

EL SIGNIFICADO URBANÍSTICO DE LA LEGISLACIÓN DEL SUELO: HACIA UN NUEVO MODELO URBANO Y UNA NUEVA VISIÓN DEL PLANEAMIENTO.

Este artículo realiza un recorrido por la evolución de la legislación urbanística española, fundamentalmente en lo relacionado con el planeamiento general, haciendo referencia a la evolución de la conurbación madrileña como caso paradigmático de la evolución del modelo urbano español. El modelo madrileño es fruto de un urbanismo que en una primera fase se concibió al servicio del despliegue del sistema industrial, para acabar en su fase más reciente al servicio de la economía monetaria. En ambos casos el modelo ha sido el de un desarrollo urbano ilimitado e indefinido, incompatible con la conservación del capital natural, y ha se generado gracias a un aparato disciplinar, legislativo e instrumental, al servicio de las demandas del paradigma de este crecimiento, mientras que los problemas sociales y ambientales que produce sólo son considerados como “externalidades” y únicamente son tenidos en cuenta cuando ponen en peligro la pervivencia del propio modelo.

Es importante reiterar la diferencia existente el urbanismo entendido como práctica social o disciplina científica del urbanismo institucional y la legislación que lo sustenta, que en el caso español plantea una serie de peculiaridades propias que se han ido acomodando a la coyuntura política y económica del país y fundamentalmente a las necesidades del modelo de desarrollo y donde las corrientes de desregularización económica han ido adquiriendo un mayor protagonismo.

I. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO URBANÍSTICO :

La legislación urbanística española supone una rareza en nuestro entorno, se trata de la única legislación que vincula la ordenación urbana con el derecho a la ejecución de esta ordenación. Lo que significa que es el único país europeo en el que una vez aprobado el planeamiento, sus determinaciones tienen tal respaldo jurídico que los aprovechamiento futuros (derecho a construir según el plan) pueden ser utilizados como garantía financiera, hasta tal punto, que los propietario del suelo a los que se privase de sus derechos urbanísticos en una revisión del planeamiento, tendrían derecho a indemnización.

Se trata de un modelo que se inicia con la ley del suelo de 1956 y que con modificaciones posteriores (fundamentalmente la de 1975¹ y 1990) constituye la base del sistema de planeamiento español hasta finales de los años 90. A finales de esa década comienza la modificación del modelo y se inicia un proceso de liberalización del suelo y por tanto la los ajustes necesarios del marco legislativo. Todo ello dentro de un proceso general de liberalización económica y de reestructuración administrativa y de competencias en la escala regional consecuencia del modelo territorial de estado español consagrado por la Constitución Española de 1978, tras la que se crean las distintas comunidades autónomas y se desarrollan sus estatutos de autonomía que determinan su competencia plena y exclusiva en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio. La capacidad exclusiva de las comunidades autónomas condujo a que la Ley 8/1990 de 25 de Julio (y el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1992) fueran recurridos ante el Tribunal Constitucional, que los declaró en gran parte inconstitucionales (aunque varios artículos se mantuvieron) por invadir las competencias municipales, volviendo a dejar vigente la Ley del Suelo de 1975 como legislación supletoria (vigente en tanto y cuanto no legislen las comunidades autónomas). El recurso ante el Tribunal Constitucional fue un episodio más en la lucha de competencias entre las comunidades autónomas y la administración central, ahondando en la fragmentación del marco legislativo que produce la existencia de una ley para cada comunidad autónoma y donde al estado sólo le queda, según algunas interpretaciones, determinar el marco básico de derechos y deberes pero sin fijar ninguna indicación sobre la gestión urbanística. Según la sentencia, el legislador estatal carece de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, que son propias de las comunidades autónomas, pero permite que la legislación estatal regule las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como en otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones y la responsabilidad de las administraciones públicas.

La sensación de “vacío legal” que se produjo al no haberse desarrollado aún la legislación urbanística en muchas comunidades autónomas, se clarificó con la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que determinaba el régimen urbanístico de la propiedad del suelo (clasificación del suelo y deberes y derechos de los propietarios), valoraciones, expropiaciones y supuestos indemnizatorios. A partir de este marco estatal, las comunidades autónomas fueron aprobando sus propias leyes, así se aprobó la Ley 9/2001, de 17 de Julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

¹ La ley del 75, como se explicará más adelante es considerada por los autores de este artículo como auténtico modelo canónico, modeladora de nuestro sistema de planeamiento

El desarrollo normativo estatal se ha visto nuevamente modificado en 2007 con la aprobación de la LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que asume plenamente las competencias autonómicas y que busca dotar a la legislación de suelo de un marco estable.

