

PONENCIA

XXII CONGRESO DE JPD

EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL DESARROLLO DEL URBANISMO.

Por Carmen Marced Cañete

El Urbanismo, concepto y límites.

El Tribunal Constitucional vino a decir en su Sentencia 113/1983 que: “La competencia sobre urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueden destinarse el suelo o el espacio físico territorial “

Esta definición que puede ser acertada desde la perspectiva jurídica, no abarca la totalidad de los aspectos o enfoques que el urbanismo comprende, y que han llevado a considerarla como una materia multidisciplinar.

El urbanismo, doctrinalmente, hace referencia a la “urbe” o “ciudad”, como espacio reservado para la convivencia y soporte físico de la calidad de vida de los ciudadanos, donde desarrollan sus diversas actividades tanto sociales como económicas; y su objeto será principalmente, a diferencia de otras disciplinas, como la sociología, la política o la economía, definir un modelo de ciudad, donde los agentes intervinientes en su formación, desarrollen su actividad. Desde esta perspectiva el urbanismo se confunde con la actividad urbanística, cuyo principal instrumento es la ordenación urbanística, a través de la planificación.

En derecho español por razones que tienen su origen en la primera Ley del Suelo de 1956¹ y su influencia, aún hoy día a pesar de la fuerte transformación del Estado, de centralizado a compuesto, esa actividad de ordenación urbanística se extiende no solo a la ciudad, como núcleo de convivencia y sus desarrollos, sino al conjunto del Municipio², incorporando suelos ajenos a los procesos de transformación urbanística (la conocida distinción entre suelos urbanos y urbanizables frente al suelo no urbanizable o rústico). Este tratamiento que puede tener su justificación en territorios como la cornisa cantábrica donde las actividades humanas se han ido desarrollando de forma dispersa (frente a ello las ciudades compactas de Extremadura, Andalucía o Castilla La Mancha, entre otras), ha venido ha convertirse en uno de los problemas del urbanismo en nuestro país, mediante la continúa ocupación de suelo con los procesos urbanísticos y el desprecio hacía el resto de las actividades que se desarrollan en el territorio; así las deficientes determinaciones sobre este tipo de suelo excluido, en principio, de los procesos de transformación y denominado por ello “suelo residual”, llevó por la influencia de corrientes ideológicas y económicas que representaban importantes centros de poder, con la excusa de defender derechos constitucionales como el derecho a una vivienda, a la legislación estatal³, en desarrollo de las competencias reservadas al Estado sobre el derecho de igualdad en el ejercicio de los derechos, a pretender la clasificación de estos suelos como potencialmente urbanizables, salvo aquellos que por sus características ambientales fueran dignos de una especial protección. Es digno señalar que esta legislación derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que entra en vigor el 1 de julio de 2007, no consiguió sus objetivos, por falta de

¹ La Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 eleva el planeamiento a elemento fundamental del nuevo sistema. Se limita profundamente el *ius aedificandi*, intentando regular el uso del suelo conforme a la función social de la propiedad. Configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su clasificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo, de forma tal que esas limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza y, por tanto, no dan lugar a indemnización. El urbanismo pasa, pues, a convertirse en una competencia integral de la Administración, sin cuya previsión planificadora y autorización ninguna urbanización o construcción es ya posible. Pero al mismo tiempo, reserva todas las plusvalías generadas por la renta urbana a los propietarios sin participación social alguna, consagrando el nivel máximo de capitalismo urbanístico.

² Según la Oficina del censo Electoral par la elecciones de mayo de 2007, había un total de 8.111 municipios, de ellos únicamente 27 superan los 200.000 habitantes y 4.920 no alcanzan los 1000 habitantes.

³ Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones y Real Decreto Ley 4/2000.

apoyo de las Comunidades Autónomas, que tienen atribuidas las competencias en materia de urbanismo y la contundente Sentencia del Tribunal Constitucional 164/01⁴ que si bien mantuvo casi íntegro el contenido de las normas que se sometían a su conocimiento, alteró radicalmente su interpretación, vaciándola de contenido. Ahora bien su vigencia sirvió para abrir una importante brecha en la actividad urbanística, que de más restrictiva sobre los procesos de transformación de los suelos, será entendida en adelante, casi exclusivamente, como instrumento para los nuevos desarrollos urbanos (el ensanche en nuestra legislación decimonónica), frente a la mejora y potenciación de la ciudad existente; con ello la actividad de ordenación urbanística se ha convertido, a pesar de algunos, en una actividad volcada en la creación de nueva ciudad, cuando no de urbanizaciones dispersas, motor, por otro lado, de la economía española.

El urbanismo en sentido amplio, donde la actividad de ordenación urbanística es una de sus manifestaciones, no se limita únicamente a regular los usos del suelo, sino que también debe garantizar derechos constitucionales como la utilización racional de los recursos naturales, la integridad del dominio público marítimo-terrestre, el dominio público hidráulico, la calidad del aire, la efectividad del derecho a una vivienda, la defensa del patrimonio cultural y la defensa nacional, entre otros. Derechos que vienen regulados en sus propias normas jurídicas y que suponen importantes limitaciones a la actividad de ordenación urbanística, legitimando la intervención de los poderes públicos que tienen encomendada su defensa, así como los mecanismos de recuperación parcial de las plusvalías generadas por la actividad urbanística para el cumplimiento de fines públicos.

⁴ Que en relación con el artículo 9.2 Ley 6/1998 que estableció como criterio de clasificación del suelo no urbanizable la inadecuación para un desarrollo urbano, posteriormente derogado por RD Ley 4/2000 que vino a reducir aún más su ámbito, que "El juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación. La deficiente adecuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias. Al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico. Por ello, en forma alguna se puede considerar que el art. 9.2 LRSV imponga un concreto modelo urbanístico y territorial."

Junto a estos derechos, en el mismo soporte físico (el suelo) y con trascendencia en la ordenación urbanística, aparecen actividades que bien por su importancia en el desarrollo económico como por sus propias características, están dotadas de reglamentaciones específicas, que desarrollan sectores, como las infraestructuras del transporte integradas, al menos, por los puertos, aeropuertos, infraestructuras ferroviarias y carreteras, o el sistema hidrológico, que debe garantizar el justo reparto del agua y elemento indisponible del desarrollo urbanístico.

Así el conjunto de todas estas manifestaciones, como integrantes del Urbanismo, deben ser tenidas en cuenta por la actividad de ordenación urbanística, como elementos determinantes de la misma, pero, adelantamos, insuficientes para garantizar un correcto uso del territorio, o al menos, el más democrático uso del suelo.

Entre los años 1958 y 1964 en unos seminarios organizados por la ONU y la UNESCO, por influencia de Francia, pero fundamentalmente en Alemania, se ha ido configurando una disciplina autónoma y diferenciada del urbanismo, la ordenación del territorio, de ámbito básicamente regional y entre cuyas funciones está servir de soporte físico para la integración de distintas políticas con el fin de lograr el máximo bienestar de la población, y definida por la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (Torremolinos 1982) como “expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de toda sociedad”. La ordenación del territorio que aparece como competencia atribuida a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y con cierto desarrollo en algunas de ellas (Andalucía tienen aprobado un Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y varios planes subregionales) debe convertirse en el marco de referencia regional, subregional o supramunicipal de la actividad de ordenación urbanística, a la que cuando no vinculen al menos orienten.

A modo resumen se puede concluir que:

1. La actividad de ordenación urbanística, como regulación de los usos del suelo, es una de las manifestaciones del Urbanismo.
2. Los derechos protegidos por la Constitución Española, distintos del derecho de propiedad, también deben tener un reflejo en el Urbanismo.
3. Las competencias sectoriales limitan la actividad de ordenación urbanística.
4. Los instrumentos para la ordenación del territorio contribuyen a definir la ordenación urbanística.

La actividad de ordenación urbanística como función pública.

