

PONENCIA

XXII CONGRESO DE JPD

URBANISMO DEPREDADOR: PARTICULAR ATENCIÓN AL LITORAL VALENCIANO

I. IDEAS BÁSICAS

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. CAMBIO DE COMPETENCIAS Y PRINCIPIOS.

III. SITUACIÓN ACTUAL EN EL LITORAL VALENCIANO.

IV. CRÍTICAS EUROPEAS: BRUSELAS SE ENFADA Y LA GENERALITAT VALENCIANA SE VICTIMIZA

V. REFLEXIONES Y PROPUESTAS.

Salamanca, 21 y 22 de junio de 2007

Luis Manglano Sada

URBANISMO DEPREDADOR: PARTICULAR ATENCIÓN AL LITORAL VALENCIANO

I. IDEAS BÁSICAS.

La Constitución, en su art. 33.2, establece que la función social de la propiedad delimita su contenido, de acuerdo con las leyes. La propiedad deja de ser un derecho de contenido privado, de carácter unitario, su contenido variará según la función social de la misma que, a su vez, se hallará condicionada por otros principios de rango constitucional. Conviene reseñar que el art. 47, dentro de los principios rectores de la política económica y social, establece, entre otras cosas, que los poderes públicos regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación; y que la comunidad participará en las plusvalías que genere la actuación urbanística de los entes públicos, dentro de un ámbito que respete el derecho al disfrute y conservación de un medio ambiente adecuado para el desarrollo personal (artículo. 45), la obligación de conservar y mejorar el patrimonio histórico, artístico y cultural (artículo 46), y el derecho a la vivienda.

Hablando de urbanismo y de la propiedad del suelo la Constitución define, pues, la propiedad como un derecho de carácter estatutario, es decir, un derecho cuyo contenido es el que en cada concreto momento determinen las leyes y los planes urbanísticos que se aprueben de acuerdo con las mismas.

De este modo, el art. 7.1 de la reciente Ley del Suelo de 2007 establece que el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, añadiendo el artículo 8.1 que el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso y disfrute del mismo conforme al estado, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación, disponiendo el artículo 9.1 que ese derecho comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística.

Hasta no hace mucho, parecía correcta la definición del urbanismo como conjunto de conocimientos referidos al estudio y desarrollo racional del territorio, siendo su eje operativo la relación del ser humano con el medio en el que se desenvuelve, la tierra y, en particular, con el suelo. Con el paso del tiempo había calado la necesidad de practicar un desarrollo sostenible, exponente de ello fue la Agenda 21, conciliando el desarrollo urbano con la protección del medio ambiente, del patrimonio cultural y de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. CAMBIO DE COMPETENCIAS Y PRINCIPIOS.

En España se ha venido produciendo una deriva legislativa cuyo análisis permitirá apreciar mejor la actual situación, en la que priman directrices y principios diferentes a los de pasadas épocas que han llevado al axioma que constituye el título de esta ponencia: el desarrollo urbanístico actual es insostenible, depreda el territorio y carece de la necesaria racionalidad y control público.

La primera legislación urbanística surge en España por medio de la Ley de doce de mayo de 1956, que entiende el planeamiento como una pirámide jerarquizada, en cuya cúspide, dentro de cada municipio, se situaría el plan general de ordenación urbana, que ordena la totalidad del término municipal, diferenciándose tres clases de suelo que, con matices, continúan siendo las existentes en la actualidad: el suelo que no se puede urbanizar o rústico, el suelo ya urbanizado, y el suelo que en un futuro podrá ser objeto del proceso urbanizador. Ya se contemplaba entonces el deber de los propietarios de ceder gratuitamente los terrenos destinados a viales, como una carga económica que debería distribuirse equitativamente entre los propietarios que se beneficiaran de la obra urbanizadora. La propiedad es un derecho estatutario cuyo concreto contenido depende de lo que diga la ley del suelo y los planes, de modo que la facultad de edificar dejará de ser consustancial al derecho de propiedad, sólo se ostentará cuando el plan lo permita, y la licencia será el instrumento previo de verificación de dicha compatibilidad con el plan, siempre tras haber contribuido a los gastos de urbanización. Otra línea destacable de esta normativa era la de entender el urbanismo como una función de los poderes públicos, que son quienes concretan el contenido de la propiedad del suelo a través de la aprobación del planeamiento y de su ejecución, tutelando el Estado las competencias de los municipios. A partir de entonces el urbanismo en todas sus facetas quedó afirmado como una función pública indeclinable y no como una simple derivación del poder dispositivo de la propiedad sobre el suelo.

