

Entre el intervencionismo y la flexibilidad

Simplificar el planeamiento, no eliminarlo

Pocos periodos tan ricos en acontecimientos de signo jurídico para el urbanismo como el decenio que evoca el presente número de esta revista. En este artículo se hace una reflexión sobre el camino recorrido y sobre la situación actual: tras la ley 7/1997 de Medidas Liberalizadoras se abre un periodo crucial, momento adecuado para rectificar errores pasados y abrir nuevos horizontes al planeamiento. Francisco Perales y Luis Enríquez de Salamanca

El ciclo se abre a los dos años de aprobado definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985, cuya significación y valor paradigmático para muchos otros planeamientos generales no se puede ignorar y que supuso, desde el punto de vista jurídico, una ruptura con la normativa existente, en unos casos y en otros su interpretación ortodoxa, en cuestiones tan relevantes y recogidas en esta revista, como la no indemnización de las minoraciones de aprovechamiento urbanístico y la sorprendente teoría de la patrimonialización de los derechos urbanísticos; la reparcelación económica discontinua obligatoria; la imputación de dotaciones al suelo urbano; la obligatoriedad de construir viviendas de protección oficial en suelo urbanizable programado, etc. cuestiones estas sobre cuya validez legal, de algunas de ellas al menos, no siempre hubo pronunciamientos de los Tribunales acordes con la interpretación doctrinal y administrativa mayoritaria. En la línea ideológica señalada por el Plan General de Madrid se produce, sin mayor preparativo doctrinal o político, la aparición de la Ley 8/1990 de 25 de Julio sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que dará lugar al Texto refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por R. D. L. 1/1992 de 26 de junio, y que supone una importante quiebra en la Normativa referente al Régimen del Suelo, haciendo más onerosa la promoción del suelo y acentuando extraordinariamente la intervención de la Administración en el proceso urbanístico. Vigente esta nueva normativa, el nuevo Ayuntamiento de Madrid, de signo distinto al del anterior Plan, ha acometido la revisión del Plan General de Madrid que ha sido aprobado en Abril de 1997, y que, programáticamente, ha pretendido incorporar al mismo el principio de la flexibilidad en la gestión del mismo. A los pocos días de publicarse la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, se ha publicado la Sentencia del

Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que ha anulado un importante número de artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 aflorando, en partes, la vigencia del Texto refundido de la misma Ley de 9 de Abril de 1976, declarando la falta de competencia estatal en la materia y subrayando el protagonismo autonómico en la misma y ello como consecuencia de una serie de recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas que, generalmente, invocaron la falta de título competencial del Estado para legislar en materia urbanística y que ha provocado una difícil situación a las Administraciones Urbanísticas acerca del marco normativo vigente. Esta situación ha provocado la aparición de normas urbanísticas que pretenden solucionar el vacío, desde las que, sorprendentemente, declaran como norma autonómica la legislación estatal íntegra de 1992 hasta quienes, más parcialmente, recuperan Normas de la Legislación derogadas en materias de Régimen de Suelo.

CONTROL EXCESIVO

2. Entre otros importantes aciertos dignos de destacarse en este periodo y comentados en la revista merece la pena resaltar la secuencia que se ha producido entre la culminación de la declaración legal de un fuerte intervencionismo en la gestión urbanística incluyendo Planeamiento, Régimen del Suelo y ejecución del Planeamiento, la percepción de la ineficacia de tal intervención, y la aprobación del criterio de flexibilidad como una necesidad de eficacia del sistema a través de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo. En 1993, el Tribunal de Defensa de la Competencia como consecuencia de un encargo del Gobierno, que es quien ahora elabora la Legislación 90/92, emite un informe sobre el mercado del suelo urbano en el que se constata el intervencionismo extremo en el uso del suelo en España y la excesiva direccionalidad de la

autoridad administrativa destacando la nefasta consecuencia del excesivo control e intervencionismo en la pérdida de tiempo de tiempo que tiene que soportar la promoción de obras en suelo útil con las consecuencias económicas que ello conlleva.