Tradicionalmente, desde la Ley de 1956 hasta nuestros días, no solo por la legislación estatal, sino fundamentalmente por la legislación que emana de las Comunidades Autónomas, se ha definido la ordenación urbanística como función pública (actualmente así lo recoge el artículo 3 de la Ley 8/2007, de 27 de mayo) encomendada a los poderes públicos, para la consecución de fines públicos; por ello los planes urbanísticos, materialización de la ordenación urbanística o instrumentos en los que se apoyan, han sido considerados como disposiciones de carácter general, o sea como reglamentos, formando parte del ordenamiento jurídico.

En el ejercicio de esta función pública, de esta potestad administrativa de las Administraciones Públicas, se deben garantizar el derecho de participación de todos los ciudadanos, tanto en el proceso de formación del plan, como posteriormente mediante el ejercicio de una acción pública, así como fomentar los mecanismos de concertación con la iniciativa privada (no se olvide que la ordenación urbanística propone intervenciones ya sea de nuevos desarrollos como de reforma interior o transformación) buscando la necesaria complicidad de los sectores económicos, para su efectividad.

El equilibrio entre esta participación de los ciudadanos, “la ciudad de todos” , y la concertación con los sectores económicos para su efectividad, “el negocio de la ciudad”, será la vara de medir si efectivamente la defensa de los intereses públicos justifica el ejercicio de esta función pública o se ha hecho dejación de las potestades administrativas y el plan urbanístico parece más una transacción, prohibida por el actual artículo 3 de la Ley estatal 8/2007, donde los convenios urbanísticos, instrumentos que surgen de la doctrina y la práctica urbanística y que tanto ayudaron en los primeros años de los Ayuntamientos democráticos a la mejora de nuestras ciudades y pueblos, se han convertido actualmente en motores del desarrollismo actual, fuentes de financiación de los Ayuntamientos, a falta de que se les garantice su necesaria y justa participación en los recursos públicos, y de corrupción urbanística.

Para evaluar correctamente como influyen los distintos factores en la función pública de la ordenación urbanística, se debe tener en cuenta el importante grado de discrecionalidad administrativa en la adopción de las decisiones urbanísticas, de tanta trascendencia económica.

Esta discrecionalidad viene motivada en varias razones:

1. El escaso desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio, competencia de las Comunidades Autónomas, debido entre otras causas al rechazo de los Ayuntamientos a cualquier actividad que supongan límites a sus políticas urbanísticas.
2. La incidencia puntual y a veces escasa y en todo caso insuficiente, de las legislaciones sectoriales, entre ellas de la legislación ambiental, que si bien pueden repercutir en determinadas tomas de decisiones (sus informes son vinculantes, así como la Declaración de Impacto Ambiental) no tiene ningún grado de intervención en otras actuaciones, que sin embargo son la base de la actual ocupación extensiva del suelo

y conforman el conjunto de operaciones de desarrollo urbano, actualmente en ejecución o en proyecto.

3. El escaso contenido impositivo de las actuales leyes que regulan la actividad urbanística, que siguen siendo mostradores de un elenco de instrumentos y mecanismos de intervención, ya sea para la ordenación como para la gestión, pero se resisten a regular mas detalladamente parámetros de aplicación vinculantes, entre otros motivos, por la dificultad que ello entraña dada la diversidad de situaciones posibles y la metodología de la propia técnica planificadora, reacia al cumplimiento de pautas establecidas. Entre el escaso elenco de determinaciones, no instrumentales o procedimentales, se encuentran los estándares urbanísticos (densidad de viviendas, aprovechamiento urbanístico máximo y a veces mínimo, dotaciones públicas o privadas, espacios libres y zonas verdes), o la imposición a “trancas u barrancas” de un mínimo de vivienda protegida, cuya repercusión social todavía no es manifiesta a pesar de su obligación desde hace algunos años (en Andalucía con la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía), por el juego de determinadas interpretaciones interesadas y de sus disposiciones transitorias, que al actuar sobre un sistema de planeamiento urbanístico, que funcionan de forma encadenada (el principio de remisión normativa según el prof. García de Enterría), dificulta su aplicación directa.

