

**¿QUÉ SE PIENSA ANTES DE HACER UNA LEY?**

***Damián Quero Castanys***

JORNADA SOBRE EL URBANISMO TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Instituto Pascual Madoz del Territorio ,Urbanismo y Medio Ambiente

*16 de abril de 1997*

## **¿QUÉ SE PIENSA ANTES DE HACER UNA LEY?**

***Damián Quero Castanys***

Me van a permitir Uds que, representando hoy aquí minoritariamente un punto de vista más propiamente técnico de la urbanística, les aparte durante una hora de la ansiedad general, que por otra parte comparto, en que nos ha sumido la ruptura de la legislación del suelo en España, y, dejando de hablar de la ley en sí misma, me ocupe, siquiera como recordatorio, de los fundamentos y la finalidad con que a mi parecer deben dictarse las leyes sobre el suelo y la ordenación urbana.

Porque lo interesante de esta situación es que la quiebra –quizá circunstancial- del derecho urbanístico que estamos presenciando tiene precisamente su origen en la autonomía del desarrollo normativo respecto a toda interpretación de la transformación del territorio y las ciudades, y respecto a los modos operativos es decir, eficientes de orientar la acción pública.

Lo que hoy sucede es consecuencia de la excesiva fijación de la legislación del suelo, desde 1990, en cuestiones de principios y en un empeño, más allá de un juicioso realismo, en hacer directamente aplicable su doctrina sin más mediación operativa que la aritmética. Depurar cuestiones doctrinales, ya incorporadas a la legislación de 1.976 y aplicadas durante diez años con normalidad, y exacerbar la ya excesiva complejidad de nuestra legislación con mecanismos aritméticos ajenos a la naturaleza topológica del espacio urbano y a nuestra cultura urbanística, no fue precisamente una modernización de la legislación, sino una estéril enfatización de la doctrina social subyacente a la práctica urbanística de los años 80, que traducida a una concepción indiferenciada de la ciudad dio pro resultado un sistema de planificación extraño a la experiencia y a la cultura urbanística desarrollada en esos años.

Porque, tanto o más grave que la constado n por el Tribunal Constitucional de la falta de título competencial del Estado para legislar en materia de ordenación urbana, es la evidencia de que ya en el momento de elaboración de la reforma legal de 1.990 la administración que estudió y preparó la ley había perdido también competencia (entiéndase ahora aquí como capacidad) para analizar, comprender y evaluar la reciente intervención en las ciudades. Y resulta así que la abstracción académica y el punto de vista burocrático de quienes no intervienen en la práctica urbanística no dan por resultado, en su necesaria abstracción, más que el afianzamiento y ensimismamiento, sin siquiera actualización, en el viejo cuerpo normativo.

Si la ley de 1.975 tuvo, a pesar de la condición del entonces legislador no democrático, aciertos y valores que sirvieron incluso para fundar la urbanística hoy vigente, de la que estamos relativamente satisfechos desde 1.982, algo tuvo que ver con ello su fundamentación en un proceso de estudio previo, en una rudimentaria pero seria evaluación de resultados de la ley anterior, organizada a propósito de la confección de un Libro Blanco.

Cuando se hicieron públicos y extendieron entre 1.990 y 1.992, clamores y opiniones juiciosas advirtiendo en la desorientación de la legislación que se preparaba, no vimos más reacción que el encerramiento de todo debate en una denominada Comisión de Expertos. Extraño mecanismo para tratar de recomponer un contenido autónomo, doctrinario y distante de la realidad, cuyo dictamen resultante, que alcanzó el grado académico del galimatías, fue para muchos la evidencia de que la capacidad de legislar sobre el suelo, de una parte, y el desarrollo de las ciudades, de otra, iban a ser en adelante en España dos entidades ajenas entre sí.