El informe era crítico con la actitud administrativa sustituyendo a los operadores económicos en cuanto a decidir qué, cómo y cuándo hacer las cosas, y así mismo se rechazaba la actitud de algunos entes locales que se comportaban como auténticos especuladores, restringiendo la oferta del suelo. El informe concluía con unos criterios de revisión de la Normativa y la política urbanística y con la recomendación de la formación de una Comisión de expertos para profundizar en aquellos.

Tal informe fue objeto de un ataque despiadado de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, creada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente que emitió un informe radicalmente opuesto a la liberalización del mercado del suelo, y que limitaba más allá del marco legal existente la propiedad del suelo y con un carácter de declaración de principios que no ocultaban su relación con diferencias políticas de partido ajenas al problema que consideraba.

El cambio de tendencia política del Gobierno producido en 1996, recogió el tema de la liberalización del suelo, con medidas legislativas que apuntan a dos temas importantes, la reducción de la cesión de aprovechamiento lucrativo a los Ayuntamientos del 15 % al 10 %, con la supresión de tal cesión en el suelo urbano plenamente consolidado, y la supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado que en adelante será simplemente suelo urbanizable.

Las anteriores medidas junto con otras relevantes entre las que debe destacarse las referentes a un sistema voluntario de consulta previa, de carácter vinculante y las referentes a la simplificación realista de las Normas de Valoración del

Suelo se han recogido en un Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, elaborado por el Gobierno y actualmente pendiente de trámite parlamentario, y que, por lo tanto excede el período de este comentario.

Cambiar el principio inspirador de la gestión y ejecución del planeamiento de la intervención a la flexibilidad no es tarea fácil; son muchos años de dirigismo, aun sin necesidad de complementos ideológicos y además, la actividad urbanística es origen de importantes recursos para el municipio, a los que no va a renunciar. La cesión obligatoria y gratuita de aprovechamiento urbanístico y la figura de los Convenios urbanísticos aportan a muchos Ayuntamientos unos recursos económicos extra presupuestarios de gran importancia y no es probable que estos acepten, como se ha visto en la reciente legislación de autonomías regidas por el PSOE, que la cesión legal del 15,6 del 10 % no tiene ninguna justificación en el terreno de los principios como una fiscalidad al margen del Sistema General de impuestos de nuestro ordenamiento, y que en puridad debiera suprimirse, orientando las mejoras de las Haciendas locales de manera más ortodoxa. La transparencia y celeridad de la gestión, la vinculación pública al informe urbanístico, la flexibilidad en la interpretación de determinaciones de planeamiento, los silencios administrativos positivos no son fáciles tampoco de implantar en el seno de la función pública local, fuertemente burocratizada y legalista y con un sector privado no siempre profesionalizado.

A pesar de todo, siempre será mejor contar con un marco legislativo del carácter que tendrá la futura ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en la medida de que pueda ser primero invocable ante los tribunales, después inspirando las legislaciones Autonómicas y de la gestión de los distintos entes locales, y, por fin, que suponga una sólida base para una política de flexibilidad.

SISTEMA AGOTADO

Flexibilidad frente a rigidez es, por tanto, el principio que debería informar las nuevas políticas urbanísticas ante el agotamiento de un sistema que ha dado de sí cuanto era capaz. No se debe negar, tampoco, sus virtualidades, entre las que destaca el sedimento de una cultura sobre un concepto moderno de la propiedad y sobre el planeamiento y la gestión urbanística. En el fondo, es la consecuencia a la que conduce la madurez del conocimiento que permite sustituir el dirigismo autoritario por una regulación más próxima y adaptable a la evolución fenomenológica de la realidad urbana, económica y social. Pero nos encontramos tan sólo en el momento inicial de una esperada etapa, que puede que-

dar frustrado si no se cuida y protege el desarrollo de las nuevas ideas. Para ello es necesario que se reconozcan los errores anteriores y se acepte el cambio de rumbo hacia un planeamiento más flexible. No es fácil, por la inercia de las formulas pasadas, desbancadas por la sentencia del TC 21/1997, de 20 de marzo, sólo por motivos competenciales y no de fondo, o por otros motivos de oposición.

