

PONENCIA

XXII CONGRESO DE JPD

PLANEAMIENTO URBANISTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

MARIANO DE LA VILLA SANZ. ARQUITECTO.

- 1. EL PLANEAMIENTO. SECUENCIA DE SU DESARROLLO.**
 - EL PLAN GENERAL:
 - EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO:
 - LA GESTION:
- 2. FACTORES QUE PERTURBAN LA NORMALIDAD DEL DESARROLLO.**
- 3. LA CRECIENTE INCORPORACION DE LA DISCRECIONALIDAD EN LAS DETERMINACIONES DEL PLANEAMIENTO.**
 - 3.1 CAUSAS.**
 - 3.2 UN EJEMPLO DE ESTA DISCRECIONALIDAD: LOS CONVENIOS URBANISTICOS.**
 - 3.3 MODALIDADES DE CONVENIOS MÁS USUALES.**
 - 3.4 PRINCIPALES CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LOS CONVENIOS EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO.**
- 4. LA INCIDENCIA DE LA ACTUACION DE LA JUSTICIA EN LA FORMACION Y DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO.**
 - 4.1 EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO LA EXCESIVA DURACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO FINAL.**
 - 4.2 LA UTILIZACION DE LA VIA PENAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE OPOSICIÓN. SUS CONSECUENCIAS EN LA ADMINISTRACION.**
- 5. REFLEXIONES SOBRE PLANEAMIENTO URBANISTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE.**

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

1. EL PLANEAMIENTO. SECUENCIA DE SU DESARROLLO.

- **EL PLAN GENERAL:**

- **EL ESQUEMA TERRITORIAL.**

El plan general desde la ley del suelo de 1.956, y sobre todo de la de 1.976, es el único documento de ordenación integral del territorio que tiene capacidad para clasificar suelo.

Durante muchos años la atención y el esfuerzo de los planes generales, se encauzaban de forma decreciente al suelo urbano, al suelo urbanizable, y por último al suelo no urbanizable, que como todos sabemos en la ley de 1.976, tenía carácter residual y extensivo. Todo lo que no era el núcleo de suelo urbano, o su corona de suelo urbanizable, quedaba como suelo no urbanizable.

Excepto en municipios muy concretos, en general las previsiones de los planes generales atendían el crecimiento vegetativo o a causa de una inmigración moderada, y se desarrollaban en el entorno próximo de los núcleos consolidados existentes.

Esta situación dio un vuelco total por dos factores: la trastocación del concepto de suelo residual que pasó de ser el no urbanizable al urbanizable con la ley 6/98 de 13 de abril, y el cambio del modelo de crecimiento en amplias zonas de España, con la incorporación de núcleos de crecimiento autónomos, desvinculados de los núcleos tradicionales, para los que no se valoraba su proximidad a ellos, sino otros valores ambientales o lúdicos.

Por esto los planes generales en su gestación y desarrollo tuvieron que buscar otras referencias, metas y estrategias.

- **LA INTERACCION MEDIOAMBIENTAL.**

Paralelamente a lo anterior ha ido creciendo la concienciación sobre la necesidad de proteger, y preservar

el medio ambiente, a la vez que se reforzaba la legislación específica sobre esta cuestión.

La elaboración de los planes generales, ha ido dedicando una atención creciente a ese territorio que antes era residual, porque no se iba a utilizar para el desarrollo inmobiliario, pero a la vez las tensiones de crecimiento y los nuevos mercados de la demanda han propiciado una mayor apetencia de zonas que antes estaban protegidas de forma natural y ahora por el contrario resultan muy solicitadas.

Esto produce una dialéctica entre crecimiento y conservación, que antes no se planteaba y que en la actualidad surge desde el inicio de la formulación de los planes generales, con posturas en general poco equilibradas en uno u otro sentido.