- a. El modelo canónico: De la Ley del Suelo de 1956 al Texto Refundido de 1992.

Básicamente, toda la legislación urbanística española desde su primera sistematización en la Ley del Suelo de 1956 hasta 1998 se basa en la concepción un modelo de ciudad que se han mantenido como constantes en la tradición urbanística durante todos esos años basado en:

- La clasificación del suelo, que parte de la idea de la existencia de un suelo urbanizado (urbano) o ya consolidado por la edificación (o fácilmente consolidable) y de un suelo rural o no urbanizable que tiene que ser preservado de cualquier uso artificial o urbano, a los que se suma un suelo rural transformable o suelo urbanizable, que puede ser incorporado a la ciudad existente (en continuidad o alejado de ésta).

- La atribución de usos y aprovechamientos. Tanto en suelo urbanizado como el rural transformable, se determinan con precisión los derechos y deberes de los propietarios del suelo, definiendo los usos posibles y su intensidad. Usos que son garantizados por el planeamiento y por tanto valorables por las entidades financieras. Otra peculiaridad es que en aquellos ámbitos que no tienen consolidada la urbanización los propietarios pasan a ser “socios”, teniendo derecho al porcentaje del aprovechamiento final en función de su porcentaje de propiedad.

- La determinación de un suelo rural protegido (no urbanizable protegido) que es preservado de la urbanización. La determinación de este suelo ha sufrido distintas vicisitudes, hasta 1998, se preservaba de la urbanización todo el suelo que no era necesario para cubrir las necesidades justificadas de crecimiento urbano. La ley de 1998, modifica formalmente (en muchos casos ya se había realizado de facto) la delimitación de este suelo reduciéndola a aquel del que se puede justificar la protección, mientras que el resto de suelo no urbanizado es transformable y queda al servicio de los urbanizadores.

- La colaboración de los nuevos crecimientos a la calidad global de la ciudad y a su mantenimiento, mediante la cesión del suelo necesario para la ejecución de los espacios públicos y los

equipamientos. En 1975 se incluirán en estas cesiones los sistemas generales externos a los nuevos desarrollos, y un porcentaje de la nueva edificabilidad (con valor económico), que varió del 10% en 1975 al 15% de 1990, para acabar de nuevo en el 10% de 1996 y 1998.

La primera ley, de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, determinó la vinculación entre el planeamiento y el derecho del propietario a los aprovechamientos fijados en su suelo. La ley dividió el territorio en tres clases de suelo: el urbano que es el suelo que ya está urbanizado (o que lo estará sin grandes costos); el suelo rústico, definido como aquel que no es necesario para el desarrollo urbano; y el suelo urbanizable, definido como el necesario para desarrollar la ciudad diseñada por el planeamiento. El modelo espacial, a pesar de las evidentes diferencias particulares en cada plan, partía del entendimiento de la ciudad como un organismo compacto, unitario e integrado; siendo esta compacidad, unidad o integración válida tanto en los modelos de ciudad continua (que, en definitiva, eran una prolongación del modelo de la ciudad tradicional, también presente en las extensiones y ensanches del siglo XIX), como en los modelos planetarios de raíz howardiana y sus derivados, que si bien eran aparentemente discontinuos, quedaban integrados como un “todo” de partes compactas en una unidad orgánica mayor. El espacio social implícito, y era una ciudad central como espacio de la burguesía y de las clases afectas al régimen, y una periferia en la que se desarrollaban los ensanches industriales y de vivienda obrera (que la dictadura franquista, basada en la corrupción y estraperlo, no consideró necesario dotar de la mínima calidad), quedando el resto del territorio como rústico.

El modelo de planeamiento surgido en la Ley del 56, matizado y desarrollado posteriormente, suponía la convergencia de toda una serie de técnicas e instrumentos urbanísticos ya conocidos y perfeccionados a lo largo del tiempo (las técnicas de alineaciones y rasantes, la reforma interior, los planes de extensión, las ordenanzas como sistematización de los parámetros reguladores de las condiciones edificatorias, la regulación de los usos del suelo a través de la zonificación, etc.) en la figura del plan regulador o plan integral, junto con otras novedades aparecidas en las técnicas de gestión y reparcelación, que permitirían no sólo la obtención del suelo para viales y otros usos públicos (una vez introducidos los estándares de equipamientos en el contexto del estado asistencial), sino también la ejecución material de las determinaciones formales de los planes, la materialización física de la urbanización y el reparto de cargas (costes) y beneficios entre los propietarios del suelo. El plan regulador o plan integral proponía una visión conjunta de la ciudad hasta entonces inédita, ya que las intervenciones previas realizadas en la ciudad hasta la primera mitad del siglo XX habían tenido un carácter fragmentario (la reforma interior o el ensanche), y