Un primer riesgo se encuentra en que probablemente no existe una noción compartida de la flexibilidad. Se reclama un planeamiento más flexible, pero no se explica en que consiste porque, cuando se trata de poner en práctica, el resultado no difiere de lo que se ha querido cambiar. Es el caso del nuevo Plan General de Madrid. Cierto es que la legislación no ayuda mucho y que la Administración autonómica, en este caso la Comunidad de Madrid no se ha apartado de sus tradicionales criterios centralistas. Un ejemplo es la distinción entre normas N1 y N2 del Plan General mediante las que, con base en la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la CAM, el Ayuntamiento de Madrid pretendía diferenciar las determinaciones propias del nivel del planeamiento general de las que corresponden al del desarrollo, a efectos de tramitación y aprobación de sus posibles modificaciones. Con su decisión de obligar al Ayuntamiento a que efectúe una nueva clasificación de las determinaciones que se deben incluir en cada uno de aquellos niveles y la someta de nuevo a su aprobación, la CAM está manifestando su rechazo a intervenir en la aprobación de la modificación de ninguna de las determinaciones, aunque carezcan de todo interés regional. Es una consecuencia de la incapacidad de desprenderse del principio centralista.

La flexibilidad en el planeamiento no debe significar su eliminación, pero sí su simplificación, prescindiendo de determinaciones excesivas sobre usos, tipologías, localizaciones, anticipación preferente de ordenaciones pormenorizadas, que deben residenciarse en el planeamiento de desarrollo. Naturalmente, esto requiere que la administración autonómica no siga imponiendo el principio centralista que desorbita su competencia, extendiéndola sobre hábitos competenciales estrictamente municipales.

Un segundo riesgo es la amenaza de muerte precoz de las nuevas ideas, a partir de una presentación desafortunada que permite realizar una dura crítica de las mismas, con el fin de defender otras soluciones que, sin embargo, son compatibles con aquellas. Esto ya está ocurriendo a propósito del intento de convencer primero, y de imponer después, como única fórmula válida y efectiva de gestión la indirecta a través del urbanizador, regulada por la Ley de 15 de

noviembre de 1994, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana. Esta Ley es útil, porque introduce el urbanizador que, sin necesidad de vincularse como beneficiario al sistema de expropiación, puede actuar sustituyendo al Ayuntamiento e imponiendo obligatoriamente la reparcelación a los propietarios que no se hayan adherido a la gestión. La Ley mantiene el derecho previo del propietario a promover la urbanización, por lo que, aunque el énfasis legal se pone en la actuación mediante urbanización, ambas formulas coexisten pacíficamente. Pero los defensores radicales de la nueva fórmula de gestión han reaccionado contra el Proyecto de Ley de Régimen del suelo y Valoraciones debatido en las Cortes, argumentando que este proyecto atribuye el derecho a urbanizar solo a los propietarios del suelo, por lo que pretende eliminar la fórmula de la Ley Valenciana e impedir la intervención del urbanizador.

UNA NUEVA ETAPA

La razón del ataque despiadado al Proyecto de Ley estatal no puede ser sino de base ideológica, porque el proyecto no impide que la legislación de las Comunidades Autonomas regule la gestión como lo hace la Ley Valenciana, o de cualquier otro modo en que pudiera hacerlo otra Ley autonómica.

Sin embargo, el reconocimiento del derecho a promover los desarrollos urbanísticos a partir de la propiedad del suelo, con el cumplimiento del Plan y de las obligaciones legales sin perjuicio de la gestión pública, directa o indirecta, es la única garantía de que la promoción sea posible como actividad reglada y no dependiente de la decisión direccional de la Administración de aceptar o no el proceso urbanizador. Si se cierra la puerta a la iniciativa privada y se condiciona la actuación de los particulares a la decisión administrativa de aceptar o no la propuesta de aquellos, lo que se pone en riesgo es el principio de libertad de empresa en esta esfera de la economía.

Aprobado el nuevo marco legal estatal sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas establecer sus respectivas legislaciones urbanísticas, de las que depende el futuro del urbanismo en el territorio nacional. Ese futuro está abierto a la novedad y a la diversidad. Una vez más nos encontramos en una situación expectante, con todas las posibilidades de rectificar los errores conocidos y sufridos, y de abrir nuevos horizontes al planeamiento y a la gestión, o de recaer en los mismos errores. Riesgo, este último, al que ya nos ha aproximado la recuperación, siquiera sea provisional, de la Legislación 90/92 por algunas Comunidades.