▪ **EL PROCESO DE APROBACION.**

La necesidad de interacción de los criterios de desarrollo urbanístico y evaluación de sus consecuencias medioambientales, conduce a la multiplicación de los organismos afectados por el proceso de formulación y aprobación del planeamiento general, que puede derivar en un estado de insatisfacción social, ante la excesiva dilación en la aprobación del plan general municipal, necesario por ser el marco de desarrollo.

La proliferación de trámites medioambientales y sectoriales, con la obligada reiteración de informes a lo largo del proceso.

Los documentos y procedimientos tales como:

- Estudio de impacto territorial.
- Estudio de impacto ambiental.
- Memoria ambiental.
- Informe de sostenibilidad ambiental.

Con consultas y solicitud de informes reiterados a lo largo de la tramitación en la fase de avance, y en las fases de aprobación inicial, provisional o definitiva y hasta a 15 o 20 organismos en varias de ellas, supone que se tiene que pedir a veces mas de cincuenta informes a lo largo de la tramitación de un plan general, y todo ello afectado por los

cambios de criterios de cada organismo en los sucesivos informes que emiten sobre un mismo tema, las contradicciones entre organismos, y por supuesto la influencia que el distinto signo político de unos y otros organismos impregna a los informes cuando tal diferencia existe.

- **EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO:**

- PLANES PARCIALES.
- PLANES ESPECIALES.
- ESTUDIOS DE DETALLE.

Después de los 8,10,12 o mas años que se consumen en la aprobación de un plan general, se inicia el desarrollo del segundo escalón de definición, a través de la figura de los planes parciales, y se vuelven a repetir muchos de los tramites que ya se han recorrido en el plan general, estudios de impacto ambiental, informes de sostenibilidad ambiental, memoria ambiental, informes sectoriales de los mas variados departamentos, y organismos, que también tienen que emitir sucesivos informes, así como las compañías suministradoras (agua, luz, saneamiento, gas, teléfono, etc.).

- **LA GESTION:**

- PROGRAMAS DE ACTUACION.
- PROYECTOS DE REPARCELACION.
- PROYECTOS DE URBANIZACION.
- PLANES ESPECIALES DE INFRAESTRUCTURAS.

Si, como se ha podido comprobar, las etapas de ordenación son largas, normalmente las de gestión lo son aun más, y además son las que generan el mayor número de conflictos ya que en ellas, se concretan derechos genéricos en parcelas específicas, y además se fijan indemnizaciones por los bienes existentes, desahucios, rehajojos, etc.

En esta etapa es en la que se producen los más significativos atropellos por parte de la figura del urbanizador, sobre los propietarios minoritarios, ya sea por la sobrevaloración de los costes, la infravaloración de los derechos edificatorios o la

asignación de parcelas en zonas de peor calidad o situación de las que realmente les correspondería.

- **INCIDENCIA DE LA DURACIÓN DEL PROCESO – SUCESIÓN DE RESPONSABLES POLÍTICOS.**

Como consecuencia del proceso que se ha expuesto: planeamiento general, planeamiento sectorial, gestión y urbanización, los expedientes urbanísticos tienen un recorrido administrativo, que puede oscilar entre los cinco o quince años.

A lo largo de este periodo de tiempo, casi con seguridad suceden dos cosas:

- se van produciendo variaciones en el marco legal en los diversos escalones de la administración.
- los cargos políticos van siendo ocupados por sucesivas personas del mismo o diverso signo político, que aportan siempre, distintos criterios de desarrollo, mas o menos acusados, según los casos.

Es fácil comprender el nivel de incertidumbre y subjetividad que la influencia de:

- decenas de informes sectoriales.
- otros muchos informes de la propia administración actuante.
- la diversa interpretación de legislación confluyente o sucesiva.
- la distinta óptica de responsables técnicos o políticos que se van sucediendo.

Van produciendo en este proceso de sucesiva concreción de derechos y obligaciones que es el desarrollo urbanístico.