El segundo intento legislativo serio fue la ley de dos de mayo de 1975 y el TRLS de 1976, en parte vigente en algunos territorios, que introdujo la figura de los estándares urbanísticos, como exigencias normativas de calidad de la ordenación que se imponen de modo obligatorio al planeamiento urbanístico, finando las zonas verdes, densidades máximas, alturas máximas etc., aportando como innovación relevante la cesión del diez por ciento del aprovechamiento medio, que sería cedido obligatoria y gratuitamente por los propietarios al Ayuntamiento con la finalidad de permitir así la obtención por los ayuntamientos de terrenos para el patrimonio municipal del suelo, que

deberían destinarse a viviendas de promoción pública y permitir una mejor distribución de las cargas y beneficios.

Este nuevo marco legal, el más duradero y estable, añadía una nueva clase de suelo, el urbanizable programado, y un triple sistema de ejecución del planeamiento: la compensación, la cooperación y la expropiación. Esta ley de 1976 fue desarrollada en 1978 por el Reglamento de planeamiento, el Reglamento de gestión y el Reglamento de disciplina urbanística, que han venido perdiendo aplicación conforme las Comunidades Autónomas han asumido sus competencias en materia urbanística y el Estado ha modificado las normas básicas en materia de suelo.

El siguiente paso normativo lo dio la ley 8/90, de veinticinco de julio, de reforma del régimen urbanístico y de las valoraciones del suelo, y el TRLS de 1992, que continuó la filosofía de leyes estatales anteriores, reformando el sistema de valoración del suelo, creando el concepto del aprovechamiento tipo y del área de reparto, con la obligación de cesión del quince por cien a los ayuntamientos, explicando el denominado sistema de adquisición gradual de las facultades urbanísticas: derecho a urbanizar; derecho al aprovechamiento urbanístico; derecho a edificar; derecho a patrimonializar la edificación, que se adquirirán conforme se vaya desarrollando el planeamiento.

La ley 8/90 fue refundida con el TRLS de 1976, para dar lugar al TRLS de 26 de junio de 1992, cuyo texto sería declarado inconstitucional por la STC 61/97, de 20 de marzo, en más de sus dos terceras partes, debido a estrictas razones competenciales, abriendo el campo para que la regulación urbanísticas pasara a manos autonómicas de conformidad a la voluntad de la Constitución Española.

La materia urbanística y la regulación y valoración del suelo pasa a ser una competencia residual para el Estado, con carácter de normativa básica, que promulga dos leyes del suelo: la ley estatal 6/98, de trece de abril, de régimen del suelo y valoraciones, que regula el sistema de valoración de los diferentes tipos de suelo y, especialmente, contempla lo que acabaría siendo nefasto en clave de desarrollo sostenible: a partir de ese momento, sólo podrían ser no urbanizables los terrenos merecedores de alguna protección, sin que pudieran clasificarse así los terrenos por simple cuestión de oportunidad urbanística, es decir, todo suelo que no se encuentre protegido es susceptible de ser urbanizado, lo que inicia a nivel estatal la liberalización del mercado del suelo, tan solo corregido por la última y muy reciente Ley del Suelo de 2007, que pretende imponer un modelo de desarrollo sostenible, fijando su artículo 1 el objeto:

“Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su

régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.”

Sin embargo, a estas alturas y en virtud del reparto competencial en materia urbanística, las C.C.AA. y en particular la Comunidad Valenciana ya se habían dotado de un marco legal, que supuso un salto cualitativo diferenciador en sus principios inspiradores y en su específica regulación del suelo, del planeamiento y de la gestión urbanística.

Así, la ley valenciana 6/94, reguladora de la actividad urbanística (**LRAU**), se dictó, bajo la vigencia del sistema de la Ley 8/90-TRLR de 1992, en ejercicio de la competencia exclusiva autonómica sobre urbanismo, que sigue en el tiempo a la anterior ley 4/92, del suelo no urbanizable (sustituida hoy por la ley 10/2004, del suelo no urbanizable) y la ley 6/89, de ordenación del territorio (hoy derogada por la ley 4/2004, de ordenación del territorio y protección del paisaje).

Las novedades principales son:

a) El planeamiento ya no es un sistema piramidalmente jerarquizado según los tipos de planes, de manera que lo que se jerarquiza son los contenidos del planeamiento, que pasan a ser ordenación estructural (competencia autonómica) y ordenación pormenorizada (competencia municipal). Los planes parciales, especiales y de reforma interior, con ciertos requisitos, pueden modificar el propio plan general, incluso los denominados programas de actuación integrada (PAI).

b) En relación con la clasificación del suelo, la LRAU elimina el suelo urbanizable directamente programado por el plan general, creando la figura del programa de actuación integrada, el PAI, instrumento sin el cual no se puede ejecutar el plan en suelo urbanizable. El PAI puede fijar la ordenación pormenorizada pero habitualmente lleva incorporada una propuesta de plan parcial. Cuando se trata de actuar sobre una sola parcela sin necesidad de programación, se prevé la denominada Actuación Aislada. Lo esencial es que se difumina las diferencias entre tipos de suelo, ya no se atiende a su estricta clasificación, a la realidad urbanística de los terrenos, siendo suelo sería urbano cuando se actuara mediante actuación aislada y urbanizable cuando se actuara mediante actuación integrada, previendo la LRAU la posibilidad de que el plan de reforma interior desclasificara suelo urbano y lo convirtiera en urbanizable.

c) Pero la novedad esencial de la LRAU fue la introducción de una novedosa figura, el agente urbanizador, que después se ha implantado en otras CC.AA., como Madrid, Castilla La Mancha, Navarra, etc.

