que nos invade» desaprovecháramos las riquísimas experiencias de planeamiento y gestión urbanística experimentadas en la década de los 80 y que, a pesar de sus luces y sombras, permitió consolidar la que ha dado en llamarse «la cultura del plan» y lo que es más importante, la asunción social de la misma por la mayoría de los ciudadanos.

La necesidad de reformular la concepción legal del proceso urbanizador

Decíamos que el refuerzo de las prerrogativas que el propietario de suelo recibe a través de la clasificación y calificación urbanística, y la falta de instrumentos eficaces que impidan las retenciones del mismo, acaban generando una espiral inflacionista que condiciona gravemente un racional proceso de producción de suelo.

De todo lo anterior se deduce la absoluta necesidad de introducir elementos

de competitividad en el proceso para que, en el marco de nuestra estructura económica y con el control y garantías públicas adecuadas, se puedan neutralizar algunas de las rigideces existentes.

Y para ello, en nuestra opinión, la forma que más correctamente se ajusta a esas premisas y a la realidad socio-económica es «abriendo» el derecho a urbanizar a los verdaderos agentes que intervienen en el proceso que no son otros que los empresarios-urbanizadores, públicos o privados.

Los verdaderos protagonistas del proceso urbanizador

Desde esta nueva orientación, debemos partir de una cuestión básica previa: la explícita definición de que la actividad urbanística es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos. No otra cosa es definir donde van las calles, las zonas verdes y las dotaciones públicas, así como las características y dimensiones de las mismas. Esta función pública requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por tanto, sin perjuicio de su carácter público es también una típica función empresarial. El agente ejecutor del Plan debe ser la empresa que, en nuestra realidad económica, es el sujeto capaz de responsabilizarse de la gestión de inversiones.

La Administración deberá asumir directamente ese papel activo en la cuota de mercado que considere acorde a sus concretas políticas urbanísticas, capacidades de gestión u opciones ideológicas, pero también podría gestionar indirectamente el planeamiento adjudicando el protagonismo activo a una empresa privada seleccionada a través de la aplicación de instrumentos de pública competencia en la que puede delegar esa responsabilidad. En este caso de actuación indirecta, la Administra-

ción se reservará las riendas directivas y supervisoras y la empresa privada se convertiría en «la musculatura» que empuja el impacto económico de las directrices públicas señaladas en el planeamiento y decididas por los poderes con legitimación democrática.

No se trata, por lo tanto, de ninguna dejación de funciones o pasividad pública en el proceso, sino más bien todo lo contrario: la transformación del derecho a urbanizar en un régimen cuasi-concesional y en el que siempre, incluso en el caso de la gestión indirecta, el papel de los poderes públicos es corresponsable del proceso como garantía racionalizadora del dinamismo económico, pues se encuentra obligado a controlar todas las determinaciones de su política urbanística (tipologías, plazos, calidades, incluso precios finales del producto etc. etc.) y lo que hoy es muy importante, continuamente concertada racional y lealmente, en ese caso, con la iniciativa privada.

Dicho de otra manera: la actual legislación contempla la urbanización como un problema que sólo afecta a dos sujetos: la Administración y el Propietario. Esta nueva concepción la contempla como un problema que reclama la simbiótica colaboración de tres sujetos: la Administración actuante, el Urbanizador y los Propietarios.

El reparto de papeles entre los nuevos agentes

La Administración

La Administración actuante podría ser (ella misma) el Urbanizador; estaremos ante un caso de actividad urbanística en régimen de gestión directa y por lo tanto jugando el papel más relevante del proceso. También podría asignar el papel de Urbanizador a una empresa privada que -previa la pertinente selección- se preste voluntariamente a ello, para la gestión pública indirecta de la actuación. En ambos casos el Urbanizador puede ser dueño del terreno o ser el propietario un tercer sujeto distinto.

La gestión indirecta puede promoverse de oficio, de acuerdo a unas bases previamente establecidas, o a instancia de un particular que inicia el procedimiento.

En cualquier caso, la Administración como ya hemos visto, mantiene y controla todos los pasos, debiendo diseñarse un procedimiento que agilice la desesperante tramitación que hoy conlleva el actual Urbanizable No Programado, como más adelante esbozaremos.