La ley de 1.990 ha supuesto en sus siete años de aplicación la quiebra de la complementariedad disciplinar entre derecho urbanístico y técnica de la ordenación y de la planificación; conjunción que, personalizada en los profesionales e impregnando los equipos de urbanistas, había sido precisamente una de las capacidades que permitió a nuestro urbanismo de los años 80 ser tan culturalmente innovador como empíricamente ejecutable, y por tanto socialmente aceptado y prestigiado. Pero a partir de 1.992, muchos de quienes habían asumido hasta entonces el enfoque jurídico de las cuestiones urbanas como un componente habitual y aún intuitivo de su técnica, renunciaron definitivamente a integrar el enfoque bidisciplinar, aceptando la irreversible dualidad entre el sentido común de la ordenación y la superestructura aritmético-jurídica a que se hizo obligado reconducir el orden urbano, en esa insólita visión doctrinal sobre la indiferenciación axiológica del espacio urbano con la que los redactores de la Ley de 1.990 modelizaron jurídicamente la irreconciliable diversidad de las partes de la ciudad.

Con la quiebra del sentido jurídico de los técnicos urbanistas, la profesión se ha hecho dual: ha sido la época de los equipos especializados en la armadura aritmética de los planes, de los programas informáticos rutinarios de cálculo para adecuar las decisiones de orden físico a la abstracta equidad, o para exacerbarla con voracidad colectivista o intervencionista, según gustos y tendencias.

Pero ¿quién estaba tan seguro de que las cuestiones que hoy interesan de las ciudades, que han de fundamentar los contenidos de la legislación del suelo, han de ser las del equilibrio, la

continuidad, la igualdad, la serie, la repetición, la previsión,... ?. ¿ No son hoy estos paradigmas topológicos ajenos a los modos y formas de generación de la ciudad, incluso inadecuados al pensamiento actual sobre el espacio y la topología?. ¿ No ha de consistir hoy más bien la urbanística en la reconducción de los procesos sin negar su condición diferencial, entender puentes entre espacios heterogéneos sin fundirlos necesariamente en el continente de lo unitario?. Y por otra parte, ¿ lo que se reclama para la gestión cotidiana de la ciudad no es más bien organizar los procesos de adopción de decisiones, hoy erráticos, azarosos, irracionales y frecuentemente ajenos a los puntos de vista de los ciudadanos; y producir unas reglas del juego capaces de garantizar resultados de calidad, más que normas rígidas y mecanismos de control previo?. ¿ No es más necesario hoy movilizar recursos e impulsar iniciativas que adelantar y programar previsiones de largo plazo?.

¿ Entonces por qué el empeñamiento en fijar las normas y derechos del suelo a la parcela, en unificar los aprovechamientos, en clasificar según tipologías los aprovechamientos monetarios y fundar sobre todo ello el diseño urbano ¿Por qué suponer que el sistema urbano es continuo y se desarrolla parcela a parcela, cuando la práctica da cuenta de que son de otro tipo y escala las jugadas que transforman o desarrollan las ciudades?. ¿ Por qué tanta distancia entre doctrina y práctica?.

Cuando el Tribunal Constitucional ha anulado en su mayor parte el Texto Refundido de 1.992 por ausencia de título competencial del Estado, lo que ahora procede en foros profesionales o universitarios es dilucidar si, sobre todo, ha de establecerse también la incapacidad del contenido regulador de esta legislación para guiar la ordenación de las ciudades.

Y ello por dos razones. La más apremiante es el riesgo de que, habiéndose fundamentado las anulaciones en exclusiva causa de inconstitucionalidad por razón de ausencia de título competencial, salga de este trance incólume en sí el contenido de la ley, y permita suponer a algunos que, siendo dictados sus mismos contenidos desde los parlamentos autonómicos, quedaría redimida toda causa de nulidad, también de fondo o de contradicción con el orden constitucional. El segundo de los riesgos que desde ahora debemos tratar de conculcar es el de la permanencia de algunos de los más anquilosados contenidos de la vieja legislación en las nuevas normas que se preparan, tanto por las instituciones centrales del Estado como por otras. A esta cuestión, sin duda la más interesante de las que nos ha reunido en esta ocasión, voy a dedicar mi intervención.

No parece lo más adecuado, ni es práctica común en sociedades de articulación civil semejante a la nuestra, preparar técnicamente leyes del alcance de la del suelo y la ordenación urbana, máxime cuando se pretende, como es ahora el caso, producir un cambio doctrinal y procedimental radical, confiando su redacción a la autónoma y aislada capacidad de un reducido número de conocedores.