Lo que vino a considerar la LRAU es que los sistemas de compensación y cooperación de la ley estatal de 1976 no eran adecuados, porque convertían poco más o menos al propietario en

urbanizador, creando entonces una figura a modo de contratista de la Administración, similar a un concesionario del sistema de cooperación.

El propietario, sólo puede presentar propuestas de planeamiento parcial o de reforma interior si simultáneamente presenta una proposición para convertirse en urbanizador. El urbanizador se comprometía a ejecutar las previsiones del planeamiento mediante la presentación de su propuesta de programa de actuación integrada, que debería aprobar el ayuntamiento.

La LRAU diseñó un sistema de selección del agente urbanizador difícilmente compatible con las previsiones del TRLCAP y del Derecho comunitario europeo en materia de selección del contratista de obra público.

Si los Ayuntamientos deciden que la gestión de un PAI sea indirecta (la mayoría de las ocasiones), es el agente urbanizador quien asumirá por delegación diversas funciones públicas como son las de urbanizar el suelo y crear infraestructuras pública, asumiendo de facto competencias urbanísticas municipales, siendo quien se encargará del desarrollo urbanístico de la unidad de ejecución y de la subsiguiente edificación, apropiándose de las importantes plusvalías que su actuación genera. El agente urbanizador es quien propone e impone los costes de urbanización y quien dispone de la edificación resultante, dando lugar a los desproporcionados beneficios que el sector inmobiliario genera. Al propietario le quedan dos opciones: subirse al carro de la urbanización, pagando los costes y adquiriendo los correspondientes derechos edificatorios, o aceptar que se le expropien sus terrenos a precio de valor inicial.

Este diseño urbanístico no ha cambiado con la nueva LUV (Ley valenciana 16/2005, de 30 de diciembre) que, presionada la Generalitat Valenciana por las críticas del Parlamento Europeo, ha maquillado ligeramente el sistema de selección del agente urbanizador (incremento de publicidad y competencia, separando esta función de la designación del empresario constructor) pero mantenido el diseño en sus líneas básicas, sin que en la práctica se hayan constatado signos de desaceleración de la depredación urbanística y del crecimiento incontrolado del ladrillo. En ausencia de un ejercicio responsable de las competencias urbanísticas por parte de quien debiera estructurar y coordinar un desarrollo sostenible de la Comunidad Valenciana, el mercado impera y así nos va.

III. SITUACIÓN ACTUAL EN EL LITORAL VALENCIANO.

Un breve y superficial vistazo al litoral valenciano, posiblemente extrapolable al murciano o al andaluz, permite apreciar algo tan bíblico

como es la codicia, esa impulsora de numerosos escándalos mediterráneos, como impulsora de importantes revalorizaciones de terrenos originariamente rústicos o de otra naturaleza no intensiva que, a partir de permisivas recalificaciones urbanísticas, ha permitido amasar fortunas mediante la apropiación de las plusvalías que la especulación inmobiliaria produce.

La legislación valenciana (LRAU, ahora la LUV) permite rentabilizar estas operaciones al agente urbanizador, que tienen su sustrato en una dejación de los poderes urbanísticos de los municipio y de la Generalitat Valenciana en manos privadas, despojando a los propietarios del suelo, vulnerando el régimen de contratación pública, permitiendo la depredación del territorio y ofreciendo un desarrollo incompatible con la racionalidad y sostenibilidad mínimamente exigible. La política territorial de la Generalitat Valenciana no ha dejado de beneficiar la promoción del ladrillo y del cemento, habiendo suspendido en los doce últimos años tan solo el planeamiento de una población (Catral), con Ayuntamiento gobernado por los socialistas.

A la ya tradicional especulación urbanística de nuestro país se une la cultura del sol y playa, modelo ampliamente demandado por los ciudadanos europeos, que muestran sus preferencias por esta opción que incluye indefectiblemente el disfrute del sol y la utilización de la proximidad inmediata del mar.

Valgan algunos ejemplos del estado actual del litoral valenciano:

La cuenca litoral mediterránea es el área que más carga turística soporta del planeta, con unos 200 millones de visitantes al año, situación que hace insostenible la conservación de su biodiversidad, según el Programa para la Protección del Medio Ambiente de la Naciones Unidas.