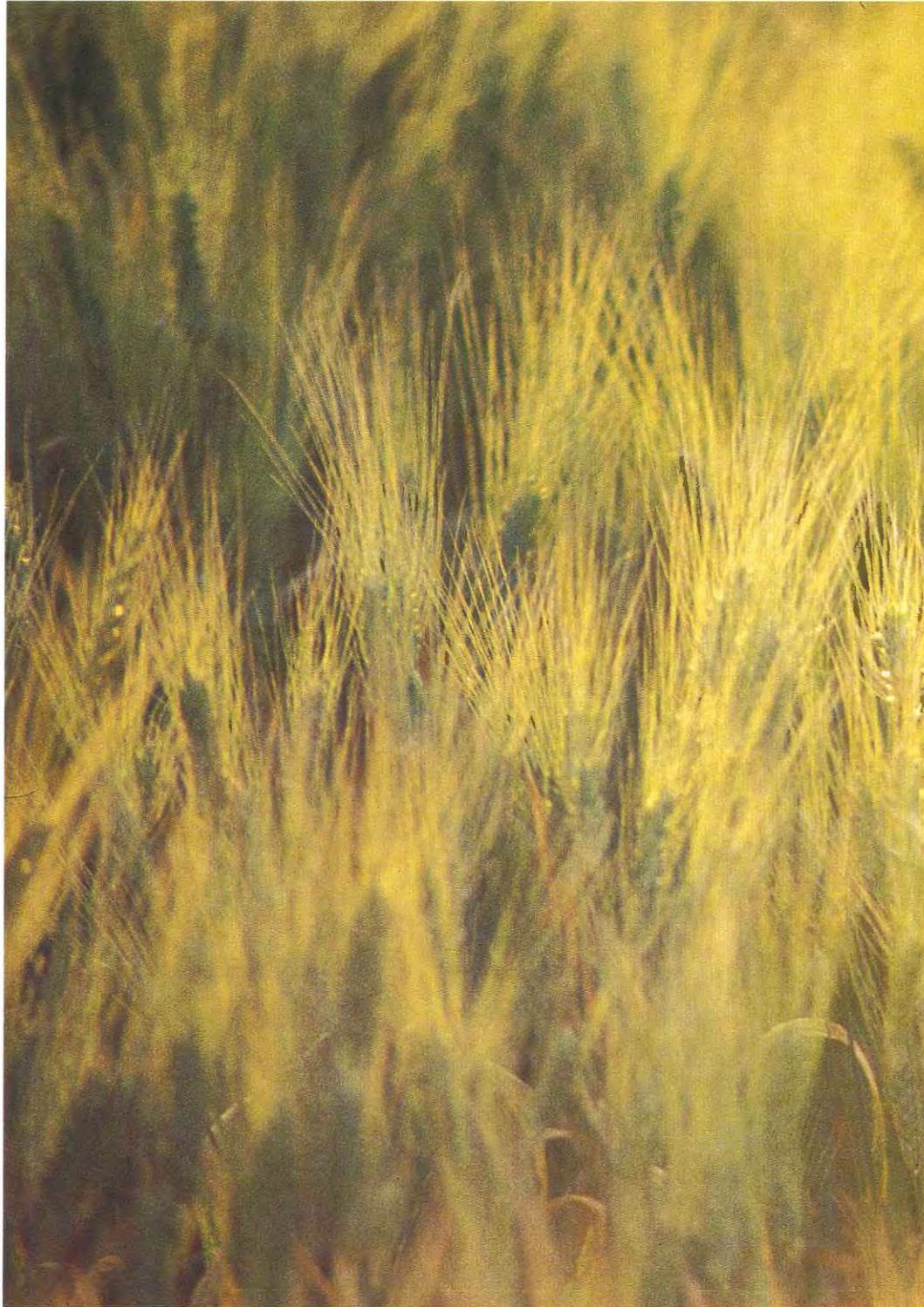
El urbanizador

El Urbanizador sería una persona — pública o privada— que en un momento dado asume, voluntariamente, la responsabilidad pública de promover la ejecución de una actuación urbanizadora (el compromiso de implantar unas infraestructuras de urbanización públicas, vías públicas, alcantarillado, etc.) en desarrollo de la clasificación urbanística del suelo prevista por el Plan. Para ello el Urbanizador no necesita ser el propietario civil de los terrenos ni ha de convertirse en propietario de los solares resultantes.

En este modelo, parece lógico no exigir al Urbanizador que adquiriera el terreno, ni civilmente ni por expropiación. Si se exigiera se restringiría mucho el número de empresarios concurrentes en urbanizar, limitándolo a los de mayor potencia financiera. Para ello debe darse acceso a la actividad urbanizadora a empresas de todo tamaño, propiciando el acceso a las pequeñas y medianas empresas (para las que, en la actualidad, resulta casi imposible su intervención en el proceso urbanizador) impulsando, por un lado, el acercamiento de las exigencias legales a la realidad de la estructura económica del sector inmobiliario y empresarial español (PYMES) y por otro, eludiendo los riesgos de un nuevo monopolio por los urbanizadores más fuertes.

El propietario del suelo

En el modelo que estamos contemplando, salvo que los propietarios de





suelo manifiesten (y garanticen) su opción a desarrollar la actuación directamente como Urbanizadores agrupados (y para este caso es aconsejable disponer de alguna regulación de adjudicación preferente en aras de fomentar la elaboración más ágil de iniciativas) en el resto de los casos, los propietarios (como consecuencia del desarrollo de la actuación) obtendrán solares urbanizados al final del proceso.

