

La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo y la resolución del Parlamento Europeo sobre una política concertada de ordenación del territorio

Angel Sánchez Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. APORTACIONES DE LA RESOLUCION PARLAMENTARIA SOBRE UNA POLITICA CONCERTADA DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1. Opera con equilibrados criterios de evaluación institucional. 2. Integra el urbanismo y el medio ambiente en el supraconcepto de Ordenación del Territorio y propone integrar las políticas sectoriales de la Comunidad en lo que califica como «una estrategia territorial plenamente elaborada». 3. Integra los distintos niveles de las Administraciones territoriales en el procedimiento de elaboración de las estrategias de gestión del territorio comunitario. 4. Atribuye a la Comisión la responsabilidad de elaborar las «líneas directrices de planificación del territorio». 5. Contiene un modelo territorial conexo a un modelo socioeconómico regido por el Principio de Cohesión Social y Económica. A. El equilibrio en el desarrollo comunitario. B. El equilibrio ciudad-campo. C. La armonización de los procedimientos de gestión del espacio. 6. Propuesta de organismos de gestión. II LA LEY DE REFORMA DEL REGIMEN URBANISTICO Y VALORACIONES DEL SUELO. 1. Análisis de las causas generadoras. Exculpación pública e imputación al sector privado. 2. Polariza en el específico problema de la carestía de la vivienda, toda la problemática del urbanismo. 3. Instrumenta las competencias de las Instituciones Centrales del Estado en conflicto con las competencias regionales y locales. 4. Contribuye a consolidar las tradicionales desviaciones de la legislación urbanística.

La proximidad en el tiempo de la promulgación de la Ley de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo y de la aprobación de la Resolución del Parlamento Europeo relativa a una política concertada de ordenación del territorio ¹, invita a la reflexión sobre los contenidos de la

¹ Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (En lo sucesivo, Ley de Valoraciones), y Resolución del Parlamento Europeo de 26 de octubre de 1990, sobre una política concertada de ordenación del territorio (DOCE n.º C 259/652, de 26 de noviembre de 1990). Estudio finalizado en mayo de 1991.

reforma española y sobre su coherencia institucional en el marco normativo comunitario.

El contraste analítico entre la Ley española y la Resolución del Parlamento Europeo está muy distante de la desviación erudita al Derecho comparado o de la evasión temática orientada por la interrelación de categorías conceptuales heterogéneas, supone contrastar el texto legal español con la Resolución, generada por la activa representación parlamentaria española, a efectos de apreciar las respectivas aportaciones y sus diferencias o coincidencias ².

Muy distintos son entre sí los contenidos metodológicos y materiales de la Ley española y de la Resolución del Parlamento Europeo, y desde estos factores diferenciales es patente una discronía del texto legal español en referencia al bloque normativo comunitario que expresa la Resolución del Parlamento Europeo.

I. APORTACIONES DE LA RESOLUCION PARLAMENTARIA SOBRE UNA POLITICA CONCERTADA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Pueden ser sintetizadas en los siguientes puntos:

1. Opera con equilibrados criterios de evaluación institucional

Realiza un riguroso examen de los efectos producidos por las actuaciones comunitarias y expresa insatisfacción por el determinismo de lo que califica como los mecanismos geoeconómicos, cuyas disfunciones no es capaz de controlar la acción de las instituciones comunitarias ³ y que tienen causa en la defectuosa orientación o actuación de

² La Resolución tiene origen en la propuesta de resolución del Diputado Sr. Arbeloa Muru y Belo sobre una política concertada de ordenación del territorio y en la del Diputado Sr. Waechter sobre una política comunitaria de ordenación del territorio.

³ La Resolución detecta que «las concentraciones humanas originan disfunciones socioeconómicas, el desarraigo y aislamiento de las personas, así como el aislamiento de las poblaciones en megalópolis anónimas» y ante el riesgo de que el mercado único y el espacio económico europeo puedan reforzar esta tendencia, estima que «es necesario impedir que los mecanismos europeos puedan reforzar esta tendencia», estima que «es necesario impedir que los mecanismos geoeconómicos sean los únicos que intervengan, mediante un desarrollo ordenado de las comunicaciones y nuevas tecnologías compatibles con la naturaleza y el medio físico y rural», puntos J y K Resolución, *cit.*

los Fondos Estructurales Europeos ⁴, o en las desequilibradas dotaciones en infraestructuras ⁵ y servicios públicos ⁶.