Según Greenpeace, el litoral valenciano (470 kilómetros de los 8.000 kilómetros de costa española) tiene el 33% de su primer kilómetro de costa urbanizada, siendo Alicante quien sobrepasa esta cifra con un 49,3 %, una de las más elevadas de España, siguiendo Valencia con un 28,7% y Castellón con un 23,5%, valorándose en dos millones los m² de arena que se han perdido de las playas por la desmesurada ocupación urbanística de la costa y la presión turística, con las consiguientes amenazas de desertización, escasez de agua y destrucción de la biodiversidad.

Dicha organización ecologista reprochó en julio de 2006 al Gobierno valenciano haber permitido en los últimos tiempos la construcción de 364.500 viviendas y 48 campos de golf en la Comunidad Valenciana, pese a estar públicamente reivindicando el “agua para todos”. La vigencia de la LRAU en diez años ha supuesto la urbanización de 120 millones de m², estando otros cien en proceso de urbanización. Existen 47 puertos deportivos y 17.716 amarres en la actualidad. Se denuncia asimismo que el 13% de las aguas residuales

se viertan al mar sin previa depuración, que corresponden a 15 localidades sin depuradora (681.200 habitantes).

A tenor del Estudio de Impacto Ambiental del Plan Litoral de la Consellería de Territorio valenciano, de los 470 kilómetros de primera línea de costa, el 49% es suelo urbano, el 18,3% es suelo urbanizable y solo el 33% es suelo no urbanizable, del que solo está protegido el 31%..

La ley de Costas de 1988 sigue sin aplicarse en 3.000 kilómetros de costas española, impidiendo el adecuado deslinde sancionar y recuperar los terrenos públicos ocupados en un 30% del litoral, tal como reconoce el Ministerio de Medio Ambiente en 2005, que planea acabar esta situación antes de 2009. En la Comunidad Valenciana falta por deslindar 127 kilómetros de la costa alicantina , 51 kilómetros de Valencia y 21 de Castellón.

El sector de la construcción e inmobiliario concentra el 40% del alza de los beneficios de las cien mayores empresas valencianas en 2004. Sólo en el año 2005 el precio de la vivienda libre ascendió un 16,5%, incremento que fue del 19,5% en la provincia de Alicante, donde se construyeron 53.800 nuevas viviendas, de las cuales la mitad no lo son para ocupación residencial sino como inversión especulativa. La propia Ministra de Medio Ambiente alertó en junio de 2006 que el 45% del suelo alicantino ya está urbanizado, siendo la Comunidad Valenciana quien encabeza la comunidad donde más se construye, en un país como España que es donde más se construye de Europa. Cabe recordar que, de cada 100 euros producidos en la Comunidad Valenciana, 26 euros proceden de la construcción, habiéndose iniciado o construido en los últimos cinco años 2.639.000 viviendas, previéndose para los próximos años la construcción de 558.000 viviendas y 85 campos de golf, a un ritmo de 110.000 viviendas por año.

La población valenciana batió el record español con un alza de 151.000 habitantes en 2004, superando la Comunidad Valenciana durante años la media española en turistas extranjeros de temporada, lo que configura una demanda creciente de terrenos urbanizables, en la que la especulación para obtener grandes beneficios es el habitual caldo de cultivo.

IV. CRÍTICAS EUROPEAS: BRUSELAS SE ENFADA Y LA GENERALITAT VALENCIANA SE VICTIMIZA

El Parlamento Europeo aprobó el 5-12-2005 el llamado informe Fourtou, que pone de manifiesto el desmadre urbanístico valenciano y, en particular, la vulneración del Derecho Comunitario (Directivas 92/50/CEE, 93/37/CEE, 85/337/CEE, 97/11/CE, 2000/60/CE y

2001/42/CE, sobre contratos públicos, evaluación de impacto ambiental y política del agua), denunciando las expropiaciones leoninas, la falta de transparencia y arbitrariedad en las adjudicaciones a los agentes urbanizadores, el desastroso impacto en el medio ambiente, la ecología de las costas y el abastecimiento de agua, haciendo de ello responsable a los Ayuntamientos y a la Generalitat Valenciana.

Según fuentes comunitarias, en junio de 2006 España es el país europeo en que más se construye, siendo la Comunidad Valenciana la que encabeza el proceso, pudiéndose comprobar la destrucción de litorales costeros, de paisajes emblemáticos, montes y masas forestales. Nadie toma medidas ante la imparable depredación de estos territorios.

No debe olvidarse que el sistema europeo regulador del urbanismo se sustenta en la observancia de los siguientes principios actuantes:

- a) Respeto a la propiedad privada.
- b) Libertad económica de mercado.
- c) Predominio de los intereses generales.
- d) Tutela ambiental.