La participación del propietario en el desarrollo urbanizador tras la oportuna reparcelación, podría producirse de dos modos: limitarse a aportar su terreno originario y recibir a cambio un solar urbanizado o aportar, además del terreno, financiación para ejecutar la urbanización: es decir, pagando los costes de urbanización bien en metálico o en suelo urbanizado, entregando una parte de su futuro solar en solar equivalente a las cuotas de urbanización.

Es importante señalar que la posibilidad de retribución en solares al Urbanizador guarda un claro parentesco con el tradicional contrato de cambio de obra, tan frecuente en el mundo de la edificación. Esta fórmula tiene la ventaja de facilitar el acceso a la actividad urbanizadora a un mayor número de empresas, al disminuir los costes financieros, (ya que permite que el empresario economice la inversión en compra directa de suelo concentrando sus recursos en la Urbanización).

Posibilidades de simplificación de los procedimientos

Por otro lado el nuevo modelo posibilita la simplificación de la insufrible sobrecarga procedimental actual y, en consecuencia, en aras de la eficacia, debe hacerse un esfuerzo máximo en desburocratizar los procesos. Así la selección del Urbanizador deberá regularse en términos que faciliten la rapidez de la decisión y su simplificación procedimental, reduciendo los actos de puro

trámite a su mínima expresión (nada impide, por ejemplo, que en un solo acuerdo plenario municipal se seleccione al Urbanizador y se aprueben las condiciones de la actuación a desarrollar). En este sentido la duración de todo el proceso, desde que se inicia hasta el comienzo de obras pueda reducirse en más de dos tercios del tiempo con respecto al que determina la legislación estatal vigente (este ahorro de tiempo pueden ser «años» en muchos casos). Por otro lado, el criterio de selección del Urbanizador no deberá ser rígido, pudiéndose valorar flexiblemente todo el elenco de objetivos públicos relevantes para decidir, dirigidos fundamentalmente a satisfacer los preceptos constitucionales y tratando de evitar al máximo los que puedan generar tensiones inflacionistas o reaparición de nuevas características monopolísticas.

Asimismo, (de acuerdo a la experiencia acumulada de los 80) si anticipáramos el diseño urbano de los suelos urbanizables (al menos los previstos a corto-medio plazo), con el nivel de pormenorización del plan parcial, no solo se garantizaría la coherencia territorial entre lo previsto y la ciudad existente, sino que también permitiría obviar figuras de planeamiento intermedio (planeamiento parcial) con las ventajas de ahorro de tiempo que conlleva sino que además permita la adecuación del dimensionado de las actuaciones urbanísticas en que se dividen los Sectores (Unidades de Ejecución) a la capacidad del sector empresarial existente (PYMES) y ello sin merma de garantías públicas ni del control formal de la ciudad futura.

Como vemos, las posibilidades de enriquecimiento del actual sistema de planeamiento son muy sugerentes y amplias y su desarrollo permitiría una mejora clara de la eficacia del mismo.

Reflexiones finales

De todo lo anteriormente expuesto, cabe realizar las siguientes reflexiones sintéticas:

- La conveniencia de romper las rigideces que condicionan gravemente nuestro sistema urbano actual es una necesidad ampliamente demandada por todos los colectivos sociales, para poder satisfacer unánimemente los objetivos constitucionales de impedir la especulación, garantizar el derecho a la vivienda, mantener la prevalencia del interés general y participar en las plusvalías generadas en el proceso urbanizador. (Artículos 46 y 47 de la CE).

- El momento es el oportuno al poder desarrollar un corpus legislativo idóneo y con posibilidad efectiva de adecuarse a la realidad socio-económica actual por quien tiene la competencia para ello (las Comunidades Autónomas) y cuando ya el Estado ha definido en la Ley 8/90 y Texto Refundido un marco de intervención (de mínimos, si se quiere hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie) que permite un amplio campo de juego.

- El nuevo modelo debe reformular de raíz la concepción casi pre-industrial del mercado de suelo con sus obsoletas prerrogativas cuasi monopolísticas que confiere a la propiedad, por una concepción más racional y acorde a la actual realidad socio-económica, publicitando el derecho a urbanizar y propiciando su acceso a quien socialmente le corresponde: el empresario-urbanizador, público o privado.

- Para ello debe asumirse, con absoluta claridad, que el Urbanismo es una función pública y que como tal se plasma en el planeamiento formulado por los poderes democráticamente legitimados para ello y cuya ejecución se ejercitará mediante gestión pública directa (empresa pública o mixta) o indirecta, mediante delegación en empresario-urbanizador seleccionado en competencia en pública concurrencia.