2. Integra el urbanismo y el medio ambiente en el supraconcepto de Ordenación del Territorio y propone integrar las políticas sectoriales de la Comunidad en lo que califica como «una estrategia territorial plenamente elaborada» ⁷

Este último objetivo exige la coordinación internacional de las infraestructuras energéticas, de transporte y de las telecomunicaciones ⁸, lo que demanda un análisis prospectivo del espacio comunitario, que el Parlamento considera como condición previa e indispensable para lo que conceptúa como el ejercicio de la planificación espacial ⁹.

3. Integra los distintos niveles de las Administraciones territoriales en el procedimiento de elaboración de las estrategias de gestión del territorio comunitario

No es preciso insistir en la coherencia de la propuesta para los sistemas descentralizados de Estado. La determinación y eficaz desarrollo de las

⁴ El Parlamento es especialmente crítico con la Política Agraria Común, estima «que beneficia sobre todo a las regiones prósperas y anula parcialmente la acción positiva de los fondos estructurales agravando las disparidades entre las diversas regiones rurales» e invita a la Comisión para que corrija sus efectos negativos, punto 25 Resolución *cit.*

⁵ La resolución estima que las «infraestructuras pesadas»: autopistas, aeropuertos, trenes de gran velocidad, refuerzan los polos urbanos fuertes en detrimento de las regiones más débiles, que requieren «un trato privilegiado a las infraestructuras de transporte que aseguren un desarrollo descentralizado (ferrocarriles primarios y secundarios, telecomunicaciones y puertos)». Punto 21 Resolución *cit.*

⁶ El Parlamento reconoce que «cada habitante de la Comunidad tiene derecho a un conjunto de servicios escolares, culturales, sociales, existenciales, deportivos, recreativos, postales, de comunicaciones, de consumo y abastecimiento y que, además, la existencia de estos servicios, públicos o no, es un factor importante para el mantenimiento y mejora de las poblaciones rurales y de los barrios degradados urbanos».

⁷ La Resolución considera que las «numerosas intervenciones de la Comunidad, especialmente sus políticas estructural, agraria, medioambiental, energética y de transporte, tiene una influencia no despreciable sobre la evolución del territorio europeo, pero que sus intervenciones no se inscriben en una estrategia de integración que constituye su política de ordenación del territorio, los diferentes objetivos de la política preventiva del medio ambiente respecto del territorio (aire, suelo y agua)». Puntos A y 3 Resolución *cit.*

⁸ Punto E de la Resolución *cit.*

⁹ Punto 5 de la Resolución *cit.*

estrategias de gestión del territorio las vincula a los condicionantes de operar con el principio de subsidiariedad y con la participación de los interlocutores regionales en el marco de un diálogo entre los cuatro niveles pertinentes de decisión: «europeo, nacional, regional y comunal». El procedimiento de su elaboración lo completa con la propuesta de intervención de los agentes sociales ¹⁰.

4. Atribuye a la Comisión la responsabilidad de elaborar las «líneas directrices de planificación del territorio»

Su finalidad se particulariza en proporcionar a los Estados y regiones puntos de referencia comunitarios para su propia planificación, de tal modo que orienten las políticas sectoriales de la Comunidad en función de sus efectos territoriales y que proporcionen un marco a los negociadores de los Marcos Comunitarios de Apoyo, orientado por la finalidad de obtener un «desarrollo regional equilibrado, integrado y equitativo» ¹¹.

La determinación de la líneas directrices de planificación del territorio elaboradas por la Comisión, es la premisa que legitima a ésta para fomentar, entre los Estados y regiones, la elaboración de «una política y unas directrices nacionales y regionales de ordenación del territorio que tengan en cuenta el análisis prospectivo comunitario y los objetivos de reparto equilibrado del desarrollo y de salvaguarda del patrimonio biológico, paisajístico y cultural de Europa» ¹².

5. Contiene un modelo territorial conexo a un modelo socioeconómico regido por el Principio de Cohesión Social y Económica

El equilibrio del desarrollo comunitario, el equilibrio ciudad-campo y la armonización de los procedimientos de gestión del espacio son los tres epígrafes que enmarcan las propuestas de la Resolución y que, por sí solos, materializan un preciso esquema operativo, interconexo con los valores que expresa el Principio comunitario de cohesión social y económica ¹³.

¹⁰ «Deberían intervenir, en la medida de lo posible, también representantes de corporaciones privadas tales como las asociaciones de residentes/arrendatarios, los sindicatos, las organizaciones comerciales, etc», punto 12 de la Resolución *cit*.