- **LAS RAZONES TÉCNICAS, LAS RAZONES POLÍTICAS, SU JUSTIFICACION, LA UTILIZACIÓN A POSTERIORI.**

En el urbanismo y la ordenación territorial, sobre todo a nivel de planeamiento general, suelen existir razones técnicas y jurídicas que avalan o desaconsejan la adopción de determinadas opciones y que deberían ser la base de partida para la toma de decisiones por los responsables políticos.

Sin embargo, el proceso suele ser el inverso, y lo frecuente es que ante determinados estímulos, electorales, económicos o sociales, los responsables políticos adoptan una decisión de alcance territorial y urbanístico, y a posteriori se buscan las justificaciones técnicas para vestir el expediente administrativo que da carta de naturaleza a esa decisión política, que no tiene porqué coincidir con las alternativas técnicas que hubieran sido mas deseables.

En las cuestiones medioambientales la situación puede ser a la inversa, y en estos casos suele existir una preeminencia de las razones que emanan de los niveles técnicos sobre la voluntad política, probablemente por el temor que se tiene a las actuaciones de los grupos minoritarios y su repercusión mediática.

2. FACTORES QUE PERTURBAN LA NORMALIDAD DEL DESARROLLO URBANISTICO Y TERRITORIAL.

- LA CONTINUA VARIACION DEL MARCO LEGAL.
- LOS AMPLIOS PLAZOS DE TRAMITACION EN LOS SUCESIVOS ESCALONES DE DEFINICION Y TRAMITACION.
- LA INCIDENCIA CRECIENTEMENTE PREVALENTE DE LA LEGISLACION SECTORIAL.
- LA OBLIGADA REITERACION DE INFORMES Y DOCUMENTACION SECTORIAL, CON FRECUENCIA CONTRADICTORIOS Y VINCULANTES.
- LA FALTA DE CAPACIDAD REAL DE LA ADMINISTRACIÓN PARA ASUMIR LAS OBLIGACIONES Y COMPETENCIAS QUE LES ASIGNA LA LEGISLACION.
- LA DISPERSION DE COMPETENCIAS Y LA FALTA DE COLABORACION ENTRE ADMINISTRACIONES O DEPARTAMENTOS DE UNA MISMA ADMINISTRACION.
- LA SISTEMATICA Y EXCESIVA POLITIZACION DE CUALQUIER ACTO ADMINISTRATIVO MEDIATIZANDO CUESTIONES DE CARÁCTER TECNICO, U Oponiéndose a cualquier propuesta del adversario por el mero hecho de su origen.
- EL GRAVE DETERIORO O LA CASI PARALIZACION DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL POR LA UTILIZACION DE LA VIA PENAL COMO ARMA POLITICA O DE OPOSICION DE LOS GRUPOS MINORITARIOS.

3. LA CRECIENTE INCORPORACION DE LA DISCRECIONALIDAD EN LAS DETERMINACIONES DEL PLANEAMIENTO.

3.1 CAUSAS:

- LA GRAN DEPENDENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE LOS INGRESOS QUE DERIVAN DEL DESARROLLO INMOBILIARIO PARA SU SUPERVIVENCIA.
- LA REFORMA LEGAL QUE TRASTOCÓ EL CARÁCTER RESIDUAL DEL SUELO NO URBANIZABLE POR EL SUELO URBANIZABLE, QUE HA PROPICIADO LA RUPTURA DE CUALQUIER MODELO TERRITORIAL COHERENTE.
- LOS MUY LARGOS PLAZOS QUE SUPONEN LA PLANIFICACIÓN Y LOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO, Y SU INCIDENCIA EN LOS COSTES FINANCIEROS.
- EN PARALELO, LA ANÁLOGA SUPERFICIALIDAD O FALTA DE JUSTIFICACIÓN DE LAS DECISIONES SOBRE PROTECCIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS.

