

# Necesidad de un nuevo marco legal urbanístico

*El actual, agotado por exceso de reglas e intervencionismo*

*El autor defiende la necesidad de una renovación en el actual sistema legal urbanístico español, fundamentalmente en uno de sus pilares básicos: el régimen del suelo, a través de una reforma de la Ley de 26 de junio de 1995. Otros aspectos a revisar son el planeamiento y los sistemas de gestión, ambos en competencia de las CC.AA.*

Finaliza el año 1996 con una situación expectante. Existe la posibilidad de que una corriente nueva y regeneradora penetre en el agotado sistema legal urbanístico. Agotado por un exceso de intervencionismo injustificado, por un complicado entramado de reglas a las que tiene que someterse la actuación urbanística y que convierten a las normas en un fin en sí mismas. Se olvida lo importante: conseguir una gestión fluida que permita alcanzar, en tiempos razonables, los objetivos que con tanto énfasis se encargan de pregonar los planeamientos urbanos. No es exagerado afirmar que el entramado de reglas es tan tupido que impide dar paso a la gestión que constituye su objeto. Se ha llegado a la caricaturesca situación de ser mayor el esfuerzo por encontrar interpretaciones de la norma que conducen a resultados absurdos, que el que se dedica a la solución de problemas reales.

Me estoy refiriendo, como puede adivinarse, a una de las bases de nuestro ordenamiento urbanístico: el régimen urbanístico del suelo. Otro fundamento de este ordenamiento es el planeamiento, también necesitado de reformas en pos de una mayor simplificación y operatividad. En general, todo nuestro sistema necesita un rejuvenecimiento liberalizador, de modo que se eliminen o alivien los excesivos controles que acaban asfixiando la gestión que se pretende tutelar. Hay que advertir, en previsión de interpretaciones equivocadas o intencionalmente descalificadoras, que esta liberalización no tiene por qué significar una inferior calidad ambiental, un menor equipamiento o una utilización abusiva del suelo y de los recursos. Tampoco debe llevar a una absoluta desregularización, sino a la eliminación de aquellas normas y prácticas que obstaculizan y alargan injustificadamente los procesos urba-

nísticos, enrareciendo el mercado del suelo edificable. Mantener los niveles de exigencia que requieren las necesidades sociales no es incompatible con la mayor facilidad de gestión que se reclama, sino todo lo contrario. La atención normativa debe dirigirse también a los instrumentos específicos de la gestión, mejorándolos de suerte que se puedan superar algunas dificultades que vienen apareciendo reiteradamente. Tal es el caso del sistema de compensación –con el doble quórum de mayoría de miembros de la Junta y dos tercios de las cuotas de participación que se exige para la aprobación de proyectos– o el problema que representa la oposición de propietarios que no se adhieren a la Junta y la necesidad de expropiar sus bienes.

## LA LEY DEL SUELO

La nueva regulación de régimen urbanístico del suelo ha de venir a través de una reforma de la Ley del Suelo vigente de 26 de junio de 1992. El inestable régimen de adquisición y pérdida de facultades urbanísticas, cuya transparencia depende de una actividad administrativa municipal que ha resultado inexistente, debe ser revisado de modo que el régimen urbanístico no sea un ámbito extraño al principio constitucional de seguridad jurídica. Dicha reforma debe revisar el erróneo sistema de las áreas de reparto y aprovechamiento tipo en el suelo urbano para conciliar el régimen legal de este suelo con la realidad a la que se refiere. Como debe tratar de reducir los efectos negativos, propiciadores de fenómenos especulativos, de la clasificación del suelo urbanizable, garantizando la preservación de los terrenos que por sus valores deben excluirse de toda posibilidad de urbanizar.

**Francisco Perales Madueño**

Igualmente, la revisión debería alcanzar a los criterios de valoración del suelo a efectos expropiatorios, unificando la fragmentada regulación actual y tendiendo hacia el valor real, sin que el planeamiento constituya, respecto de los suelos de nueva clasificación, factor de elevación artificial. Esto sólo podría suceder si el propio planeamiento dejara de favorecer las tendencias oligopolísticas y los excesos burocráticos no fueran un obstáculo para la gestión.

#### COMPETENCIAS DE LAS CC.AA.

El planeamiento no puede ser objeto de las reformas del T.R. de la Ley de Suelo, por corresponder esta materia al ámbito de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. En la CC.AA. de Madrid, la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de 1995 ha dado un pequeño paso, insuficiente todavía, al distinguir dos niveles en las determinaciones del planeamiento general. Esto permite que en el nivel de las determinaciones pormenorizadas, las cuales no afectan a los elementos característicos de la estructura, la competencia decisoria quede reservada a los Ayuntamientos. La reforma del régimen urbanístico del suelo, si finalmente se produce, debería animar a las Comunidades a adaptar la legislación sobre el planeamiento en el mismo sentido.

Por último, también corresponde a las Comunidades la potestad normativa en materia de gestión. En el número 26 de esta revista, octubre de 1995, se daba noticia de una Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid, en la que, tal y como ocurre en Navarra o Cataluña, se refuerzan los sistemas de actuación. En esta Ley el nuevo

sistema de ejecución forzosa hace concebir fundadas esperanzas. Pendiente de reglamentación, se beneficia de la eficacia de la iniciativa privada, apoyada en la potestades de la Administración. La existencia de iniciativa privada representativa de la propiedad de un 30% de la superficie de la unidad de ejecución permite aplicar el sistema a instancias de los particulares, si bien la Administración puede imponerlo en todo caso.

La clave de su posible eficacia se encuentra en la combinación de la iniciativa y la financiación privadas, las potestades públicas y la vinculación obligatoria, independiente de la adhesión, de todos los propietarios a la gestión. El pago de los costes de urbanización de los no adheridos voluntariamente se realiza con cargo a sus terrenos.

#### INICIATIVAS PÚBLICA Y PRIVADA

Orgánicamente, el sistema dispone de una Comisión Gestora, constituida como entidad urbanística con personalidad jurídica, cuya particularidad reside en que está formada por un igual número de miembros, representantes del Ayuntamiento y de los propietarios, y presidida siempre por uno de los representantes municipales. En definitiva, se trata de un sistema de actuación pública basada en la gestión de la iniciativa privada. Con ello deben superarse las deficiencias de la gestión administrativa del sistema de cooperación y la insuficiencias de las facultades de la Junta de Compensación. La experiencia merece conocerse. Confiamos que en el nuevo año se aprueben las reformas que necesita nuestro anticuado sistema urbanístico legal.

*Francisco Perales  
Abogado Urbanista.*