también una nueva visión jerarquizada o en cascada, articulada de arriba hacia abajo, de lo general a lo particular, en el sentido de que las determinaciones contenidas en el plan del conjunto se habrían de desarrollar en planes de detalle o planes parciales. La metodología de redacción del plan, seguía la secuencia de información, análisis y propuesta, es decir, partiendo de unas necesidades racionalmente deducidas de las expectativas de crecimiento y de los programas municipales, éstas eran traducidas a necesidades de suelo, que se delimitaba y definía (con criterios supuestamente objetivos y técnicos en base a ellas) desde el plan general. En relación a estas necesidades y a la disponibilidad presupuestaria municipal, se incorporó también la idea de programación temporal y económica de las acciones.

En resumen, el plan municipal de ordenación partía del estudio de la realidad existente; en base a este análisis, estimaba las necesidades de crecimiento en un horizonte temporal acotado (en principio, 8 años, divididos en dos cuatrienios) y con todo ello proponía la ordenación global de un modelo de ciudad para el futuro, articulado a partir de una estructura. Imaginando la ciudad como un todo, y remitiendo su desarrollo en detalle a otros instrumentos pormenorizados; todo ello con una programación en el tiempo que permitiera coordinar las acciones y acompañarlas a las previsiones de crecimiento.

El modelo suponía también la existencia de tres espacios diferenciados, que eran traducidos en la legislación a través de la clasificación del suelo: la ciudad consolidada, que tenía unas necesidades de crecimiento (población, traducida en número de viviendas, y nuevos usos, básicamente la industria) y por lo tanto de extensión (en términos de continuación de la ciudad existente), y un territorio “natural” que se consideraba como residual y no necesario para el desarrollo urbano y, por lo tanto, como sujeto secundario o pasivo de la ordenación urbanística. En este modelo conceptual, el aglomerado formado por la ciudad consolidada y sus extensiones se diferenciaba claramente del territorio natural circundante mediante un perímetro delimitado con nitidez, incluso ceñido en ocasiones por anillos o cinturones verdes de separación. Así, la ciudad y sus extensiones conformaban ese aglomerado espacial unitario, compacto e integrado, ese artificio social que, como figura, se extendía sobre el fondo del territorio natural.

En la ciudad consolidada (identificada con el suelo urbano), el plan o bien legitimaba el tejido urbano existente, básicamente estableciendo alineaciones y rasantes y unas ordenanzas (aunque en la ley del 56 podían ser aprobadas de forma independiente) para la edificación, o bien planteaba su

terminación, remate o reforma interior mediante su remisión a instrumentos de desarrollo, encargados de la ordenación espacial detallada y del reparto de cargas y beneficios.

Las necesidades de crecimiento derivadas del contexto socioeconómico, se canalizaban a través de la extensión de la ciudad consolidada en los suelos clasificados como urbanizables, proponiendo una imagen final de la ciudad contemplando todas las clases de suelo, imagen anticipada en su totalidad desde el plan, entendida como una estructura integrada y unitaria. En el año 75 se introduciría el suelo urbanizable no programado, como un suelo de reserva capaz de albergar unas hipotéticas necesidades futuras derivadas de los posibles cambios de coyuntura socioeconómica y, por lo tanto no sujeto a programación temporal como el resto de las acciones del plan, pero dimensionado, delimitado y ubicado desde el plan general y por lo tanto, englobado dentro de su modelo y de su estructura global.

El suelo no urbanizable se entendía como no necesario para las demandas de extensión de la ciudad, y por ello, sobre él no operaban las técnicas de ordenación al uso (propias del suelo urbano o urbanizable, concebidas para ordenar la ciudad), ubicándose conceptualmente (ante la falta de otros instrumentos o técnicas capaces de operar eficazmente sobre el vacío) en un limbo cuyo papel y significado no quedaba claramente definido, de hecho el suelo rústico contemplado en la ley del 56 tenía una edificabilidad reducida. Más tarde se iría perfilando ese suelo estableciéndose dos tipos: el suelo no urbanizable protegido, en el cual ciertos valores objetivos hacían necesaria su protección pasiva (en un contexto de progresivo deterioro medioambiental), y el suelo no urbanizable común, que era el suelo residual o sobrante (que venía a constituir la mayor parte del suelo clasificado de la mayoría de los municipios y, por lo tanto, del territorio español), carente de contenidos y sobre el cual sólo se establecían limitaciones de cara a frenar las tensiones urbanizadoras que gravitaban sobre él, sobre el que se instalaban usos indeseables y grandes infraestructuras que desvirtuaban la idea de no urbanizable.