3.2 UN EJEMPLO DE ESTA DISCRECIONALIDAD: LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS.

- LOS DOS MODELOS DE PLANEAMIENTO GENERAL:
 - LOS MUY PORMENORIZADOS Y DEFINIDOS, GRÁFICA Y NORMATIVAMENTE.
 - LOS MUY IMPRECISOS Y FLEXIBLES.
 - VENTAJAS E INCONVENIENTES DE UNOS Y OTROS → LA RIGIDEZ O LA INSEGURIDAD.

El primer modelo de plan general, resulta muy rígido en su desarrollo, ante situaciones tan cambiantes como se plantean en el urbanismo actual y obligan a una sucesiva y reiterada tramitación de modificaciones del plan general, que producen un fuerte desgaste político, un cuerpo documental heterogéneo e incluso contradictorio y propician un conjunto de decisiones políticas, tomadas a menudo por meros criterios de oportunidad.

El segundo modelo de plan general en el que prima la flexibilidad y las disposiciones genéricas y literarias sin la suficiente definición o concreción, dejan un excesivo número de decisiones pospuestas al desarrollo del plan general y en manos de la interpretación continua del responsable técnico o político de turno, propiciando tratos discriminatorios, cuando no arbitrarios y generando gran inseguridad

entre los ciudadanos, que pueden conseguir mejores o peores condiciones urbanísticas en función de su capacidad de influencia o relación con los “interpretadores” del plan general.

- LA UTILIZACION DE LA FIGURA DEL CONVENIO, COMO LEGITIMACIÓN PARA ROMPER EL EQUILIBRIO TERRITORIAL, EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y EL TRATAMIENTO HOMOGÉNEO A LOS ADMINISTRADOS:
 - EL ORIGEN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS PARA LOS AYUNTAMIENTOS: LA OBTENCION DE MAYORES CONTRAPRESTACIONES O PARTICIPACION EN LAS PLUSVALÍAS QUE LAS QUE DERIVAN DEL MERO CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN, PRODUCIENDOSE A MENUDO CLAROS EXCESOS EN LA IMPOSICION DE CARGAS.
 - PERO A MENUDO ESTAS BUENAS INTENCIOINES ACABAN EN ACUERDOS SIN LA SUFICIENTE TRANSPARENCIA O AFECTANDO A TERRENOS QUE NO HUBIERAN MERECIDO LA CONDICION DE URBANIZABLES EN UN PROCESO DE DESARROLLO NORMAL DEL PLAN GENERAL.
 - LOS URBANIZADORES A TRAVÉS DE LOS CONVENIOS DESEAN OBTENER:
 - LA DISMINUCION DE LA INCERTIDUMBRE EN LA TOMA DE DECISIONES EN LA ADMINISTRACION
 - EL ACORTAMIENTO DE LOS LARGOS PLAZOS DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO URBANISTICO.
 - EL INCREMENTO DE LAS PLUSVALÍAS COMO CONSECUENCIA DE LAS VENTAJAS QUE DERIVAN DEL CONVENIO.
 - LA ADQUISICION PREVIA DE SUELO A BAJO COSTE, QUE PERMITE AUMENTAR LAS PLUSVALIAS AL SER CLASIFICADO COMO URBANIZABLE A CONSECUENCIA DEL CONVENIO.

3.3 MODALIDADES DE CONVENIOS MÁS USUALES.

- DE RECLASIFICACIÓN DE SUELO, CON ABONO DE UNA CANTIDAD POR VIVIENDA, EN FUNCION DE LA EDIFICABILIDAD ASIGNADA.
- DE RECLASIFICACION, CON ABONO DE UNA CANTIDAD POR VIVIENDA Y COMPROMISO DE EJECUCION DE INFRAESTRUCTURAS DE CONEXIÓN.
- DE RECLASIFICACIÓN, E INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD CON:

- PAGO POR VIVIENDA.
- EJECUCION DE INFRAESTRUCTURAS.
- EJECUCION DE DOTACIONES.
 - PÚBLICAS.
 - PRIVADAS.
 - EN REGIMEN DE CONCESION.
- DE INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD.
- DE CESION DE SUELO DE SISTEMAS GENERALES CON ACUMULACION O TRASLADO DE EDIFICABILIDAD (ESPACIOS LIBRES).