Al parecer, las alarmas europeas sobre el urbanismo valenciano se han disparado ante la constatación de que en la Comunidad Valenciana la libertad de mercado se impone y asfixia los demás principios tutelados.

En junio de 2006 la Comisión Europea reprochó a la Generalitat Valenciana la adjudicación de 1.000 PAI en apenas quince meses, a sabiendas de la apertura de expediente de infracción abierto contra la LUV por incumplir varias directivas europeas

El Parlamento Europeo (Resolución del Parlamento Europeo sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/220, 107/2004, y otras), *«teniendo en cuenta los derechos y las obligaciones de la ciudadanía europea»*, aprobó las únicas recomendaciones que, hasta la fecha, se han formulado sobre la base de un mandato institucional, entre las que cabe citar las siguientes:

a) . Que las normas futuras respeten, tanto en el fondo como en la forma, los derechos de los propietarios y que los proyectos de urbanismo integren con especial cuidado las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible, el medio ambiente y la ecología, que son objeto de políticas fundamentales de la Unión.

b). La inclusión en la nueva ley de una definición clara del concepto de «interés público», de forma que descarte sin ambigüedades toda posibilidad de que la justificación del interés público de una expropiación

pueda utilizarse para la promoción de intereses con un carácter más privado que público.

c). El establecimiento de criterios obligatorios para el cálculo de las indemnizaciones en casos de expropiación, sobre la base de las normas y principios reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

d). La revisión en profundidad de las bases de selección del agente urbanizador, así como del procedimiento de adjudicación de contratos públicos.

e). La adopción de medidas que garanticen que todo propietario inmobiliario afectado por cualquier plan de urbanización sea informado, de forma individual, efectiva y a su debido tiempo, tanto del plan en cuestión como de todos aquellos aspectos del mismo que puedan afectar a su propiedad y a sus derechos fundamentales.

f). Que se cree una oficina de reclamaciones, bajo la autoridad de las autoridades locales y del Gobierno regional valenciano y con la asistencia el defensor del pueblo regional;

Consecuencia de esas críticas fue la operación legislativa de maquillaje protagonizada por la Generalitat Valenciana de la controvertida LRAU (nacida bajo mandato socialista y abrazada con entusiasmo por el PP), que motivó la aparición de la LUV con vigencia a partir de 1-1-2006 que, no obstante, ha seguido generando protestas de ciudadanos europeos residentes en territorio valenciano, provocando con ello una nueva visita parlamentaria europea en marzo de 2007, cuyas conclusiones fueron demoledoras, si bien la Generalitat Valenciana se las quitó de encima pretextando una campaña política de descrédito turístico para la Comunidad Valenciana, sin siquiera colaborar con la visita parlamentaria, siempre en clave victimista y de enfrentamiento.

Conclusiones (Documento de trabajo del Parlamento Europeo de 28-3-2007, sobre la misión de investigación en Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía):

“La aplicación de la legislación urbanística que rige los derechos de las personas sobre su propiedad adquirida legítimamente sigue representado un problema en varias comunidades autónomas españolas. Las presiones en favor de la ejecución de grandes proyectos urbanísticos suelen proceder de la comunidad empresarial, que es la que más se beneficia de esta lucrativa actividad. Los ayuntamientos y los gobiernos autonómicos responden a estas presiones de distintos modos, que van desde el compromiso leal con su comunidad local hasta la aceptación pasiva y, a menudo, activa de los planteamientos de los

urbanizadores, y las respectivas legislaciones autonómicas reflejan tales diferencias.

Los vecinos, españoles o no, son los principales afectados por estos programas de urbanización e inevitablemente, dadas las circunstancias, son quienes más tienen que perder.

En demasiados casos, no sólo son quienes más tienen que perder, sino que, de hecho, corren el riesgo de perder todo aquello por lo que han trabajado, lo que es más común en la Comunidad Valenciana que en ningún otro lugar. Es en esta región donde la delegación de la Comisión de Peticiones halló una actitud más arrogante y donde se le facilitaron menos explicaciones sobre los proyectos urbanísticos que han deparado la destrucción de multitud de hermosos y frágiles parajes costeros. Es en esta región donde la mayoría de las peticiones recibidas describen los desproporcionados sueños urbanísticos de promotores que acaban convirtiéndose en pesadilla para la población local, cuyos integrantes, como ciudadanos de la Unión, merecen un trato mucho mejor.