La ley del 56, demostró amplias carencias en la determinación de las obligaciones de los propietarios e incoherencia con las necesidades del desarrollo industrial, por lo que se aprobó la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana. La revisión aportaba los instrumentos necesarios para la consolidación del modelo industrial, que demandaba que el estado tuviese la capacidad de acelerar la urbanización, y fijaba los mecanismos para que los nuevos crecimientos asumiesen los costos de la urbanización y la provisión de los suelos necesarios para las infraestructuras. La ley se aprobó en las postrimerías del franquismo pudo

ser utilizada (gracias a los reglamentos aprobados en 1976 y 1978) por los ayuntamientos democráticos como instrumento de la acción restauradora de la calidad de vida de las ciudades españolas.

La ley del 75 incluía la definición del suelo no urbanizable protegido, estableciendo que estarían incluidos en esta categoría “los espacios que el plan determine para otorgarles una especial protección. en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico”. Reconoce la existencia de territorios que deben de ser preservados por sus valores, pero consolida alguno de los aspectos más contradictorios de la clasificación del suelo anterior:

Primero fija que cada una de las clases de suelo tiene, a partir de la aprobación del plan general, valores distintos. El suelo urbano alcanza un alto valor ya que no tiene costos de producción y puede ser utilizado inmediatamente. El suelo no urbanizable queda excluido de los beneficios de la urbanización y su valor queda reducido al de la producción agrícola que sustenta. Mientras que el suelo urbanizable es el que alcanza las mayores plusvalías, al pasar del valor agrícola a un valor fruto de la expectativas futuras generadas (valor de repercusión)².

En segundo lugar, la propia definición da preferencia al suelo urbanizable sobre todos los demás, convirtiéndole en la base del modelo urbano propuesto considerándolo como el centro de la ordenación, que crece sobre una ciudad existente, infravalorada desde el punto de vista funcional y sobre un territorio que sólo se protege si no contradice el modelo propuesto.

Los efectos perversos que el modelo producía sobre el territorio y la ciudad dieron lugar, a la aparición de grupos conservacionistas y ecologistas, que obligaron a asumir la reflexión sobre las repercusiones que el desarrollo urbano producía sobre el territorio y la calidad de vida. Pero lo que debería de haber conducido a la transformación de la práctica del urbanismo y a la redacción de una nueva legislación que fundiese planeamiento, protección medioambiental y defensa de la calidad de vida de los ciudadanos, acabó institucionalizado, en forma de servicios administrativos y legislaciones que se superponen y compiten sin coordinación alguna. Quedando el plan reducido a un plan de vivienda, subsidiario de otros documentos sin prácticamente participación pública salvo

² El valor de repercusión del suelo no es otro que la diferencia entre el posible valor de venta de la construcción que sobre ese suelo existe o puede llegar a existir menos del coste de construcción de la edificación.

la estrictamente formal, producidos con metodologías ajenas a la escala de la ejecución real y de las necesidades de las poblaciones afectadas.

Descrito a grandes rasgos, este fue el modelo (y sus bases legales) con el que se abordó la producción y construcción de las ciudades españolas en la última parte del siglo XX, ya que el planeamiento territorial fue en su mayoría inexistente o inoperativo.

- b. Los primeros pasos hacia la liberalización. El RD 5/1996, de 7 de Junio, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y Colegios Profesionales. La clasificación del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

La salida que el sistema inmobiliaria necesitaba para resolver las contradicciones entre sus intereses y los de los propietarios de suelo fue reclamar la liberalización del suelo, defendida como la panacea que resolvería el problema de los precios de la vivienda, esta “necesaria” liberalización fue defendida no sólo por el sector inmobiliario, sino también por órganos como el Tribunal de la Competencia y los representantes de la economía oficial. Esta demanda encontró una respuesta adecuada tras el acceso al gobierno central del PP, que introdujo un primer paquete de cambios liberalizadores en el sector mediante el Real Decreto 5/1996 de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y Colegios Profesionales, que suprimía la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, reducían las cesiones³ de aprovechamiento al 10% (en 1990 se había fijado en el 15%) y los plazos de aprobación de los instrumentos, aunque se mantenían intactas las definiciones de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable tradicionales.