¹¹ Punto 9 de la Resolución *cit*.

¹² Punto 7 de la Resolución *cit*.

¹³ Art. 130. A. del Acta Unica Europea.

A. *El equilibrio en el desarrollo comunitario*

Este principio es ya suficientemente expresivo de una afortunada integración de factores que ensambla referencias económicas y valores sociales. Opera desde las premisas de una «difusión ordenada y racional de las actividades económicas sobre el conjunto de la Comunidad de manera que todos los ciudadanos tengan igualdad de servicios y oportunidades», propuesta que, en contraste negativo, exige evitar, en los propios términos de la Resolución, «desordenados desarrollos urbanos y procesos destructivos del paisaje, de la arquitectura y de la cultura europea»¹⁴.

Lo que, de modo explícito, es denominado como «una estrategia del equilibrio» se interconecta con las exigencias de «una limitación reglamentaria de las concentraciones económicas, un apoyo reglamentario al desarrollo endógeno y una inversión prioritaria en la formación escolar, universitaria y profesional»¹⁵. Estas específicas propuestas instrumentadas a través de precisos contenidos reglamentarios, se configuran como una referencia que trasciende de los Fondos Estructurales, por estimar que en ellos se dan limitaciones para poder llegar a modificar las tendencias más arraigadas, limitación que pretende obviar mediante la propuesta de textos normativos marco, que pretenden contribuir al fortalecimiento de los Fondos, de los Planes de Desarrollo Regionales y de los Programas de Iniciativas Comunitarias.

La compleja interrelación de factores que implica la propuesta supone integrar referencias tan diversas como los recursos naturales que condicionan el desarrollo endógeno de determinadas áreas territoriales, en simultaneidad con los diversos ciclos de enseñanza, que condicionan las efectivas prestaciones laborales, profesionales o empresariales, y es una explícita muestra sobre la ambición en los objetivos y sobre la voluntad de perfilar y controlar variables, a efectos de llegar a delimitar un modelo operativo que materialice el sistema de valores del Acta Unica Europea.

La Resolución aporta datos suficientemente significativos que contribuyen a perfilar un modelo operativo. Detecta desequilibrios en el ámbito laboral que hacen factible la reducción de los índices de paro¹⁶, y

¹⁴ Punto 16 de la Resolución *cit.*

¹⁵ Punto 17 de la Resolución *cit.*

¹⁶ Considera que existe un déficit de mano de obra cualificada en el artesanado y el comercio, que exige revalorizar los oficios artesanales y, de modo genérico, los nuevos oficios necesarios para el desarrollo endógeno del territorio. Punto 18 de la Resolución *cit.*

hace valer la necesidad de armonizar las diferentes ayudas nacionales para la localización de empresas, de manera que se disponga de un sistema eficaz de orientación de éstas hacia las regiones con los índices más altos de paro ¹⁷.

Desde la problemática laboral y empresarial, en la que subyacen influentes factores socioeconómicos, determina las alternativas para las infraestructuras de los transportes y de la energía, marco referencial sobre el que se asienta el objetivo último de «mantener una red equilibrada de ciudades y villas dinámicas en todo el territorio como anclaje de la vida cultural, social y económica y ordenar el crecimiento urbano, para evitar que se desarrollen gigantescas megalópolis» ¹⁸.

La verosimilitud de la alternativa no obvia la dificultad de conseguir el objetivo propuesto; tiene ocasión de mostrarse en la específica propuesta de dar un trato privilegiado a las infraestructuras del transporte para asegurar un desarrollo descentralizado, con específico apoyo al transporte público de cercanías y de larga distancia, y con propuesta de un programa comunitario de apoyo a los ferrocarriles secundarios y, en particular, a las inversiones de mejora de las infraestructuras en el ámbito rural para incrementar la rapidez y frecuencia de los enlaces ¹⁹.

La propuesta de diseño de las infraestructuras energéticas está regida por el objetivo de conseguir lo que se califica como «un desarrollo en el ámbito energético no concentrado», opción que tiene referencia instrumental en «planes energéticos globales regionales y/o locales», regidos por los criterios rectores de: utilización racional y económica de la energía, utilización de fuentes de energía renovables y combinación energía-calor ²⁰. La inversión de tendencia que supone esta opción energética reincide en la búsqueda y consecución de factores de estabilidad territorial y poblacional mediante la potenciación de los recursos endógenos.