Ante esta situación es necesario adoptar medidas legislativas y ejecutivas por los poderes públicos con competencia para ello, para reducir el grado de discrecionalidad, única fórmula que permitiría el correcto funcionamiento del sistema y la expulsión de las actividades corruptas. Pues no se puede olvidar que el sector inmobiliario y de la construcción no solo es nuestro motor económico, sino también donde se ha venido produciendo un incremento desmedido (especulativo) de los beneficios empresariales y se ha convertido en escondite del fraude fiscal y de los recursos provenientes de

organizaciones criminales; frente a ello los miles de Ayuntamientos de diversa entidad y recursos tanto económicos, materiales o personales se encuentran en clara desventaja.

En apoyo de esta mayor intervención, fundamentalmente legislativa, cabe citar la doctrina jurisprudencial, expuesta con máxima claridad por el Magistrado Javier Delgado, que distingue en materia de planeamiento urbanístico (instrumentos para la ordenación urbanística) entre el control de la legalidad y el control de las decisiones discrecionales, ya sean con incidencia supramunicipal o locales, atribuyendo estas últimas al ámbito exclusivo de los Ayuntamientos.

Con lo que se puede concluir que la actividad de ordenación urbanística como función pública precisa para paliar en lo posible las presiones a la que está sometida, de un marco legal más definido, y de la potenciación de la participación de los ciudadanos en general, para a través de ello fortalecer los centros de decisión y soportar más adecuadamente las presiones de los agentes económicos, cuando no meros especuladores.

La atribución competencial.

El urbanismo como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Es un debate antiguo y continuado que seguramente seguirá generando recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, por la dificultad de establecer un límite claro entre el urbanismo, entendido en su vertiente de actividad urbanística, ya sea de ordenación, gestión o control, atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónomas y en cuyo desarrollo la mayoría de ellas se han dotado de legislación específica, y las competencias del Estado, sea sobre el derecho de igualdad en el ejercicio de los derechos, en este caso el derecho de propiedad y, también, el derecho a

la vivienda, que aunque incluido entre los principios rectores de política económica está por la fuerza de los hechos convirtiéndose en un derecho de efecto directo, las bases de la planificación económica, la protección del medio ambiente o el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, responsabilidad patrimonial o expropiación forzosa.

Ello, sin embargo, no debe ser excusa, para que el Estado y las Comunidades Autónomas, asuman su parte de responsabilidad en los problemas detectados y desde sus respectivas competencias trabajen en un marco estable que garantice el ejercicio de los derechos por los ciudadanos y la función social de la propiedad. Así será competencia de las Comunidades Autónomas la regulación, formulación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, así como dotar de contenido positivo la leyes que regulan la actividad urbanística; mientras que será competencia del Estado el efectivo ejercicio de sus competencias sectoriales, básicas para la ordenación urbanística, así como incorporar a sus propias leyes aquellas determinaciones que por su carácter y naturaleza se encuadren en sus títulos competenciales.

Las competencias de los Ayuntamientos en la actividad de ordenación urbanística y el principio institucional de autonomía local.

El artículo 137 de la CE incluye a los municipios en la organización territorial del Estado, gozando de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, que en virtud de la declaración contenida en el artículo 140 CE se convierte en una garantía institucional, indisponible para el legislador que comprende no sólo la mera existencia de la institución sino también un núcleo esencial que la defina, caracteriza y permita reconocerla.

El Tribunal Constitucional vino a decir (STC 170/1989 y STC 46/1992) que “la autonomía local , tal como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador deba respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto

jurídico de contenido legal que permite, por tanto configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional”.

Asimismo, en la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador ordinario (ya sea el Estado o las Comunidades Autónomas) tendrá una libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera incompatible con los artículos 137 y 140 so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de autonomía local, que a partir de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril se tramita a través de un procedimiento ante el Tribunal Constitucional denominado “De los Conflictos en defensa de la autonomía local”.