No es razonable que, en materia de tanta complejidad, en relación con una legislación vigente tan atrasada, en situación de estar produciéndose cambios tan innovadores en el desarrollo de los sistemas urbanos y de sus modos de gestión, y concerniendo a la vida cotidiana de todos los ciudadanos, además de afectar a cuestiones macroeconómicas y particulares de tanta envergadura, pueda resolverse sin mayor armadura de estudio, participación de puntos de vista, consulta, ni más amplia aportación que la de un reducido, aunque informado, grupo profesional. Nadie aquí se ha dotado previamente de la forma habitual de estudio y de evaluación de las políticas precedentes que se conoce como Libro Blanco, ni se ha sometido al contraste público ni siquiera científico de sus fundamentos. Lo más probable que de tal procedimiento puede resultar es lo que se adivina de los escritos y manifestaciones que empiezan a ser conocidos; que tras el enunciado de adscripción doctrinal a principios muy diferentes de los antes vigentes, en este caso del liberalismo económico, se acabe en el mismo modelo al que se pretendió innovadoramente sustituir. Pues si las posiciones científicas y técnicas de quienes preparan la nueva regulación vienen limitadas a la práctica consuetudinaria según los procedimientos vigentes, no es verosímil que sin incorporación de nuevos puntos de vista se alcance la sustitución del modelo.

Algunos ejemplos de ello pueden observarse en los textos que recientemente hemos conocido, preparatorios de la nueva legislación. Sí bien no hemos de prejuzgar en base a ellos cual sea finalmente la ley, entre otras cosas porque son previos al fallo del Tribunal Constitucional y habrán de ser sustancialmente modificados, sí que ilustran el anclaje en las viejas posiciones, y hacen muy evidente la distancia entre declaraciones doctrinales e instrumentación.

Cuando más adelante entremos en una consideración más concreta de lo que parece estar preparándose, veremos cómo, tras el dictado del liberalismo, perduran conceptos tan anquilosados desde el propio punto de vista liberal como:

- La vinculación clásica del derecho del suelo a la parcela catastral.
- La secuencia reglada de desarrollo mediante planes parciales ajenos a toda institución negociadora o de concertado n.

- La supresión incluso, con las prisas de eliminar el anatematizado suelo no programado, de la única y mínima aproximación a la concertación o regulación de la negociación, que eran los PAU.
- El mantenimiento del suelo no urbanizable común por decisión municipal, con la sola sustitución de su denominación por "suelo manifiestamente inadecuado" para la urbanización, que no otro era el concepto y la intención del "común" en la Ley de 1.976.

En definitiva, tras la enunciativa adscripción al liberalismo se mantienen los contenidos esenciales del viejo mecanismo basado en la regulación negativa, esto es, el control administrativo referido a modelos cerrados y previsiones de largo plazo. Y así la innovación no lo es, como sería de esperar, en el sentido de impulsar y movilizar recursos, sino solo en controlar "poco y peor", con lo que el concepto de liberalizar se queda en tolerármele a este respecto la regulación que parece preverse para el llamado "Suelo urbanizable fuera de sectores", cuyo mecanismo de control es un excelente paradigma de institucionalizado n de la tolerancia bajo la forma literaria de la regulación).

**¿ Cuando se hablará de los fundamentos del pretendido nuevo urbanismo, que a su vez lo sean de un nuevo modo de regular la acción pública y privada, y permitan modular en consecuencia el derecho del suelo?**

Algunos paradigmas del desarrollo urbano actual, a los que permanece ajena tanto la legislación actual, derogada y en vigor, y la que se prepara, son:

- Los crecimientos y las partes de la ciudad no constituyen un continente homogéneo. En la práctica se desarrollan diferencialmente zonas como, por ejemplo.
- Los polos de actividad que atraen empleo.
- Áreas de actividades cuya demanda es expansiva, como ciudades universitarias o centros culturales.
- Nodos de conexión a los sistemas exteriores de transporte y comunicaciones.
- Tejidos industriales y terciarios que permiten relaciones en redes, complejidad de organización de ciclos productivos, externalización o acceso a servicios, etc.