La consolidación de este proceso de liberalización lo supuso la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que venía a llenar el vacío dejado por la Sentencia del Tribunal Constitucional, aprovechando la ocasión para desarrollar dos objetivos explícitos: flexibilizar el planeamiento para adaptarlo a la coyuntura expansiva y reducir el precio final de la vivienda. La ley del 98 supone una ruptura con parte la filosofía de la legislación previa al incluir una innovación en la determinación del suelo no urbanizable y definirlo como aquellos terrenos que:

“1. Que deban de incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la

³ Hasta ese momento la legislación fijaba una cesión del 15% del aprovechamiento lucrativo a los municipio con el objeto de incrementar el patrimonio de suelo municipal. Esta medida junto con las cesiones de suelo para dotaciones y equipamiento público, que ya había fijado el Reglamento de Planeamiento de 1978, no es otra cosa que un mecanismo de regulación para revertir a los ciudadanos parte de las plusvalías que genera el proceso de construcción de la ciudad

legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales contemplados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”.

La filosofía que hay detrás de la ley es que la mayor parte del territorio es susceptible de ser urbanizado salvo aquellas zonas que, justificadamente, deban ser protegidas, decisión que queda al albur de las necesidades y capacidades del sistema inmobiliario. Esto significa que se hurta a los municipios la capacidad de decidir su propio modelo de ciudad y territorio, limitándose a delimitar y justificar las áreas protegidas, dejando abierta la urbanización de todo el territorio no protegible. De forma que la urbanización puede ser realizada no para cubrir las necesidades reales de espacio, sino por su capacidad de generar recursos monetarios o servir de refugio a los excedentes de capital de particulares y empresas.

La nueva legislación supone el alejamiento definitivo de la idea del Plan comprensivo y programado temporalmente, y un acercamiento hacia la idea de la Planificación Estratégica, abriendo la posibilidad de un urbanismo menos orientado por las acciones de la administración) y más dirigido por la iniciativa privada, que es la que desarrolla el planeamiento y ejecuta la urbanización y la edificación de forma mayoritaria en España. Todo ello bajo la justificación del control del precio de la vivienda, solo se relacionado aquí con el precio del suelo, para lo que ley opta por flexibilizar el mercado del suelo mediante la clasificación de más suelo urbanizable⁴.

La Ley 6/1998 reprochaba a la legislación anterior un exceso de complejidad que dilatava los plazos de producción de la ciudad y una limitación en la oferta de suelo para urbanizar. Ambos factores eran los que, según la Exposición de Motivos, encarecían el precio del suelo, identificado como la causa de encarecimiento del producto final. En todo caso, y a pesar de todo, la liberalización efectiva del suelo introducida por esta Ley de 1998 era reducida, pues aún se incluía la posibilidad de clasificar como suelo no urbanizable común el que el planeamiento general considerase como inadecuado para el desarrollo urbano, lo que permitía un cierto margen a los ayuntamientos para controlar su crecimiento⁵.

⁴ También frente a otras opciones posibles: incremento de la competencia, sistemas de ejecución mediante adjudicatario en concurso, etc.

⁵ La definición del Suelo No Urbanizable se establecía en el artículo 9 en los siguientes términos:

“Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

- c. El paso siguiente. La liberalización del suelo en el Real Decreto 4/2000, de 23 de Junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes.

La capacidad municipal de reducir el suelo urbanizable, fue eliminada en el Real Decreto 4/2000, que suprimía la posibilidad de considerar como no urbanizables los terrenos que el plan considerase inadecuados para el desarrollo urbano⁶ y, por lo tanto solo quedaban excluidos de la posibilidad de ser urbanizables los terrenos que fuera necesario proteger por sus valores (paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales, agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales), los inadecuados por presentar riesgos naturales acreditados o los sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. De esa manera, los suelos no urbanizables comunes, que constituían la gran mayoría de la superficie en casi todos los términos municipales españoles, perdían la base por la que se clasificaron como tales y pasaban a ser potencialmente urbanizables.

Como señalaba Fernando de Terán⁷, se consumaba la inversión completa del procedimiento tradicional de clasificación del suelo: hasta la reforma de los años 1998 y 2000, primero se constataba la dimensión de la ciudad consolidada mediante la delimitación el suelo urbano, después, una vez estimadas sus necesidades (supuestamente objetivas, y, en último caso, políticamente definidas) de crecimiento, se procedía a dimensionar su extensión en el suelo urbanizable, se protegía el suelo con valores naturales y, por fin, el resto (el suelo que no necesitaba la ciudad) se clasificaba como no urbanizable común. A partir de este momento, una vez delimitada la ciudad consolidada y retirados ciertos fragmentos del medio natural merecedores de protección (de acuerdo con una nueva valoración social) o afectados por las infraestructuras, se entiende que el resto del suelo es urbanizable y susceptible de ser desarrollado por sus propietarios, a quienes no puede sustraerse este derecho.