3.4 PRINCIPALES CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LOS CONVENIOS EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

- RUPTURA DE UN MODELO DE CRECIMIENTO Y ORDENACION TERRITORIAL COHERENTE SOSTENIBLE Y EQUILIBRADO.
- DIFERENTE TRATO QUE RECIBEN LOS CIUDADANOS EN FUNCIÓN DE SU CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN CON LA ADMINISTRACION.
- DESEQUILIBRIO QUE SE PUEDE PRODUCIR ENTRE LO QUE RECIBE LA ADMINISTRACION Y EL URBANIZADOR.
- EL TRASLADO DE CARGAS FUTURAS A LOS AYUNTAMIENTOS, NO CUANTIFICADAS ADECUADAMENTE.

4. LA INCIDENCIA DE LA ACTUACION DE LA JUSTICIA EN LA FORMACION Y DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO.

4.1 EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO LA EXCESIVA DURACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO FINAL.

- EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS DEJAN IMPUNE, DE HECHO, LA PERTURBACIÓN DEL ORDEN ALTERADO.
- LAS SENTENCIAS SUELEN RECAER SOBRE POLITICOS DISTINTOS A LOS QUE COMETIERON LOS ACTOS, QUE NO SE SIENTEN AFECTADOS.
- HACEN INOPERANTES LAS SENTENCIAS PORQUE NO SE PUEDEN LLEVAR HASTA SUS ÚLTIMAS CONSECUENCIAS DE RESTITUCIÓN.

- LOS IMPULSORES Y EJECUTORES DE LOS HECHOS YA CUENTAN CON ESTA DILACIÓN PARA CONSENTIR O REALIZAR LAS ACTUACIONES.
- EL INCUMPLIMIENTO O ENMASCARAMIENTO DE LAS SENTENCIAS POR PARTE DE LA ADMINISTRACION, POR ACCION U OMISION COMO PRÁCTICA HABITUAL EN TEMAS TERRITORIALES Y URBANISTICOS.

4.2 LA UTILIZACION DE LA VIA PENAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE OPOSICIÓN. SUS CONSECUENCIAS EN LA ADMINISTRACION.

- LA GRAVE PERTURBACIÓN QUE SUPONE EN LA ACTUACION DE LOS FUNCIONARIOS.
- LA CREACION DE UN CLIMA DE INACTIVIDAD Y DE NEGATIVA A ASUMIR LA MÁS MÍNIMA RESPONSABILIDAD ENTRE LOS FUNCIONARIOS.
- LA MULTIPLICACION HASTA EL INFINITO DE LA DEMANDA DE INFORMES TECNICOS Y JURIDICOS, PARA ASEGURAR EL RESPALDO A CUALQUIER DECISION, LO QUE DILATA Y A MENUDO PARALIZA LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.
- LA IMPUNIDAD REAL QUE SUPONE PARA LOS QUE UTILIZAN ESTA VÍA PENAL, CUANDO FINALMENTE, AÑOS DESPUES, NO SE CONCRETA NINGÚN TIPO DE SENTENCIA CONDENATORIA COMO CONSECUENCIA DE SUS DENUNCIAS.
- LA UTILIZACION DE LA VÍA PENAL COMO MERO INSTRUMENTO PARA OBTENER RELEVANCIA MEDIÁTICA, O PARA DEMONIZAR ACTUACIONES QUE PUEDEN SER DISCUTIBLES O NO, PERO POR OTRAS VÍAS.