La recomposición de las zonas centrales está normalmente ligada a oportunidades de cierta escala: vacíos ferroviarios o portuarios, traslado de industrias, vacíos vinculados a

problemas infraestructurales, sociales o topológicos. La sustitución a la escala de la parcela es por tanto un fenómeno urbano irrelevante en el proceso general. Además esos fenómenos están normalmente

vinculados a iniciativas e inversiones públicas, y en su expresión técnica y gerencial se afrontan mediante grandes proyectos o planes singulares de actuación, donde el protagonismo lo adoptan las instalaciones para la cultura, el turismo o actividad de negocios, el consumo, las comunicaciones; todo ello vinculado o no a la vivienda.

Los nodos que articulan los sistemas de transporte y de comunicación adoptan roles de importancia creciente, en cuanto que la interconexión es el valor en el que se apoya el desarrollo. Ello tiene influencia tanto en la remodelación de áreas centrales como en las formas de crecimiento.

Los modelos topológicos con que ha trabajado la planificación urbana, en la suposición de que el territorio de la ciudad es continuo y posee o puede ser dotado de estructura no tienen hoy respaldo científico ni verificación empírica. Hoy sabemos que el espacio es discontinuo y paradójico, que la programación secuencial es una abstracción ajena a toda posibilidad cierta de gestión pública. Sólo nos será posible elaborar modelos del sistema urbano si aceptamos que su estructura sea abierta, donde el nexo entre cada uno de los elementos del modelo y la estructura del conjunto no sea directo sino que dependa necesariamente de la estrategia propia del espacio y de sus actores, y del juego con el que respondamos a ella. La relación entre el modelo y el espacio real se debe resolver mediante reglas de juego, y no para tratar de reconducir cada condición urbana concreta a una imagen ideal, sino porque el único modo de construir la ciudad racional a que podemos aspirar es mediante el pacto y el disenso, el acuerdo y la controversia.

Las ciudades crecen con formas ajenas a los modelos ideales y premodernos de la contigüidad: según macroredes de nodos, flecos, entrelazamientos de piezas de condición diferenciada, con equilibrios inestables. Son estos los componentes del espacio urbano actual, no precisamente los planes parciales.

La noción de "proyecto director" para algunas piezas del espacio urbano, que puede asumir el doble objetivo de resolver una situación determinada y a la vez impulsar una dinámica urbana más extensa, es hoy por tanto más atractiva que la anquilosada rutina del plan parcial que se mantiene como un residuo de la

concepción catastral del urbanismo y de la consiguiente visión jurídica de los derechos vinculados a la parcela de suelo.

¿ Cómo puede ser la legislación ajena a los modos de crecimiento de las ciudades?. O peor aún, ¿ cómo volver a sustentar el derecho del suelo en paradigmas cancelados, en modelos ajenos a los modos de transformación del territorio?.

En consecuencia de lo anterior, y si tanto se ha insistido en que el derecho al aprovechamiento solo se legitima por la acción emprendedora urbanística (y al parecer se quiere mantener este principio), ¿no es evidente que necesitamos una concepción operativa basada en "proyectos directores", que incluya dentro de sí procesos y compromisos entre inversores, propietarios, ejecutores y controladores, y se sustituyan de una vez los sistemas cerrados de planificación basados en la idea de plan como predicción y gestionados a la escala de la parcela y el tipo edificatorio?.

La ineficiente exhaustividad de nuestra planificación es, a pesar de su arcaísmo como instrumento de acción pública, mantenida por su utilidad para la fijación reglada de los derechos del suelo a la unidad catastral, sin mediación de otras instituciones de concertación. La negociación y la concertación constituyen sin

embargo el único proceso hoy conocido y ensayado en España para producir en derecho la mediación reglada entre propiedad del suelo, iniciativa emprendedora y vinculación de los resultados a demandas sociales. Otros intentos metodológicos de suplantar la concertación, por ejemplo el de la reciente legislación valenciana remitiéndose a momentos diferidos y puntuales de "programación", han tenido que dotarse de mecanismos de control excesivamente complejos, en cuanto que no teníamos de ellos experimentación suficiente, y deben mantener además modos de planeamiento omnicomprendivos.

Pero es que la exhaustividad como característica técnica intrínseca del planeamiento español, que como decía permanece anclada en la tradición premoderna del plan de trazado y de la *city beautiful*, y es exigida como por la opción catastral del derecho del suelo, se manifiesta como quizá la dificultad principal para la agilización del urbanismo, que hoy ya se hace imprescindible.