No hay que negar la existencia de graves problemas en otras zonas de España mencionados en este informe y ampliamente documentados por varios estudios serios sobre el fenómeno. La solución al problema de la urbanización excesiva compete fundamentalmente a las autoridades locales y a las asambleas autonómicas que aprueban la legislación. También el Gobierno nacional tiene una función concreta que desempeñar para garantizar la plena observancia de la legislación comunitaria y las obligaciones derivadas del Tratado, como las relativas a los derechos fundamentales, el medio ambiente y la contratación pública. La Constitución Española nunca se ha puesto a prueba adecuadamente en relación con el problema de la apropiación de la tierra, que tantas víctimas ha creado. El único intento, emprendido por un insigne abogado valenciano, de llevar la cuestión ante el Tribunal Constitucional fracasó por un vicio de forma.

Acaso no transcurra mucho antes de que el problema se someta a la atención del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y una sentencia de éste al respecto en contra de España y de las autoridades autonómicas podría tener consecuencias de largo alcance en términos de responsabilidad y de indemnización a las víctimas.

La Comisión de Peticiones está resuelta a seguir cumpliendo plenamente sus modestas responsabilidades con arreglo al Tratado en defensa de los ciudadanos europeos y a brindar, donde proceda, un apoyo firme y completo. No hay duda de que, a juicio de la delegación, existe una manifiesta falta de respeto por los derechos fundamentales que atañen a la propiedad de los ciudadanos europeos en diversas partes de España y, en concreto, en la Comunidad Valenciana. El Parlamento Europeo y las demás instituciones comunitarias tienen la clara obligación ante sus ciudadanos de garantizar que se acaba con esta persistente violación de los derechos de los ciudadanos. Redundará en interés de todos que eso suceda lo antes posible.”

Llama la atención que la defensa de los ciudadanos residentes en la Comunidad Valenciana, la de los intereses ambientales de su

territorio, la tenga que afrontar el Parlamento Europeo, sin encontrar colaboración alguna de la Administración responsable de estructurar el territorio valenciano y dotarlo de un desarrollo racional, la Generalitat Valenciana, que es la gran ausente en el control de los desmadres del ladrillo y la especialista en mirar permanentemente en otra dirección cuando se producen vulneraciones flagrantes de la más tosca concepción del urbanismo sostenible. Cuesta admitir que se esté permitiendo, incluso colaborando con entusiasmo, pelotazos urbanísticos (Valencia CF), tolerando macroubanizaciones que multiplican por dos o por diez la población existente en diversos municipios (Parcent, Cullera, Orihuela, Catarroja, Manises, Xaló, Cabanes), autorizando proyectos sin previa dotación de infraestructuras ni recursos hídricos, planificando docenas de campos de golf mientras se quejan de la desertización y falta de agua del territorio, confundiendo reiteradamente lo público y lo privado a favor de unos pocos, lo que en buena ley podríamos definir como una visión de mercado ajena a los intereses públicos, como un desapoderamiento de sus funciones de dirección y control del urbanismo en aras a una permisividad con la iniciativa empresarial y, lo que es peor, un concepto del urbanismo abiertamente insostenible.

V. REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Nuestro actual marco legal divide el urbanismo en cuatro vertientes, que atienden a las distintas finalidades de la actividad urbanística: el planeamiento (diseño racional del territorio de un municipio), la gestión (ejecución del planeamiento), la disciplina (que comprende el restablecimiento de la legalidad urbanística alterada y el régimen sancionador) y la regulación de los patrimonios públicos del suelo, como instrumento de intervención en el mercado del suelo por los poderes públicos.

Sin embargo, al margen de los efectos que producen las diferentes filosofías de las leyes en el desarrollo urbanístico de una comunidad, lo cierto es que las potestades de las que disponen las diferentes Administraciones resultan determinantes del resultado final, pues es sabido que las leyes las hacen buenas o malas quienes las aplican (o las ignoran). En el supuesto de la Comunidad Valenciana, la denunciada codicia inmobiliaria, la especulación del ladrillo, la fácil apropiación de las plusvalías, el desordenado e imprevisor desarrollo de nuestro territorio ha tenido como eje esencial la dejación de sus competencias de las Administraciones públicas, que han permitido la adulteración de las diferentes etapas urbanísticas:

a) Planeamiento: se diseña por los Ayuntamientos el desarrollo urbanístico de los municipios y, después, cualquier agente urbanizador puede alterar a su antojo este diseño mediante instrumentos como los

PAI, eso sí a cambio de alguna cesión al Ayuntamiento de turno y con la mirada a otra parte de la Generalitat Valenciana.

b) Gestión urbanística: se ejecuta el planeamiento por los agentes urbanizadores, que proponen y controlan los procesos de selección y adjudicación de la gestión, que manejan los costes de urbanización sin control municipal y que acaban monopolizando las grandes urbanizaciones, el mercado del suelo urbanizable y las plusvalías edificatorias.