En esta nueva visión parecen confluir tres aspectos: la consolidación de la explosión de la ciudad sobre el territorio, sobre todo el territorio, excepto sobre aquel cuyos valores naturales

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.

⁶ La nueva definición del Suelo No Urbanizable simplemente suprimía la frase subrayada en la nota anterior, una modificación aparentemente nimia pero de significado trascendente que suponía dar la vuelta a todo el modelo legislativo urbanístico tradicional.

⁷

excepcionales hacen obligatoria su protección. El reconocimiento del modelo de crecimiento por desbordamiento que había generado las periferias metropolitanas a pesar de las intenciones restrictivas de los planeamientos anteriores (desvirtuados por las infraestructuras, las legislaciones sectoriales y las acciones fuera de programa). Y por último, ante la imposibilidad de frenar las tensiones especulativas que operaban sobre el suelo no urbanizable común, se optaba por igualar teóricamente las posibilidades de desarrollo de todos los suelos, anteponiendo los derechos individuales de los propietarios al derecho colectivo a un proyecto urbano coherente y consensuado por la comunidad. Parece que perdida la confianza en desarrollar una ciudad compacta se busca confirmar el modelo espacial de ciudad red que ha formalizado la realidad metropolitana, una ciudad explosionada sobre el territorio, toda ella figura y toda ella fondo, como un patchwork infinito que engloba fragmentos urbanos y naturales, y que funcionará mientras esos fragmentos se conecten a las redes correspondientes.

d. La confirmación e intensificación del nuevo modelo en la Comunidad de Madrid.

La Ley 9/2001 del Suelo la Comunidad de Madrid abunda en el modelo establecido por la legislación estatal, completando y perfeccionando el camino de la liberalización del suelo. Detrás de esta intensidad liberalizadora no cabe duda de que se encuentra una especial afinidad de visiones entre el Partido Popular y el sistema inmobiliario madrileño.

La novedad más destacable, en relación a la clasificación del suelo, de la Ley de la Comunidad de Madrid de 2001 es la aparición de categorías primarias en suelo urbano (consolidado y no consolidado) y en suelo urbanizable (sectorizado y no sectorizado). El suelo no urbanizable pasa a ser denominado como Suelo No Urbanizable de Protección, en la línea introducida a nivel estatal por el RD 4/2000, abandonando conscientemente las posibilidades de ampliación de los supuestos de determinación del suelo no urbanizable que asumieron otras comunidades autónomas.

La nueva clasificación implica la salida al mercado de la gran mayoría del suelo no urbanizable común existente. Supone la puesta sobre el tablero del juego inmobiliario de enormes bolsas de suelo en todo el territorio de la Comunidad de Madrid, especialmente en el entorno metropolitano, muy claramente por encima de las necesidades reales de la región, pero sabiendo, de antemano, que no todo va a desarrollarse, y que será el mercado, finalmente, el que decida en régimen de libre competencia qué municipios y qué localizaciones concretas ofrecen las mejores condiciones y oportunidades.

Este modelo es perfectamente coherente con el propuesto por el Avance del Plan Regional de Estrategia Territorial de 1998, que materializaba el damero regional mediante una retícula de grandes infraestructuras viarias. Modelo que las nuevas vías radiales de peaje mantienen en lo básico (en el fondo es una retícula deformada, jerarquizada y adaptada al territorio real del Área Metropolitana de Madrid), que vienen configurar una red de infraestructuras viarias capaces de dar conexión (no ya estructura) a los espacios urbanizables (incluidos los no urbanizables comunes) determinados por la oportunidad inmobiliaria.

El sacrificio del modelo de ciudad articulada, sólo podría justificarse por su capacidad de resolver el complejo problema de la vivienda en la Comunidad de Madrid, pero el incremento constante de los precios desde la aprobación de la legislación estatal de 1998 y de la autonómica de 2001, constatan el fracaso rotundo de la justificación de la liberalización. Porque como llevan señalando desde hace años Fernando Roch y José Manuel Naredo, entre otros, el problema del precio de la vivienda no es el precio del suelo (ya que éste es una consecuencia, y no la causa de aquel) y que, por lo tanto, sirve de muy poco convertir todo el suelo en urbanizable (hecho que además no garantiza la transformación del suelo en urbanizado, que sería, en definitiva, la pretensión de la Ley). O como señala José Fariña, la clasificación masiva e indiscriminada de urbanizable se realiza a costa y contra el suelo no urbanizable, que es el recurso verdaderamente escaso y relegado de la Comunidad de Madrid. De no remediarse, el fracaso de la Ley no pasará sin huella, porque para justificarse ha necesitado erosionar ciertos valores del modelo urbano (la cohesión de la ciudad, el suelo como recurso no renovable, etc.) cuya reconstrucción será costosa.