El tiempo de preparación y de aprobación de los planes se ha convertido en un lastre insoportable por la sociedad, complicando en exceso la gestión política de los Ayuntamientos, demorando la satisfacción de las demandas sociales, y requiriendo tiempos y niveles de incertidumbre

ciertamente inaceptables para la movilizado del factor suelo en la organización de los procesos productivos, incluso los de naturaleza industrial y terciaria y no solo los inmobiliarios.

El prestigio interior e internacional de la urbanística española de la década de los 80 tuvo como fundamento los llamados Avances de los planes. Y ello no se debió a que estos documentos correspondían al momento más ideal del proceso creativo, y menos contaminado por tanto de tensiones espúreas, como se ha dicho, sino a su mayor claridad y a su limitación a las cuestiones esenciales de la escala general de la ciudad, es decir, a la posibilidad de apartarse de las terribles exigencias de totalidad y precisión de la ley del Suelo. Sería muy de agradecer que desde la legislación se reconozca ahora lo que la práctica de los documentos de "Avance" dio claramente a entender sobre la autolimitación del contenido aconsejable de la planificación general.

Pero también sería muy de agradecer que, en una reflexión del tipo "Libro Blanco" o cualquier otro mínimo estudio previo a la redacción de cualquier ley, quienes pretendan desde posiciones liberales actualizar las normas, reparen en cuáles han sido los modelos liberalizadores recientes e incorporen lo que de positivo pueden aportar. En la frescura de tal opción estamos muchos predispuestos a dejarnos seducir. Estudien, por ejemplo, la experiencia británica de las guías de buena práctica destinadas a simplificar los contenidos del planeamiento, a establecer qué es lo que no hay que hacer, en eliminar la componente supérflua y rígida de los planes.

Miren las recientes experiencias de planificación municipal en el norte de Europa, de tan liberal - y tan de agradecer- soltura instrumental para establecer lo que se quiere hacer, y no todo lo que se podría hacer. Repasen entre otras la legislación sueca de final de los años 80, y, para confirmarse en el liberalismo sin sospecha, la reglamentación de 1.987 de California, orientadas ambas al establecimiento de reglas de juego para la asociación de iniciativas e intereses públicos y privados. No olviden los frutos de la concertado n "a la francesa", ahora definitivamente alejada de nuestra legislación con la extinción de los PAU, que data de 1.967 y fue reformada en 1.977, cuando se introdujo el concepto de "urbanismo operativo".

Al parecer, el sentido de nuestra liberalizado n en urbanismo tiene que ver con el "laissez faire" y no con el establecimiento de procedimientos de negociación y acuerdo, fundando otra vez el derecho sobre el principio de desconfianza en los operadores privados, lo que no parece muy acorde con la doctrina liberal, por muy tolerante que sea luego la instrumentación del control.

El tramo de financiación de las haciendas locales que el Estado ha confiado a la participación de los Ayuntamientos en el aprovechamiento del suelo, por demás de cualquier otra consideración de arcaísmo en cuanto organización nacional del gasto público, encierra una componente perversa intrínseca al procedimiento: coloca frecuentemente a los Ayuntamientos en la posición de primeros operadores de suelo en cada municipio (concentrando en un -solo actor el 10% al menos de todos los aprovechamientos), a la vez que los mantiene como primeros poderes decisores en la asignación de aprovechamiento a los suelos. En tanto que el resultado económico para los propios Ayuntamientos de este rol dual no se limita necesaria y exclusivamente a la cualificación del espacio planificado, sino que alimenta en su conjunto la economía de la institución, las decisiones de asignación de usos a intensidades al suelo no están encomendadas a una institución neutral, y por tanto la racionalidad del control público no está suficientemente salvaguardada.

El problema, a la hora de legislar, es que tan perverso como el mecanismo en vigor sería su drástica supresión, que dejaría desasistida a la administración urbanística de instrumentos adecuados, no para reforzar su tesorería, sino para cualquier política de dotación de servicios o regeneración urbana. Siempre he pensado que cuando las normas y leyes deben modificarse, y aún cuando convenga incluso alterar sustancialmente su enfoque, conviene reformarlas mediante saltos discretos, a fin de no dejar inservible el arsenal de capacidades y conocimientos que suelen ser necesarios para su aplicación, y sobre todo para no romper la cultura y la aceptación social de la norma.