c) Disciplina urbanística: dado que en muchos casos las grandes promotoras inmobiliarias dominan el escenario municipal, los Ayuntamientos apenas ejercitan sus potestades de disciplina urbanística, rehuyen los enfrentamientos con las grandes empresas y casi nunca demuelen lo ilegalmente construido. La impunidad es casi absoluta, la jurisdicción contencioso-administrativo no interviene apenas en los conflictos urbanísticos más allá de los litigios de contenido económico y de las disputas privadas, sin observar un ejercicio mínimo de la acción pública urbanística en defensa de la legalidad urbanística. En los últimos tiempos se aprecia una acción de la Administración del Estado en defensa de sus intereses costeros, hidráulicos o de carreteras, con una prometedora pero tibia respuesta de los Tribunales, que vía medida cautelar han paliado en parte los atropellos previsibles, sobre todo en aspectos como la falta de racionalidad y sostenibilidad de los proyectos y la falta de previsiones de las dotaciones y recursos necesarios para la adecuada ejecución de una urbanización.

d) En cuanto a la creación de patrimonio público de suelo, la práctica ha demostrado que casi nunca se han obtenido suelos con destinos sociales (viviendas protegidas, equipamientos sociales, conservación ambiental...) sino que han sido objeto de un destino poco ligado a los intereses públicos y mucho al de determinadas empresas y agentes privados (Terra Mítica, Ford, Ciudad de la Luz...), que han obtenido suelo público a bajo coste y gran rentabilidad lucrativa, incluso algunos Ayuntamientos han destinado a otros fines los recursos obtenidos para la creación de patrimonios municipales de suelo (Calpe, Valencia, Altea, etc.).

Cualquier observador de la realidad podrá detectar los siguientes fenómenos ligados al urbanismo especulador:

- a) Los Ayuntamientos en general apuestan por los convenios urbanísticos y por la denominada “creación de riqueza” por medio de la aprobación de algún PAI en su municipio, siempre ganan los mejor posicionados, y ganan mucho. La Generalitat Valenciana deja hacer.
- b) Los Ayuntamientos no suelen vigilar la ejecución de los proyectos de urbanización y edificación, apenas ejercen sus potestades de disciplina urbanística, pocas veces sancionan las infracciones y casi nunca demuelen lo ilegalmente construido.

Otro tanto ocurre con la Generalitat Valenciana en defensa de sus competencias en materia de costas y de la Confederación Hidrográfica del Júcar en materia hidrológica.

- c) Existe una gran bolsa de dinero negro en el sector de la construcción, tanto en las inversiones como en el pago de los precios de venta, con los consiguientes perjuicios a la Hacienda Pública.
- d) Frecuentemente se generan bolsas de suelo urbanizable que son retiradas del mercado por empresarios especuladores, provocando escasez de suelos urbanizables y un artificial aumento de los precios.
- e) En muchas ocasiones se producen expropiaciones para la creación de dotaciones públicas y, tiempo después, tenemos realidades como Terra Mítica, en la que ese suelo se reintroduce en el mercado a precio de oro y bolsillo lleno.
- f) Marbella y otros municipios (Benidorm, El Campello, Pilar de la Horadada, Benicàssim, Nàquera, Puçol, Xàbia, Laurí, San Fulgencio) han demostrado lo rentable que resulta para determinados grupos inmobiliarios y políticos sin escrúpulos introducirse en los Ayuntamientos para controlar el urbanismo local. Llama la atención que 60 de los más de 500 alcaldes elegidos en 2003 en municipios valencianos no han acabado su mandato, de los que 38 han sido como consecuencia de sendas mociones de censura, mayoritariamente por cuestiones urbanísticas.

Las grandes víctimas de este proceso está siendo el urbanismo como función pública, la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los entes públicos, los ciudadanos, que están paulatinamente perdiendo la posibilidad de disfrutar de un entorno natural y de una necesaria calidad de vida, las generaciones venideras, que se encontrarán con un país de cemento y ladrillo, nuestro futuro económico, pues la sobreexplotación hídrica, ambiental y costera nos hará perder a medio plazo la fuente de ingresos del turismo, los jóvenes, que no pueden acceder a una vivienda. En última instancia, pierde el desarrollo racional del territorio, el interés público, el medio ambiente y un mínimo sentido ético de la vida, amén de la confianza en nuestros representantes políticos.

Causa una cierta perplejidad que, cuando ya existe en la ciudadanía un amplio consenso sobre la existencia de una degradación del territorio por la presión del ladrillo, las Administraciones municipales y autonómica sigan sin asumir la necesidad de frenar tantos desmanes, más bien al contrario, se crean leyes (la LUV) que entregan la gestión del territorio al sector inmobiliario y se aprueba un Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana que diseña y aplica el modelo urbanístico de Benidorm.