La Carta Europea de Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988, define el concepto de autonomía local como “ el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Centrando la cuestión en el urbanismo, objeto de esta ponencia, según la doctrina constitucional sintetizada en la STC 159/2001, la administración territorial con competencia normativa en urbanismo (ya sean las Comunidades Autónomas o el Estado, conforme a los expuesto anteriormente) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar a los municipios una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos de la actividad urbanística (ordenación, gestión y disciplina o control), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones que haga que sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

La Ley 7/1985, de 5 de abril, de Bases de Régimen Local, en su artículo 25.2 dice: “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la

legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias:.....d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.” Esta norma que no pertenece al “bloque de constitucionalidad” según ha recordado la STC 240/2006, viene a regular la competencia del Estado en materia de régimen local en desarrollo de la previsión contenida en el artículo 149.1.18 CE sobre las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Siendo las Comunidades Autónomas las que tienen atribuida la competencia sobre urbanismo y más concretamente sobre la ordenación urbanística (STC 61/1997) serán estas las que deban determinar el nivel de participación de los municipios en los instrumentos de planeamiento, a través de su legislación sectorial, respetando esa garantía mínima de participación de los municipios.

El nivel de participación de los municipios en la ordenación urbanística contenido en las distintas leyes autonómicas es diferente. Se citan algunos supuestos a modo ilustrativo

En el País Vasco, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, establece que la aprobación definitiva (al igual que su formulación y tramitación) del planeamiento general corresponde a los Ayuntamientos en los municipios con población superior a 7.000 habitantes, y a las Diputaciones Forales en los demás supuestos, en ambos casos previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, que será vinculante en lo referente a la acomodación del plan general a los instrumentos de ordenación territorial y a todos aquellos aspectos sectoriales que, con arreglo a la normativa aplicable y a proyectos de carácter supramunicipal aprobados, resulten de la competencia de la Administración estatal, autonómica o foral, incluido el informe de evaluación conjunta de impacto ambiental. El planeamiento de desarrollo se atribuye en su integridad a los municipios de población igual o superior a 3.000 habitantes y en el resto de los casos a las

Diputaciones Forales que podrán delegar su competencia en los Ayuntamientos.

En Castilla La Mancha el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, modificada por Ley 7/2005, de 7 julio y por Ley 12/2005, de 27 diciembre, atribuye la competencia para la aprobación de los Planes de Ordenación Municipal, Plan de Delimitación de Suelo Urbano, Plan Especial que no sea de reforma interior y que afecte a elementos integrantes de la ordenación estructural o Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, si bien las resoluciones sobre la aprobación definitiva nunca cuestionarán la interpretación del interés público local formulada por el Municipio desde la representatividad que le confiere su legitimación democrática, pudiendo fundarse, exclusivamente, en exigencias de la política territorial y urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha concretadas en los términos de esta Ley; la resolución suspensiva o denegatoria de la aprobación definitiva deberá ser expresamente motivada y concretar la letra del número anterior en que se fundamente o el precepto legal que entienda infringido. Los planes de desarrollo, que podrán modificar las determinaciones de ordenación estructural del planeamiento general en cuyo caso será vinculante un informe de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, son aprobados definitivamente por los Ayuntamientos.

En Extremadura, la Ley 15/2001, 14 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial, modificada por Ley 6/2002, de 27 junio, de Medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo, atribuye la competencia sobre aprobación definitiva del planeamiento general a la Comunidad Autónoma de Extremadura, aunque las decisiones que se adopten nunca cuestionarán la interpretación del interés público municipal efectuada por el Municipio, debiendo motivarse suficientemente. Los Ayuntamientos tendrán competencia para introducir modificaciones que afecten a su ordenación pormenorizada y para la aprobación de los planes de desarrollo.

En Andalucía, la Ley 7/2003, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, modificada por Ley 13/2005, de 11 noviembre, de medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo y por la Ley 1/2006, 12 junio, adoptando un criterio similar al previsto por Extremadura, distingue entre ordenación estructural y pormenorizada, atribuyendo la competencia de aprobación del planeamiento general a los órganos de la Consejería competente en materia de urbanismo, mientras que las modificaciones de éste que afecten a la ordenación pormenorizada y los planes de desarrollo serán competencia de los Ayuntamientos.