No quiero ocuparme en esta Jornada en la cuestión esencial de la incidencia de los planes en el mercado del suelo mediante el sobredimensionado de la llamada oferta de suelo, porque hoy esta materia será desarrollada por quienes están especializados en la economía urbana. Solo debo mostrar mi desaliento por tener que seguir padeciendo durante décadas una cuestión de tan fácil enfoque y resolución conceptual y matemática, que perdura con apariencias de controversia científica no se sabe si por empecinamiento en las ideas o por pereza en el estudio de tan sencilla cuestión.

Pero he encontrado muy esclarecedora la confusión que se mantiene, en los preparativos de la nueva legislación, acerca del término "oferta" de suelo, cuyo significado no resulta ser para ellos el correspondiente al literal significado de la palabra, que denota lógicamente la oferta de suelo en el mercado inmobiliario. Lo que se hace es usar el término como metáfora sustitutiva de la idea genérica de "proponer", "dibujar" o "prever" un amplio campo (nunca mejor dicho) de actuación

para, solo eventualmente, formar ofertas de suelo. Pero la distancia entre ambos conceptos ("dibujar o clasificar" y "ofertar") es tan inconmesurable como la que hay entre la constatación geológica de la dimensión los depósitos subterráneos de hidrocarburos fósiles y la oferta de gasolina en el mercado de abastecimiento.

Y es que son precisamente otros los mecanismos que inciden en la movilización del recurso suelo hasta su configuración eficaz como oferta en el mercado. Buen ejemplo de ello lo estamos conociendo en Madrid, donde la cantidad de suelo recientemente clasificada en el planeamiento subsiste a la vez que la casi insuperable dificultad de acceso al mercado del suelo madrileño de operadores diferentes a los que disponen de las reservas clasificadas (seguiría valiendo aquí el símil de las reservas geológicas de hidrocarburos y el mercado de la gasolina), que las irán administrando a su interés como activo a largo plazo, que por demás es útil para bloquear la entrada competitiva de otros actores al mismo mercado.

Lo que no está claro, para acabar con esta marginal referencia económica, es a quién interesa que el valor inicial de los suelos se eleve y se sustituya, para la acción urbanística, por el valor expectante, de acuerdo con el mecanismo del texto legal que hemos conocido. Es posible que ello no solo sea contrario a intereses públicos, sino que actué también como lastre para los operadores privados.

### **Sobre los “nuevos enfoques” legislativos.**

En resumen, se está manteniendo hoy, en todas las iniciativas reguladoras que estamos conociendo, un mecanismo básico pretendidamente garante del buen orden urbano, basado en tres suposiciones básicas:

1. El principio según el cual la apropiación de los aprovechamientos urbanísticos solo se legitima cuando media iniciativa emprendedora, se instrumenta mediante la mera vinculación del derecho a la propiedad catastral.
2. Se mantiene la suposición de que es posible establecer y confirmar de una vez por todas una estructura general del territorio y de la ciudad respecto a la cual se pueda unívocamente determinar la pertinencia del desarrollo de cada sector de suelo, su uso e intensidad de ocupación.
3. Se presume que es posible, visto en cada caso el estado general de las infraestructuras y servicios urbanos, programar una secuencia de crecimiento, bien sea mediante técnicas de

predicción a medio y largo plazo o mediante decisiones singulares basadas en consideraciones sobre la capacidad de los servicios disponibles.

A pesar de su arcaísmo, estos tres principios siguen guiando no solo la producción normativa de la ordenación urbana en las Comunidades Autónomas, sino que han parecido inspirar también la legislación nacional sobre la regulación del derecho del suelo.

Y sin embargo, al margen de estas idealizaciones mantenidas por unos y otros con admirable empeño, la realidad se está desarrollando ante los ojos de todos de modo muy diferente: Son los emprendedores los que lideran cada vez más el proceso completo que se inicia con la estrategia de adquisición de suelo, concepción de las operaciones y gestión final, y que necesariamente requieren formas (hoy espúreas y normalmente sin transparencia) de concertación con la Administración Pública. Grandes empresas que, a pesar de su enorme capacidad de iniciativa y reciente saber hacer, precisan el concurso del poder público para preparar el suelo, para dotarlo de infraestructura y para producir el pacto social sobre su forma de uso. Y por eso no es adecuada la noción del "laissez faire" como liberalismo a la española; porque los privados necesitan algún modo de asociación con los poderes públicos, en cuanto que ellos ni saben ni pueden actuar en todo por sí solos. Además las actuaciones con trascendencia en las formas de crecimiento o en la transformación urbana, son de complejidad creciente y se asocian frecuentemente a funciones diversas, integradas, mixtas de actividades lucrativas y públicas.