Por el contrario, dos buenas noticias: la proliferación de plataformas vecinales y ecologistas (Abusos urbanísticos No, Agró,

Greenpeace, los numerosos SOS y Salvem...) que tienen como objetivo salvar los espacios naturales y frenar proyectos de cemento sobre la costa, la huerta, los humedales, y que han sabido poner en marcha al Parlamento Europeo. Por otra parte, el cambio de actitud del Ministerio de Medio Ambiente, que ha aprobado un Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa, está acelerando las labores de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, está demoliendo algunas edificaciones ilegales e intentando contagiar una tímida acción conservacionista de nuestro litoral y recursos naturales.

Resulta evidente que no puede haber territorios exentos de un mínimo control administrativo, que tutele su conservación y proteja la naturaleza y el paisaje en cada una de las intervenciones urbanísticas que se produzcan. La autonomía local no puede amparar los abusos urbanísticos, debiendo entonces surgir un responsable y racional uso de las competencias autonómicas para suspender o denegar las decisiones municipales. No olvidemos que la Generalitat Valenciana (artículo 85 de la LUV) es quien debe hacer respetar las leyes urbanísticas, quien aprueba definitivamente los Planes Generales de los municipios y quien debe asegurar que el modelo de crecimiento escogido por un municipio respeta el equilibrio urbanístico del territorio, sin agotar sus recursos.

Cualquier propuesta que intente afrontar esta situación será necesariamente compleja y de largo recorrido, si bien debe acogerse como un gran paso la reciente aprobación en sede parlamentaria de la nueva Ley del Suelo de mayo de 2007. No debe olvidarse que el actual modelo neoliberal de urbanización está lesionando la calidad de vida de los ciudadanos, que deben participar en el necesario debate democrático que acabe con el desgobierno del territorio. La mayor capacidad técnica para transformar la naturaleza y los espacios de vida, el aumento de la población, debe ir acompañada por una prudencia y respeto en el uso y la gestión de los recursos de los que disponemos.

Nuestro suelo es un espacio no renovable, esencial y limitado, frágil, que contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden ponerse en venta, debiendo ser ordenado a través de un planeamiento urbanístico racional que respete los intereses generales y permita en última instancia el acceso a la vivienda.

Tres deben ser los ejes de la reforma urbanística española:

- a) La **participación** de los vecinos de un municipio en los asuntos relevantes que les afecten.
- b) El **control** de la actividad municipal, al servicio de la objetividad y los intereses generales.
- c) La **sostenibilidad**, que debe primar en toda labor urbanizadora, pues existe una demanda social de conservación de la naturaleza, sus recursos, el paisaje y la biodiversidad de nuestro territorio.

Para poner en marcha las reformas se precisa una regeneración de la política urbanística, un cambio en las urnas de los dirigentes políticos que han propiciado ese estado de cosas, reformas legislativas que modifiquen el marco jurídico autonómico, moratoria en la aprobación de los PAI en tramitación y en la concesión de licencias urbanísticas, replanteo global de nuestros recursos naturales para posibilitar un urbanismo sostenible, redefinir y potenciar el interés público, exigir sistemáticamente estudios de impacto ambiental y, finalmente, perseguir administrativa y penalmente la corrupción urbanística mediante la potenciación de la Fiscalía ambiental y la especialización de Juzgados de esta materia.

Especial mención merece el desarrollo de la Agenda 21 en el ámbito local, a partir de su consideración como programa de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sostenible, un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local por entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos principales particulares en todas las áreas en las cuales ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente. *Agenda* es una lista detallada de asuntos que requieren atención, organizada cronológicamente, *21* hace referencia al siglo XXI. La Agenda Local 21 es el instrumento del que se dotan las ciudades (solo algunas, como Vitoria, Zaragoza, Granada, Valladolid, Barcelona..., pero debieran ser todas) para avanzar hacia comunidades más sostenibles, es decir, más eficientes y ahorradoras, más limpias y saludables, más integradoras y solidarias con otras culturas y realidades...ciudades que aspiran a mejorar la calidad de vida y el bienestar de todos sus ciudadanos y ciudadanas a través del máximo respeto al medio ambiente y sus recursos, incluido el ser humano.

También resulta necesario tener una visión territorial de conjunto, potenciar los planes de coordinación territorial y sectorial, permitir una tutela armónica del litoral, de los recursos hídricos, del desarrollo turístico, de las infraestructuras y equipamientos públicos, de la promoción de viviendas sociales, de la preservación ambiental y del patrimonio histórico, de la huerta y los humedales, de la biodiversidad, rescatar aquel invento de la normativa estatal que exigía a las ciudades y pueblos un mínimo estándar de suelo verde, dotaciones escolares y sanitarias, zonas deportivas, etc. y al mismo tiempo regulaba las densidades edificatorias, alturas y volumetrías, en definitiva, un desarrollo que conjugue urbanismo con sostenibilidad.

Luis Manglano Sada