En cualquier caso, nada impide que se prevea un régimen preferencial a los propietarios de suelo si manifiestan fehacientemente su voluntad de ejecutar la urbanización.

- Que el planeamiento urbanístico

debe mantener su condición de compromiso político con la sociedad en el sentido de la prefiguración urbana y racional de futuro, pero que las atribuciones de derechos que sus determinaciones conllevan, además de su correspondiente programación, deben responder a una concepción menos rígida que la actual. Aparte de la necesaria apertura del derecho a urbanizar propuesta, mantendrá unos criterios firmes en lo que respecta a la estructura básica (de acuerdo al planeamiento territorial supra-municipal) y más ágiles y flexibles en los aspectos de oportunidad: más cercano a la concepción de planeamiento estratégico que sea capaz de adecuarse, sin merma de su lógica interna, a la realidad cambiante o a las oportunidades sobrevenidas.

- Como complemento necesario de lo anterior y en aras de la eficacia del nuevo modelo se debe clarificar y delimitar el espacio de concertación urbanística entre las propias Administraciones intervinientes y entre éstas y la iniciativa privada sobre bases de cooperación leales y transparentes, teniendo como principios rectores los señalados en el art. 47 de la Constitución Española.

- Por último, deberá llevarse a cabo, en paralelo, una modificación coordinada de las legislaciones sectoriales que tienen efectos inducidos importantes en el proceso urbanizador (Financiación de la Vivienda, Arrendamientos Urbanos, Régimen de Valoraciones, Expropiación Forzosa, etc.)

Antes de concluir y saliendo al paso de algunas interpretaciones maximalistas que se están expresando ultimamente, parece aconsejable llevar a cabo una reflexión general sobre el papel que juega el urbanismo en la estructura económica del país. Del Urbanismo, de la modificación de su régimen jurídico no caben esperar milagros. La concepción del urbanismo «remedial» y a sensu contrario, su identificación como el causante de todos los males que afectan a nuestras ciudades, se encuen-

tra totalmente superada por el debate político y profesional desarrollado a lo largo de los 80.

El Urbanismo, en el mejor de los casos, lo más que puede conseguir es mejorar las condiciones y la calidad de vida de los ciudadanos en sus ciudades. Que se urbanice mejor, con los servicios adecuados y con las dotaciones precisas y bien localizadas. Que, tanto para la iniciativa pública como para la privada, sea más fácil ofertar suelo urbanizado en condiciones razonables reconviniendo hacia él las demandas sociales existentes. Que las condiciones del producto final (vivienda y otros) se acomoden lo más posible, a la estructura económica y social que es la base de su aplicación. Que, en fin, la actual calidad de vida urbana y ambiental mejore no solo en posibilidades instrumentales sino en términos reales. Y esto no es poco tal como hoy están las cosas.

Conclusión general

En resumen, a lo largo de este artículo hemos tratado de explicar la necesidad de superar la supuesta dicotomía Plan-Mercado, afrontando directamente el verdadero problema que no es otro que las gravísimas tensiones generadas por la estructura oligo-monopolística del mismo al otorgar al propietario de suelo una posición hegemónica en el marco jurídico histórico del Urbanismo español.

Sobre esta base el Gobierno de la Generalitat Valenciana está trabajando desde hace cuatro años. De acuerdo a estos principios rectores, ya en el año 92 las Cortes Valencianas promulgaron la Ley de Ordenación del Suelo No Urbanizable y en la actualidad se halla aprobado por el Gobierno el proyecto de Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, y se encuentra en las Cortes para su debate y promulgación dentro de éste año.

Asimismo, en fechas próximas comenzará a tramitarse el Plan de Acción Territorial de Desarrollo Urbanístico,

(en desarrollo de la Ley valenciana de Ordenación del Territorio) que determina las directrices estratégicas «macro» que contemplan integralmente la totalidad del espacio comunitario con los objetivos de armonizar tanto los planeamientos urbanísticos (de la segunda generación) como las diferentes políticas sectoriales, así como su integración con el Arco Mediterráneo Español, como contextualización general necesaria, de manera concertada con las Comunidades Autónomas que lo conforman.

Como vemos, la política urbanística de la Generalitat Valenciana responde a un criterio de ordenación territorial integrada, que se viene formulando en los últimos años, y que pretende, desde el ejercicio responsable de las propias competencias, reformular el discurso legal del Urbanismo, abriéndolo a nuevas temáticas que lo liberen de la trasnochada herencia de décadas pasadas y lo reubiquen en el contexto de nuestro derecho comparado pero manteniendo lo que de positivo ha sido contrastado en el campo de la tradición experimentada. ■

Gerardo Roger Fernández
*Director General de Urbanismo
y Ordenación Territorial
de la Generalidad Valenciana*