Estos procesos, que determinan hoy los modos de desarrollo urbano, son de naturaleza fragmentaria, y por demás se corresponden con otras tendencias y fenómenos ideológicos y políticos (como la privatización de los servicios urbanos). Su reconducción a términos racionales no puede ser resuelta con el mero expediente de su integración estructural en un supuesto modelo ideal. O bien el modelo propuesto por el plan no es precisamente ideal, o los mecanismos de control de su adecuación son falaces (p. ej.: el control ficticio que se preparaba para el llamado suelo urbanizable no incluido en sectores), o bien las iniciativas privadas de desarrollo urbano no encontrarían nunca las condiciones para su realización: en un marco regulador arcaico la eficiencia requeriría la ruptura de las reglas; método éste sin duda poco eficiente y además, como es bien sabido, costoso.

**Operadores y operaciones; la integración de proyecto, gestión, inversión y control.**

La exigencia actual de complejidad y a la vez flexibilidad como contenidos de las operaciones urbanas, la dificultad de diagnóstico y proyecto en el espacio urbano, y la creciente complicación de los procedimientos de decisión y concertación pública-privada que exige el desarrollo urbano, están empujando a las empresas y a los Estados a desarrollar capacidad integrada para afrontar y ejecutar bajo diversos modos de asociación el conjunto de acciones que requieren las actuaciones urbanas, desde la concepción a la gestión y la ejecución. Observamos una creciente internalización por las empresas de las capacidades y la cultura que antes fueron exclusivas de la administración pública, como la investigación y el planeamiento urbanístico, los mecanismos administrativos de concertación, la difusión y debate de ideas y proyectos de desarrollo urbano, etc. Se ha configurado una capacidad de iniciativa de nuevo estilo, y una profesionalización de los operadores, que sitúan a los Estados en la necesidad de redefinir el modo de adoptar las decisiones y de desarrollar las acciones de transformación urbana.

Se hace cada vez más difícil hacer entrar al desarrollo urbano en los estrechos marcos normativos que la concepción estructural y catastral del planeamiento físico y de la programación les prepara. Parece que, en estas cuestiones, será preciso centrar en adelante la actividad pública en definir con más precisión los objetivos y dejar más abiertas las modalidades para alcanzarlos, lo que parece estar de acuerdo con la creciente capacitación profesional de los actores privados del desarrollo urbano.

Quizá el mecanismo para conciliar proyectos privados y objetivos generales públicos sea el conocido como urbanismo de resultados, que vincula a todos los actores a determinadas obligaciones de resultados, y deja a la responsabilidad de los particulares la disposición de los medios para lograrlos.

Si se limitan las normas y planes de iniciativa pública a producir y arbitrar las reglas del juego y a definir los contenidos estratégicos, aquéllos más directamente vinculados a los objetivos generales, la mayoría de las cuestiones relacionadas con la ejecución de las operaciones deberán quedar abiertas para ser resueltas luego de modo negociado entre los actores -públicos y privados- implicados en el logro de los objetivos. Para ello, los planes públicos y los modelos de intervención habrán de ser de estructura abierta, donde se impliquen mutuamente pero de modo elástico los objetivos y los instrumentos para lograrlos, y donde sea incluso posible la modificación de los objetivos al recorrer el camino para alcanzarlos.

El plan territorial o urbano, el plan de gran escala y largo plazo, renovarían así su valor, limitando su alcance normativo, como plan referencial, como modelo tendencial, deseado y comprometido, pero no como norma ni ley. En su ejecución serían posibles caminos diversos, que se elegirían según se apreciaran las oportunidades y se lograsen acuerdos.