5. REFLEXIONES SOBRE PLANEAMIENTO URBANISTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

- EL PLANEAMIENTO ES UN PACTO SOCIAL ENTRE LOS POLITICOS Y LOS CIUDADANOS SOBRE EL DESARROLLO Y UTILIZACION DE UN TERRITORIO.
- EL PLANEAMIENTO SERA EFECTIVO Y SE RESPETARÁ EN SUS DETERMINACIONES SI HA SIDO FRUTO DE UN CONSENSO, Y DEL CONVENCIMIENTO DE QUE ES LO MAS CONVENIENTE PARA LA COLECTIVIDAD.

- CUALQUIER MEDIDA RESTRICTIVA QUE SE INCORPORA AL PLANAMIENTO DEBE ESTAR SUFICIENTEMENTE JUSTIFICADA PARA QUE LOS AFECTADOS LA ASUMAN COMO NECESARIA Y CONVENIENTE.
- ESTO QUE ES RELATIVAMENTE FACIL DE ENTENDER APLICADO A LAS AREAS URBANAS, PORQUE EXISTE UNA TRADICION DE SIGLOS DE NORMATIVA, RESULTA MÁS DIFICIL DE IMPONER EN EL TERRITORIO.
- EL DESARROLLO SOSTENIBLE, PRECISA DE LA PARTICIPACION EQUILIBRADA DE LOS DOS CONCEPTOS, DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD. EL EXCESO DE DESARROLLO ES UNA GRAVE CARGA QUE DEJAMOS A NUESTROS DESCENDIENTES Y LA HIPERPROTECCIÓN PUEDE PRODUCIR UN RECHAZO SOCIAL QUE DIFÍCILMENTE LOS RESPONSABLES POLÍTICOS ESTÁN DISPUESTOS A ASUMIR, AUN EN EL CASO DE QUE ESTÉ JUSTIFICADA.
- LAS RECIENTES ELECCIONES HAN DEMOSTRADO QUE LOS CIUDADANOS NO PERCIBEN EL DESARROLLO COMO ALGO A EVITAR, O POR LO MENOS CON EL GRADO DE RADICALIDAD QUE SE CONTIENEN EN LOS MENSAJES DE MINORIAS.
- ES EVIDENTE QUE DEBEMOS DEJAR A NUESTROS SUCESORES UN MUNDO HABITABLE Y NO DEVASTADO, PERO TAMBIÉN LO ES QUE NO SE PUEDE EXIGIR A LA GENERACIÓN PRESENTE QUE SU AHORRO EN PRO DE LAS GENERACIONES FUTURAS LES IMPIDA ALCANZAR LOS NIVELES DE BIENESTAR QUE ELLOS CONSIDERAN MÍNIMOS, A NO SER QUE SE LES CONVENZA DE QUE SON EXCESIVOS.
- ES CIERTO QUE TODOS SOMOS EGOISTAS Y NOS RESISTIMOS A PERDER COTAS DE BIENESTAR, PERO TAMBIÉN LO ES QUE LOS NIVELES Y METAS DE SOSTENIBILIDAD ESTÁN SIENDO ESTABLECIDAS A MENUDO POR MINORIAS RADICALIZADAS QUE MÁS QUE EL CONVENCIMIENTO AL CUERPO SOCIAL, BUSCAN LA IMPOSICIÓN DE SUS CRITERIOS.
- EL PLANEAMIENTO EN LA PRIMERA ETAPA DE SU FORMACIÓN, DEBE ANALIZAR TANTO LOS GRAVES INCONVENIENTES QUE DERIVAN DE CRITERIOS DE DESARROLLO EXCESIVO, COMO LAS CONSECUENCIAS DE LA EXCESIVA PROTECCIÓN Y LIMITACIÓN DE INICIATIVAS, PONIENDO A DISPOSICION DE LOS CIUDADANOS INFORMACION Y ELEMENTOS SUFICIENTES PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA OPCIÓN QUE PREFIEREN, QUE EN GENERAL SUELE SER INTERMEDIA ENTRE AMBOS EXTREMOS.

MURCIA, A 6 DE JUNIO DE 2007