La adecuación a los pequeños y medianos núcleos urbanos para conseguir su consolidación y desarrollo, está muy distante de dejarse seducir por la espectacular óptica de las grandes inversiones en infraestructuras y, en contraposición, se orienta a reequilibrar el modelo territorial,

¹⁷ Punto 18 de la Resolución *cit.*

¹⁸ Punto 20 de la Resolución *cit.*

¹⁹ Puntos 21-23 de la Resolución *cit.*

²⁰ Punto 24 de la Resolución *cit.*

desde la voluntad de neutralizar la tendencia a la concentración de población en áreas territoriales, cuyo paradigma se muestra en la desequilibrante polarización económica ejercida por el área Londres, Amsterdam, Munich, Milán y París ²¹.

B. El equilibrio ciudad-campo

La propuesta de conseguir una relación equilibrada entre núcleos urbanos y áreas rurales es el complemento lógico de la red de ciudades y villas dinámicas en todo el territorio y su consecución se hace pasar por la referida corrección de las desviaciones detectadas en la Política Agrícola Común, la estructuración de una red adecuada de servicios, públicos o privados, y la materialización de una política fiscal de solidaridad supramunicipal que opere desde la complementariedad ciudad-campo y asimile las distorsiones ligadas a la localización de las empresas.

C. La armonización de los procedimientos de gestión del espacio

Esta propuesta ofrece la síntesis conceptual para la alternativa metodológica que exige la convergencia institucional en la gestión del territorio de la Comunidad Europea. La Resolución define los principios orientadores de la política territorial que corresponde desarrollar a los Estados miembros:

- El reconocimiento de la competencia de las corporaciones regionales y locales para la ejecución de la planificación del territorio sobre la base del principio de subsidiariedad.
- La definición de una planificación supramunicipal para asegurar una coherencia de los proyectos de infraestructura en el espacio y en el tiempo.
- La planificación integrada que tendrá en cuenta particularmente los impactos sociales, económicos, demográficos y de medio ambiente de los planes de ordenación.
- La participación del público en las decisiones ²².

Los principios expuestos se complementan con las propuestas de buscar los medios para conseguir una armonización mínima de las normas de asignación de suelo en los diferentes Estados ²³, la consideración del

²¹ Punto H de la Resolución *cit.*

²² Punto 29 de la Resolución *cit.*

²³ Punto 30 de la Resolución *cit.*

espacio como un recurso limitado que debe economizarse ²⁴, la atención especial a las zonas fronterizas mediante la fórmula de armonización transfronteriza de los planes de ordenación del territorio ²⁵, y la creación de una Red Europea de Espacios Protegidos ²⁶.

6. Propuesta de organismos de gestión

La Resolución propone como específicos órganos de gestión: un organismo financiado por los fondos europeos, al que le atribuye la específica misión de controlar la utilización del espacio y del suelo ²⁷, y la creación de una célula operacional de planificación espacial, bajo la responsabilidad de un Comisario, precisando que pudiera ser el encargado de política regional ²⁸.

Desde una perspectiva general y como síntesis valorativa, la Resolución, en su metodología, se adecúa a las exigencias institucionales derivadas del sistema constitucional de autonomías territoriales y, en sus contenidos, ofrece una ponderada respuesta a las complejas variables que inciden en la ordenación del territorio, con delimitación de principios rectores y de procedimientos, y de los órganos encargados de materializar la adecuación del sistema productivo a un equilibrado modelo territorial.

II. LA LEY DE REFORMA DEL REGIMEN URBANISTICO Y VALORACIONES DEL SUELO

Esta Ley se distancia, de modo sensible, de la metodología y de las alternativas de la Resolución del Parlamento Europeo:

1. Análisis de las causas generadoras. Exculpación pública e imputación al sector privado

Particulariza los motivos de su promulgación en una insatisfactoria problemática urbanística: «el fuerte incremento del precio del suelo»,

²⁴ Punto 31 de la Resolución *cit.*

²⁵ Puntos 32 y 33 de la Resolución *cit.*

²⁶ Puntos 34 y 35 de la Resolución *cit.*

²⁷ Punto 31 de la Resolución *cit.*

²⁸ Punto 36 de la Resolución *cit.*

la «excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios» y «la rigidez, cuando no ausencia de instrumentos de que dispone la Administración»²⁹. La exculpación pública y la imputación al sector privado³⁰, introduce en la Ley de Valoraciones un componente dicotómico público-privado que la Resolución del Parlamento Europeo ignora e invierte, en la medida en que opera con los matizados criterios de subsidiariedad, que reconocen en el sector privado la aportación fundamental en la dinámica socioeconómica y atribuyen al sector público la responsabilidad de elaborar las propuestas relativas a infraestructuras en consciente correlación con los representantes de agentes sociales.