Para ello serán en adelante precisas leyes que pongan el énfasis menos en las doctrinas y más en los procedimientos. La ética es un valor propio de la esfera personal, no un atributo del suelo como con exceso doctrinal y metodológico pretendió el legislador en 1.990. Lo que la racionalidad del desarrollo urbano precisa son regulaciones de procedimiento, un marco para concebir y aplicar en cada territorio o ciudad las reglas del juego apropiadas, garantías de transparencia en los modos de adoptar decisiones y de negociar y concertar entre poderes públicos y emprendedores privados.

Nadie puede seguir aspirando hoy en estas cuestiones a fundar un derecho urbanístico en la inocencia de la gestión y en la neutralidad de la planificación.

En una concepción actual de la ordenación urbana, del derecho y de la regulación de los procedimientos, las cuestiones de suelo importan en la medida en que estén vinculadas al proyecto que se conciba para una determinada área, o a los objetivos y la dinámica transformadora que se pretendan emprender.

Si, como se insiste y comparte por todos, el derecho al aprovechamiento urbanístico nace con la actividad emprendedora, habrá que vincularlo a los proyectos de actuación y no deducirlo del cálculo matricial que sobre el catastro organice el planificador.

Muy posiblemente estemos abocados a planificar las ciudades sin plan, en una formulación que quizás ni siquiera los paladines de la liberalización pretendían, donde el plan carezca de valor normativo y deje de ser el mecanismo de fijación operativa del derecho a la parcela.

Los intentos legislativos que estamos conociendo, obsesionados por el incremento dibujado de suelo sobre planes cerrados, tratan de conciliar el modelo inmovilista de la planificación-predicción con la cultura norteamericana de la libre iniciativa no referida a plan alguno. Olvidan que la elasticidad que posee el territorio norteamericano (por su extensión y bajo poblamiento) nada tiene que ver con la articulación y antropización del espacio rural español. Pero sobre todo pretenden un trasplante ideológico -la libre iniciativa de ocupación de casi cualquier suelo- en una

cultura administrativa, como la española, sin experiencia ni saber hacer en la evaluación de impacto territorial (no solo ambiental) de las iniciativas.

Insisto en que las leyes han de tener, en su actualización y cambio, una juiciosa continuidad. No es verosímil reorganizar radicalmente el mecanismo de la planificación bajo la ideal suposición de que inmediatamente se seguirá una transformación de la cultura y capacidad de la administración pública. Y la nuestra lo que sabe hacer es evaluar iniciativas por comparación a planes, y concertar acuerdos mediante referencias previas. Nuestra administración no sabe valorar sin referencias la corrección de proyectos.

Un giro razonable quizá habría de ser drástico en cuanto a sus resultados, pero juicioso no abandona sin embargo la permanencia de los mecanismos y capacidades que recientemente hemos desarrollado, antes al contrario, tratando de reconocerlos en el derecho positivo para darles renovada operatividad y transparencia.

Se trata de asumir un juego reglado respecto a modelos referenciales de estructura abierta, donde las funciones de comunicación, de mediación y negociación entre actores tuviesen la transparencia que corresponde a su relevancia pública y la sociedad dispusiese siempre de un término de comparación, de una aspiración razonable y viable, pero no cerrada.

En el reciente fallo del Tribunal Constitucional ha quedado definitivamente de manifiesto que el título competencia! del Estado se limita a las condiciones básicas del derecho del suelo. La experiencia muestra la persistente incapacidad de segregar la regulación del derecho al aprovechamiento de las técnicas de ordenación, porque el aprovechamiento se mantiene a través de los planes vinculado operativamente a la parcela. Puede intentarse de nuevo el ejercicio escolástico de deslinde conceptual entre estos términos mutuamente implicados, y esperar con paciencia otros siete años para verificar el acierto de un segundo ensayo.

¿No es el momento para reemprender el camino, ahora con sosegada permanencia de cuanto funciona bien y con discreto cambio de rumbo, aceptando la legitimidad de un urbanismo capaz de trabajar con compromisos y valorarlos respecto a un proyecto referencial de ciudad?. ¿No supone esto reconocer y expresar en derecho lo que todos sabemos que se hace en paralelo al sistema cerrado y ficticio de la planificación exhaustiva?. ¿ No es éste el camino para evitar nuevas situaciones de desconcierto y para satisfacer el paradójico mandato constitucional de regular el derecho del suelo sin presuponer cuales hayan de ser los modos y mecanismos de su ordenación?.