Por último, en Castilla León la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, modificada por Ley 10/2002, de 10 julio, atribuye la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento a la Administración de la Comunidad Autónoma la cual examinará tanto su legalidad como los aspectos relacionados con su ámbito competencial, y resolverá antes de tres meses desde la recepción del instrumento, transcurridos los cuales podrá entenderse aprobado conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo; asimismo la Administración autonómica será competente para la aprobación de los planes de desarrollo de municipios de población menor a 20.000 habitantes, así como de los planes en suelos urbanizables no delimitados o que desarrollen aspectos no previstos por el plan general o se refieran a suelo no urbanizable, sometidos todos ellos al instituto del silencio administrativo positivo; el resto de los planes de desarrollo y la formulación y tramitación del planeamiento general corresponderá a los Ayuntamientos.

Las competencias sobre gestión urbanística y con ello la ejecución de los planes, sin perjuicio de la intervención de entes instrumentales de las Comunidades Autónomas y del Estado en su fomento y desarrollo, corresponde casi en exclusiva a los Ayuntamientos, sin distinguir entre ellos, aunque, en su caso, con el apoyo de las Diputaciones Provinciales.

En cuanto a la disciplina urbanística, el grado de intervención de los Ayuntamientos comprende tanto los instrumentos de control preventivo como

pueden ser las licencias urbanísticas, como el restablecimiento de la legalidad urbanística, mediante la adopción de las medidas necesarias y la imposición de sanciones, en su caso.

El tratamiento contenido en las legislaciones autonómicas no sólo supera las exigencias mínimas que como contenido indisponible están garantizadas por la autonomía local, tanto desde la perspectiva del texto constitucional, como de la Carta Europea de Autonomía Local, sino que avanza en la descentralización de las competencias urbanísticas, confiriendo cada vez mayor competencias a los Ayuntamientos y delimitando la intervención de otras Administraciones, mediante el establecimiento de límites a su ejercicio (control de legalidad y control de aquellos aspectos que se refieran a competencias propias o tengan un carácter supramunicipal) a modo de motivos tasados.

Lo cierto es que esta tendencia no sólo es aclamada por los representantes de los Ayuntamientos y sus asociaciones, sino también por los propios sectores económicos y sus portavoces.

Conclusiones

La situación actual de la actividad urbanística está necesitada urgentemente de la adopción de una serie de medidas que sirvan para producir un cambio radical, que está claramente justificado cuando a pesar del “desarrollismo” imperante en casi todos los planes urbanísticos, utilizados casi exclusivamente como instrumentos del negocio inmobiliario, proponiendo la transformación de grandes bolsas de suelo, no es capaz de garantizar el derecho a una vivienda digna, sin que la continúa clasificación de suelos para su transformación, ni el incremento del número de viviendas construidas anualmente (superando Francia, Alemania y Reino Unido juntos) haya ayudado a ello. Se puede afirmar sin miedo a equivocarse que más del 50% de todas las unidades edificatorias construidas están destinadas a cubrir otras necesidades, ya sean turísticas para españoles o extranjeros o destinadas a la inversión, con el único fin de

colocar el dinero, obtenido legal o ilegalmente, en lugar seguro y donde la rentabilidad está, por lo menos hasta ahora, garantizada.

Este cambio debe de venir tanto desde el control de la legalidad limitando la discrecionalidad de las decisiones urbanísticas, bien incorporando mayores y más precisas determinaciones vinculantes, como haciendo un efectivo ejercicio de las competencias atribuidas, sea a través de los instrumentos de ordenación territorial, como del ejercicio de las competencias propias de todas las Administraciones implicadas en el urbanismo.

Junto a ello deberán establecerse mecanismos claros de control de la actividad de las Administraciones Públicas implicadas y de sus responsables, como titulares de los distintos órganos administrativos, fundamentalmente de los Ayuntamientos, que tienen encomendada la mayor parte de las competencias urbanísticas, estableciendo un serio sistema de incompatibilidades y responsabilidad personal, que garantice la imparcialidad en el proceso de toma de decisiones, así como que el erario público no se convierta por la actuación irresponsable de algunos, en aseguradora universal, en detrimento de los fines públicos.

Por último, ello debe venir acompañado de una mayor participación de los ciudadanos en la acción urbanística.

Salamanca a 21 de junio de 2007