En la muy poco sutil escisión referida y en su distancia de los equilibrados criterios de la Resolución parlamentaria europea, radica una primera limitación de la Ley de Valoraciones, que maltrata al sector privado, sin reparar en que las desviaciones en que ha incurrido están determinadas por las dejación de competencias públicas sin excluir líneas erróneas de actuación pública. Problemática bastante más compleja, que hubiera demandado la adecuada precisión en el análisis fenomenológico de lo

²⁹ Epígrafe I. Preámbulo Ley 8/1990. Más contundentes fueron las expresiones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en la presentación del Proyecto de Ley: «El fenómeno que hemos sufrido, particularmente desde los dos o tres últimos años, denominado «boom» inmobiliario, que ha tenido efectos devastadores para muchos españoles en la capacidad de compra de una vivienda por razón del escandaloso precio del suelo, resulta tan lamentable y tan insostenible, que incluso una actitud meramente pasiva podría tratarse de complicidad con lo que está ocurriendo, sobre todo si esta actitud se mantiene por los poderes públicos, que son quizá los únicos que están en condiciones de intervenir eficazmente para resolver el tema planteado o, al menos menos, atenuar sus consecuencias». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 19, Sesión Plenaria nº 16, de 22 de febrero de 1990, pág. 688.

³⁰ En los términos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo: «...dentro del más escrupuloso respeto al marco constitucional vigente, que reconoce la libertad de empresa y la economía de mercado, la intervención de los poderes públicos resulta obligada porque el juego espontáneo de las fuerzas sociales, como se ha demostrado en este caso hasta la saciedad, lleva inexorablemente a la opresión del débil por el poderoso y no sólo perpetúa sino que ensancha las desigualdades. La acumulación de fortunas inmensas en pocos meses, a veces en días, por el mero transcurso del tiempo, como producto de una actitud puramente pasiva y moralmente reprobable como la especulación, es un fenómeno que no puede prohibirse ni evitarse, pero que, desde luego, no hay que estimular y, en la medida de lo posible, debe dificultarse, asegurándose al menos que no se produce sin contrapartidas que beneficien a la colectividad en conjunto», *Diario de Sesiones*, cit. pág. 688. Esta valoración tiene correlato en el preámbulo de la Ley: «...el marco normativo siempre será inservible sin una firme actuación de las Administraciones competentes, asumiendo un claro protagonismo en la adopción de decisiones sobre los espacios que se deben urbanizar y los que deben mantenerse al margen de ese proceso en función de unos criterios generales de ordenación definidos en el planeamiento (y no como mera respuesta a iniciativas aisladas de particulares) y manteniendo con rigor la disciplina para asegurar el cumplimiento de la ordenación existente», Punto I, párrafo 2, in fine.

que es calificado como «ausencia de instrumentos» de que dispone la Administración. Constatación, sin duda, evasiva, que contrasta con los sucesivos textos legales que, desde 1956, han tratado de regular el urbanismo y que han generado una compleja panoplia de instrumentos de planeamiento que, en su inaplicación, ilustran sobre la renuncia del sector público a la articulación y dirección de los procesos de urbanización.

El debate parlamentario de la Ley española y los hechos concurrentes aportan datos significativos para detectar la implicación del sector público en desafortunadas actuaciones que obligan a constatar la activa y muy próxima, implicación pública en el incremento de las tensiones especulativas del mercado ³¹. Lamentable fenomenología que exonera de entrar a cuestionarse aspectos como la inaplicación de figuras de planeamiento o la carencia de inaplicación de las previsiones que pretendieron regular el mercado del suelo mediante el instrumento de los patrimonios públicos.

2. Polariza en el específico problema de la carestía de la vivienda, toda la problemática del urbanismo

La Ley de Valoraciones articula una compleja y dificultosa respuesta jurídica para tratar de resolver el que es, sin duda, el grave problema

³¹ El diputado y profesor Sr. ARIÑO ORTIZ en la defensa de la enmienda a la totalidad sintetizaba este problemática: «Usted ahora brama contra los especuladores; mi grupo y yo también. Pero es que los especuladores no son sólo los agentes privados, es que aquí han especulado, señor Ministro, en primer lugar, los Ayuntamientos que han podido, el de Madrid el primero. Recuerde usted los solares de Santa Engracia, de San Francisco el Grande o el Parque de las Naciones; los institutos públicos de suelo urbano, autonómicos y no autonómicos; la RENFE, el ministerio de Defensa. Aquí todo hijo de vecino ha especulado porque era sencillamente muy fácil esperar plácidamente a que subieran los precios para llenar las arcas», Diario de Sesiones *cit.*, pág. 692.