- e. La aparente rectificación de la Ley 10/2003, de 20 de Mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

En esta ley vuelve a reformar el punto del Artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, donde se define el Suelo No Urbanizable. Recordemos que la principal novedad del RD 4/2000 de 23 de Junio había sido precisamente también la reforma de este artículo, al suprimir la frase que incluía el artículo original de la Ley 6/1998 que permitía incluir dentro del suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento general considerara “inadecuados para el desarrollo urbano”. Pues bien en 2003 vuelve a recuperarse esta frase, añadiendo además unos criterios en base a los cuales el planeamiento general puede considerar determinados terrenos como inadecuados para el desarrollo urbano, y por tanto incluirlos dentro del suelo no urbanizable:

el “imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales”, o ciertos “criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”⁸.

Más que a una corrección de la dirección en que había apuntado el RD 4/2000, más que un paso atrás en la liberalización del suelo, la reintroducción de la frase debe entenderse como una necesidad de dar respuesta a las directrices del tribunal constitucional que amparaba la posibilidad de ampliar los supuestos de clasificación por las comunidades autónomas, por lo que quedaría a su criterio la posibilidad de incluir dentro del no urbanizable los terrenos inadecuados para el desarrollo urbano (que vendrían a coincidir con el tradicional ‘no urbanizable común’).

f. Otras innovaciones legislativas y administrativas.

La nueva definición del suelo no urbanizable no es la única innovación desarrollada al objeto de acelerar los procesos de urbanización y desregular el control y la protección del territorio y el medio ambiente, si no que a ellas se unen otras entre las que cabe destacar:

▪ La creación del agente urbanizador

Procedente de la ley del suelo valenciana se extiende a la mayoría de las leyes autonómicas la figura del urbanizador, definido como un adjudicatario (privado) de los derechos urbanísticos de los propietarios del suelo que no sepan, o quieran, desarrollar las promociones previstas sobre sus propiedades. El urbanizador ha sido presentado como un elemento modernizador con el objetivo de romper el monopolio que pueden ejercer los propietarios, pero en realidad surge como una oportunidad financiera para las grandes empresas que garantizarían la urbanización pero no la construcción de los solares resultantes. Podemos encontrarnos con un urbanizador que ejecute la urbanización venda los solares con los que esta operación le sea rentable y deje, como pago a los propietarios del suelo, unos solares que estos mantengan sin edificar. Podemos encontrarnos con un territorio salpicado de urbanizaciones semi-ocupadas que no llegan a conformar una verdadera ciudad.

▪ La separación entre ordenación del territorio y urbanismo.-

⁸ Con lo cual el famoso punto 2 del Artículo 9 queda redactado de la siguiente manera (siendo lo subrayado la novedad respecto al RD 4/2000):

“Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.”

La novedad más reciente es la división de los servicios administrativos que controlan la ordenación del territorio y el urbanismo (entendido como planeamiento municipal), que acaban no ya en edificios distintos si no en consejerías distintas y que se refleja en la aprobación de leyes de ordenación del territorio y del suelo o urbanismo diferentes. Esta división refleja la falta de interés de las comunidades autónomas en redactar planes territoriales que merezcan tal nombre, reduciéndolos a directrices o estrategias de carácter indefinido (pero vinculantes para los municipios que se ven obligados a recogerlas). Lejos de significar una protección del territorio ajena a las presiones locales, se configura a la inversa imponiendo sobre lo local la discrecionalidad de estrategias ajenas y cambiantes.

- La destrucción del planeamiento como documento de síntesis

El planeamiento está siendo reducido a un documento sectorial más, despojado de su carácter de documento complejo capaz de sintetizar distintos problemas e intereses y reflejar las necesidades de la sociedad que lo desarrolla. En estos momentos depende de otros documentos elaborados de espaldas a los problemas de la gestión urbanística y que al llevarse a la escala de la aplicación real demuestran sus carencias. La redacción del planeamiento se convierte en una carrera de obstáculos en la que es más importante rellenar todas las casillas administrativas que garantizar la calidad de vida y la protección del medio ambiente.

g. La nueva Ley del suelo. LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 10 de mayo de 2007 una nueva Ley del Suelo. Se trata de la séptima reforma o innovación realizada desde la aprobación del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1992, a las que hay que sumar dos sentencias del Tribunal Constitucional. Algo ha debido de pesar en los redactores de la ley esta inflación de modificaciones y sentencias, porque han optado por desarrollar una ley escueta, buscando conseguir una durabilidad que no han obtenido sus predecesoras. Con ese fin abandona cualquier atisbo de determinación en la formalización del planeamiento urbano, llegando incluso a renunciar a la propia técnica de la clasificación del suelo, de forma que ahora solo se diferencia entre suelo rural y urbanizado. El rural podrá ser preservado o susceptible de admitir “actuaciones de urbanización”, mientras que el urbanizado podrá ser objeto de “actuaciones de dotación”.