Con independencia de posiciones políticas, es de lamentar que el equivocado sentido patrimonialista haya orientado la acción de organismos y empresas públicas en la gestión de lo que no es más que Patrimonio de Estado, como conjunto institucional que, conforme a su Ley reguladora, debe excluir perspectivas singulares de órganos públicos parte de una misma personalidad jurídica. Esta desviación ha contribuido a incrementar las tensiones sobre el precio del suelo y, de modo complementario, ha privado a los municipios de deseables soluciones para paliar los déficits de infraestructuras de espacios públicos, de dotaciones para servicios o para usos institucionales. La errática política seguida por el Ministerio de Defensa en la reestructuración de los cuarteles militares y por la empresa RENFE en los traslados y reestructuración de instalaciones ferroviarias, ilustra sobre la corresponsabilidad, cuando no connivencia pública en actuaciones que privan de legitimidad a la crítica que, desde el sector público, se pueda hacer a los agentes privados del sector urbanístico. En el terreno de líneas de actuación pública erróneas en su concepción o sin éxito en su efectiva materialización, tiene que ser considerada la opción de crecimiento cero para Madrid en su Plan General de 1985.

sectorial de la vivienda. Desagrega el inicial contenido unitario de la propiedad urbana en cuatro fases, que califica como «las diversas facultades de contenido urbanístico susceptibles de adquisición». Articula controles públicos sobre cada fase con pérdida del contenido del aprovechamiento urbanístico si se incumplen los plazos temporales previstos ³², con la consecuencia de que el puntual problema que se pretende resolver sectorializa el urbanismo y le priva de incardinación en el ámbito de la ordenación territorial y de su enriquecimiento como técnica de acción pública con la multiplicidad de referencias socioeconómicas que muestra la Resolución del Parlamento Europeo. Ello implica una situación de desconexión de la metodología institucional de las Comunidades Europeas que, en último extremo, supone la segregación de los más significativas líneas marcadas por las normas y las políticas comunitarias con incidencia territorial: fondos estructurales, política regional e iniciativas locales de empleo.

Los efectos inducidos por esta desviación sectorial hacia la problemática de la vivienda, comprometen el llegar a definir la estrategia territorial plenamente elaborada que, a nivel de conjunto territorial comunitario, postula el Parlamento Europeo, y que requiere precisas concreciones a nivel de cada Estado. De modo simultáneo, deja sin plantear el objetivo de conseguir un desarrollo regional equilibrado, integrado y equitativo, en calidad de referencias finalistas comunitarias, que coexisten con la voluntad de definir una red equilibrada de ciudades y villas dinámicas. En la misma línea, es constatable que, con dificultad sintonizará con la propuesta de armonizar, a nivel comunitario, los procedimientos de gestión del espacio y de las normas de asignación del suelo en los diferentes Estados.

El celo con el que se pretende resolver el problema de la especulación privada en el sector de vivienda, parece impedir reparar en que, sin necesidad de atender objetivos marcados por las Comunidades Europeas, la misión de los Poderes Públicos en su acción territorial está conexa, de modo ineludible, a las adecuadas dotaciones de infraestructuras, desde las cuales, sin necesidad de trocear el derecho de propiedad, ni de incurrir en el riesgo del fracaso público en la efectiva materialización de las expropiaciones con las que la Ley pretende sancionar el incumplimiento de los plazos edificatorios, podría regularizar la acción urbanística del sector privado, y evitar verificar que, si bien hay viviendas, aunque con elevados precios de adquisición, aún

³² Que implican, de modo sucesivo y continuado, la diferenciación entre el derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación, Epígrafe IV del Preámbulo y artículo 11-28 Ley.

se carece de elementales infraestructuras para poder acceder o circular con fluidez por carreteras de acceso o por calles que siguen sin discriminar tráficos urbanos o interurbanos.

3. Instrumenta las competencias de las Instituciones Centrales del Estado en conflicto con las competencias regionales y locales

La Ley de Valoraciones, con injustificada relegación de las exigencias institucionales que impone el Estado autonómico, ignora la importante actividad de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y al amparo de los títulos competenciales relativos al estatuto básico de la propiedad, de la legislación sobre expropiación, y de la facultad de planificar la actividad económica diseña el cuatripartito derecho de la propiedad urbana, con su cenit en el derecho a la edificación y como una suerte de reconocimiento de crédito supeditado a la superación de tres bloques de cláusulas.

La compleja estructura jurídica que la ley diseña para la propiedad urbana, pondrá a prueba lo que ha sido la muy precaria capacidad de gestión pública. Incorpora un controvertido diseño ³³ que concita la oposición de todo el arco regional —legitimado por una intensa actividad en el desarrollo de sus competencias constitucionales en materia de urbanismo y ordenación territorial— y se distancia de la metodología comunitaria para las acciones públicas sobre el territorio, que, en estricta coherencia con nuestro sistema constitucional, implican a todos los niveles de las Administraciones territoriales en la programación del territorio. La defensa de la competencia de las Instituciones Centrales del Estado se pretende encontrar, junto a la legislación civil y de expropiación en la competencia de planificación general de la economía ³⁴, título competencial que, al ser alegado, se vuelve en contra del alegante, en su desconocimiento de la metodología que para la planificación dispone el artículo 131 de la Constitución, que comprendía el paradigma de la planificación participada por las autonomías territoriales.

³³ La idea de «ser una ley hecha por académicos que —perdónenme la expresión— no han abierto una calle», fue expresado en el debate de totalidad del entonces proyecto de Ley por el Diputado, Sr. Recorder i Miralles, del Grupo Parlamentario Catalán. Diario de Sesiones *cit.* pág. 197.

³⁴ Ministro de Obras Públicas y Urbanismo en la presentación del Proyecto de Ley, Diario Sesiones, *cit.*, pág. 690.

4. Contribuye a consolidar las tradicionales desviaciones de la legislación urbanística

El grave problema de inaplicación de la legislación urbanística, con una fenomenología que comprende desde la elusión de los instrumentos de planeamiento a la ignorancia municipal de previsiones tan específicas como los registros de solares o la indeterminación de los compromisos de conservación de urbanizaciones ³⁵, se incrementa con un texto normativo que opera con competencias públicas que pueden exonerar del cumplimiento de las previsiones de la Ley ³⁶ y que, por su atipicidad jurídica, supone un reto a la capacidad de gestión privada y pública.

Las dificultades de técnica jurídica para integrar en los instrumentos registrales la nueva configuración del Derecho a la Edificación, en calidad de fase terminal de las tres previas situaciones que le preceden, y las dificultades que ello implica para la formalización de operaciones crediticias, son parte de los obstáculos que preconicionan la aplicación de la Ley desde la perspectiva jurídico privada.

Los controvertidos plazos temporales previstos para la realización de la urbanización y el cumplimiento de los deberes urbanísticos de cesión y equidistribución, que consolidan el derecho a urbanizar y el derecho al aprovechamiento urbanístico, y para el inicio y la realización de las obras conforme a licencia que hacen posible consolidar el derecho a edificar y el derecho a la edificación, contienen —con independencia de la excepción a su vinculatoriedad que el sector público

³⁵ Sintetiza esta problemática la existencia de varios miles de kilómetros de viales y de importantes infraestructuras de servicios sin régimen jurídico definido, situación que es consecuencia de la inconcreción de los compromisos, que debieran haber sido instrumentados mediante la correspondiente Entidad Urbanística de Conservación, entre promotores, comunidades de vecinos y Ayuntamiento donde se asientan las urbanizaciones. Problema trascendente en sus efectos jurídicos y económicos para los Ayuntamientos afectados por urbanizaciones costeras, de segunda residencia y entornos de áreas metropolitanas, cuya solución es previsible se decante hacia fórmulas de financiación pública en lógica consecuencia con la tolerancia de los ayuntamientos en el incumplimiento de las previsiones de la normativa urbanística.

³⁶ La Disposición Adicional 1ª de la Ley establece el principio general de aplicación de la Ley a los municipios de población superior a veinticinco mil habitantes y a los comprendidos en los entornos metropolitanos delimitados por la correspondiente Comunidad Autónoma, al tiempo que reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia de disponer su aplicación a los municipios menores de veinticinco mil habitantes y de exonerar a municipios que no sean capitales de provincia ni cuenten con más de cincuenta mil habitantes.

se autoestablece ³⁷ — una implícita opción organizativa: la alternativa por estructuras empresariales que tengan la suficiente capacidad financiera para poder adecuarse a las fases del procedimiento y a las exigencias que en cada una de ellas se imponen para consolidar el derecho a la edificación. Ello supone precondicionar la capacidad de diseño de la autopromoción o del perfil de promoción no profesionalizado, articulados, ambos, desde la disponibilidad de recursos económicos en fases temporales sucesivas no determinadas.