El cambio aparentemente más profundo se produce en el marco de la asignación de valor al suelo rural susceptible de transformación (lo que anteriormente conocíamos como suelo urbanizable) que se valorará mediante la capitalización de la renta anual real o potencial (pudiendo alcanzar un máximo del doble en función de factores objetivos de localización), sin que en ningún caso puedan considerarse las expectativas derivadas de la asignación de las edificabilidades y usos por la ordenación territorial y urbanística. Se trata de un cambio radical de las expectativas de los propietarios de suelo y de los inversores especulativos, que resultarían aparentemente perjudicados frente al régimen anterior, pero que podría beneficiar a los agentes urbanizadores (públicos o privados) que verían reducidas sus necesidades de financiación en los nuevos desarrollos.

e. Un apunte final: El futuro de la regulación urbanística

En estos momentos se ha consolidado una visión desregulada de la planificación, bajo la forma de la superposición de legislaciones sectoriales y la división del control del territorio en distintas consejerías y servicios administrativos (urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente, protección de vías pecuarias, y un largo etcétera), no sabemos cuales son los límites de la desregulación pero si que su correlato será la degradación del medio ambiente y de la calidad de vida de los ciudadanos. Todo esto presagia realmente un panorama bastante desolador, en el que el planeamiento general no sólo ha dejado de ser una disciplina de ‘ciudad dibujada’, sino que quizá ha perdido incluso su función de mecanismo regulador, para ir camino de convertirse en poco más que un documento que dé cobertura legal a las propuestas de la máquina inmobiliaria o que se limite a recogerlas, porque eso sí, las formalidades legales son ‘formalmente’ respetadas.

En el caso concreto del municipio de Madrid, cada vez más el planeamiento general deja de ser un contrato social, un proyecto colectivo, una imagen anticipada compartida y modelada por la Administración y la ciudadanía, para ser un pacto a dos bandas entre Administración y máquina inmobiliaria. En primer lugar y de forma general, el planeamiento municipal incorpora y asume el modelo de ‘ciudad única’⁹ que se deriva del proyecto hegemónico: el crecimiento como fin y como medio, la necesidad permanente de infraestructuras, el modelo espacial del territorio red, el planeamiento al límite de la capacidad, la colonización del territorio por el viario de alta capacidad para soportar los nuevos desarrollos, etc. Pero también, y de forma más concreta, el planeamiento general se va modelando de acuerdo a los intereses particulares de la máquina, hasta convertirse en poco más que un ‘molde’ a medida para ellos.

⁹ “Ciudad única”, concepto acuñado por E. De Santiago Rodríguez en su tesis doctoral:

Resulta necesario recuperar la iniciativa de un planeamiento que fusione en un único documento la ordenación urbanística, la protección del medio ambiente y el derecho a la calidad de vida de los ciudadanos. Una legislación de ese tipo mantendría las garantías de transparencia e información pública propias de la cultura urbanística, con la necesaria inclusión de la visión del valor ambiental del territorio y la relación de la ciudad con éste. Obligando a que los documentos (hasta ahora sectoriales) de protección ambiental se redacten en la escala propia de la ejecución urbana, recogiendo la complejidad social, física y jurídica de la sociedad en la que se desarrolla de forma coherente con la consecución de los principios de protección del territorio y el medio ambiente que demanda el paradigma de la sostenibilidad y que se recogen en los compromisos internacionales de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E.: “Nuevas formas y procesos espaciales en la región urbana de Madrid. Las lógicas del espacio en la construcción de la ciudad única.” Tesis doctoral. Madrid, 2006.

HERNÁNDEZ AJA, A.: “La evolución de la regulación urbanística y sus consecuencias sociales y medioambientales”. Revista El ecologista. Número monográfico: “Urbanismo y medio ambiente”. Noviembre de 2002.

RUÍZ SÁNCHEZ, J.: “Complejidad urbana y determinación: estructuras comunicativas y planeamiento urbano en el desarrollo del área metropolitana de Madrid”. Universidad Carlos II, Instituto Pascual Madoz. Madrid 2002

TERÁN TROYANO, F. : “Madrid Ciudad- Región. Entre la ciudad y el territorio en la 2º mitad del siglo XX”. DG de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de obras públicas y Urbanismo y Transportes. Comunidad de Madrid. Madrid, 1999.