El referido esquema organizativo conecta con la alternativa de institucionalizar las actividades económicas, en relación con el mantenimiento de los equilibrios socioeconómicos básicos o en función de la consecución de objetivos de interés social, y es parte de las regulaciones legales que han condicionado el acceso a determinadas actividades empresariales desde criterios de ordenación socioeconómica, con un espectro tan amplio como el que se extiende del sector bancario, en el ámbito de la legislación central ³⁸, a la concreción regional de las características y condiciones de instalación de determinadas superficies comerciales en determinadas unidades urbanísticas ³⁹.

La pretensión de generalizar un modelo, en contraste con realidades muy diversas en las estrategias socioeconómicas, supone delinear un esquema operativo con más excepciones que reglas, que contribuye a relativizar el modelo y a plantear si el específico diseño de un específico plan de vivienda, no hubiera sido suficiente para resolver la problemática de carácter monográfico que orienta la pretendida Ley general de reforma de la legislación del suelo de 1990, desconectada de la metodología institucional europea en la programación de las acciones públicas sobre el territorio y objeto del olvido, a pesar de su opción monográfica, por la alternativa de la vivienda en el reciente debate político que, con ocasión de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 1991, ha generado un específico programa de vivienda fuera del contexto instrumental de la Ley de reforma.

A efectos de materializar el referido programa, que deja sentir el determinismo de la política municipal por las estrategias nacionales, sí es utilizable el instrumento de calificaciones de suelo realizadas por los

³⁷ Disposición adicional 3.ª 2 de la Ley que dirime los periodos temporales en conexión con los específicos planes de viviendas públicas y no con previsiones del planeamiento urbanístico.

³⁸ Ley 26/1988, de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

³⁹ Ley de Cataluña 3/1987 de equipamientos comerciales.

ayuntamientos, con riesgo de ruptura de la coherencia de los pocos planes que han sido elaborados, y como fórmula que no se distancia mucho de la insatisfactoria técnica de la acumulación de planes parciales regidas por la exclusiva referencia de construcción de viviendas ⁴⁰ que caracterizó el urbanismo de los años sesenta y setenta. En esta dinámica se incardina la implícita voluntad de fortalecer grupos empresariales inmobiliarios que asuman estas estrategias, con sensibles afinidades con el periodo temporal antes reseñado, en la medida en que supedita a esta política los diseños que exige las técnicas de rehabilitación ⁴¹ o las inversiones en infraestructuras y en dotaciones institucionales que aporten la necesaria racionalidad a las tramas urbanas ⁴², en calidad de muy limitados objetivos urbanísticos situados, a sensible distancia de los preconsiderados objetivos comunitarios, y que, dentro de sus específicos contenidos urbanísticos, son un significativo testimonio de problemas que han pasado desapercibidos a la Ley de Valoraciones.

Al buen sentido de las Comunidades Autónomas y dentro de la lógica del retorno a la métrica constitucional, queda confiada la homologación con las premisas comunitarias que obstaculiza la Ley de Valoraciones. La elaboración del texto refundido, con la condición de texto único ⁴³, integrador de textos legales y reglamentarios y orientado por la habilitación para «la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones» ⁴⁴, va a ser la prueba inicial para detectar puntos de tensión competenciales que sería deseable que, en un primer momento, se orientaran a replantear alternativas elusorias de conflictos y, en posterior fase, generaran opciones más coherentes con la metodología institucional de Estado autonómico.

⁴⁰ En esta línea es sintomática la preferente afectación del Patrimonio Municipal del Suelo a la construcción de viviendas en régimen de protección pública, artículo 98.3 de la Ley.

⁴¹ Limitada en su consideración a las técnicas de ejercicio público de los derechos de tanteo y retracto, artículo 90.4 de la Ley.

⁴² Sólo considerado a efectos de articular los casos que excepcionan la reversión de expropiaciones, artículo 75 de la Ley.

⁴³ Párrafo final del Preámbulo de la Ley.

⁴⁴ Disposición Final 1ª de la Ley.

