

De la disciplina a la norma. El modelo español

Remontados por la fuerza de los hechos y de la historia, los criterios de fines del XIX sobre *ensanche y sanidad*, los efectos, un tanto retardados, de la segunda guerra mundial hacen irrumpir en España el fenómeno del urbanismo en toda su dimensión, ordenación general del territorio, equipamiento y conexiones generales con la ordenación global económica.

FEDERICO
CARLOS SAINZ DE
ROBLES

Curiosamente, irrumpe con una norma del máximo rango, LS (1), y de la máxima calidad. Es su rigor lo que la hace fracasar estrepitosamente. Era, quizá y sin quizá, excesivamente ambiciosa para una sociedad acostumbrada a la indisciplina. Por otro lado, es evidente que los Ayuntamientos, pieza maestra del sistema, carecían, en su inmensa mayoría, de los medios económicos y técnicos para elaborar Planes, desarrollarlos y vigilar su cumplimiento. El

mecanismo regulador que pretendieron ser los patrimonios municipales del suelo sencillamente no llegó a funcionar. El despegue económico que arrancó, casi a la vez que entró en vigor LS, propició dos desastres urbanísticos, al principio paralelos y finalmente convergentes: el destroz de los cascos urbanos tradicionales o históricos y la anarquía en el ensanche de las ciudades. Al que vino a sumarse un tercero: el despliegue turístico -una de las causas, o la principal, del desarrollo económico- sin control, pero eludiendo deliberadamente el de la Administración urbanística.

Es curioso que cuando el legislador piensa seriamente en la reforma de LS, España se encuentra, también con retraso, con los efectos de la crisis energética. Se cree que el desarrollo ha terminado y con su fin llega la hora de recuperar, en lo posible, los cascos interiores de las ciudades. No se siente apremiante necesidad de más suelo urbanizable y los Planes, ya más generalizados, son enormemente cicateros en

«Los efectos retardados de la segunda guerra mundial hacen irrumpir en España el fenómeno del urbanismo en toda su dimensión, con una norma del máximo rango y de la máxima calidad. Su rigor la hace fracasar estrepitosamente.»



esta previsión de espacios racionalmente disponibles para vivienda y servicios urbanos de primer orden.

En este sentido, fracasa también TR (2), aun cuando la apariencia normativa sea más rica. La noción de plan entra ya en el patrimonio común de la sociedad y hasta del habla. La efectividad de los instrumentos del planeamiento es, sin embargo, escasa. Y el control por las licencias municipales, verdaderamente caótico. La especulación, hecho consustancial a la falta de suelo regulado por el mercado y modulado por los patrimonios públicos, se dispara. El horizonte de los legisladores es increíblemente mezquino. Y, como se ha comprobado, erróneo. La atracción a la urbe es un hecho socialmente incontenible y progresivo. Que esto suponga o no un factor positivo es tema distinto.

LV (3) llega con el propósito decidido de frenar la especulación. Su idea nutricia consiste en diseñar un estatuto de la propiedad inmobiliaria, reduciendo su contenido económico al valor inicial: las restantes facultades van adquiriéndose al hilo del proceso urbanizador y mediante el cumplimiento puntual y oportuno de las cargas y deberes que impone el Plan, previas las cesiones que éste establece y atribuyendo sólo y en todo caso al propietario el aprovechamiento tipo asignado a la finca. La sanción del

«El fenómeno especulativo no es el origen de los males de la urbe ni del urbanismo, aunque sea una muestra irritante de falta de urbanidad. Es secuela de un mercado insuficientemente regulado.»

incumplimiento de estos deberes es la expropiación por el valor fiscalmente asignado a las facultades que en ese momento se hayan adquirido realmente.

Con esto, es obvio, se concreta la función social de la propiedad privada inmobiliaria y se precisan las plusvalías del proceso urbanizador que pasan a la comunidad, así como la igualdad en cargas y derechos de quienes participan en la actuación urbanística.

Pero LV no pasa de este propósito de precisar el contenido de la propiedad urbanística. Tratando, eso sí, de estimular al propietario a la participación en el proceso de urbanización. Por otra parte, LV comienza su vigencia cuando las Comunidades Autónomas han asumido ya celosamente sus competencias en

materia de ordenación territorial. Ha tenido, pues, que respetar los instrumentos de planeamiento. En este sentido, la disponibilidad de suelo suficiente escapa a sus previsiones.

El fenómeno especulativo no es el origen de los males de la urbe ni del urbanismo, aunque sea una muestra irritante de falta de urbanidad. Es secuela de un mercado insuficientemente regulado. Pero el mercado del suelo está en función de la ordenación económica y fiscal, y ésta precisa la coordinación a escala estatal sobre el modelo constitucional de la economía de mercado, criterios todos ellos manejados por el Tribunal Constitucional con un claro sentido de atribución a la competencia de la Administración y Gobierno centrales.

Precisamente es el desarrollo pleno del Estado compuesto lo que hace más perentorio el Plan Nacional previsto por todas las leyes y casi arrumbado por la iniciativa política. Plan, por supuesto, de auténtica ordenación territorial, que cuenta con el respaldo del artículo 131.1 de la Constitución. Pero no es mi propósito, ni entra dentro de mis capacidades, terciar en esta materia. Descenderé a planos más comprensibles e inmediatos: el régimen

del arrendamiento urbano, el tratamiento fiscal del suelo y de la edificación y los patrimonios públicos de suelo como instrumento de regulación del mercado son las pautas indispensables. Como lo es el objetivo de hacer de las ciudades, grandes o pequeñas, «hábitats» mínimamente dignos,

Lo lejos que de ello andamos está a la vista. El urbanismo ha propiciado urbes donde no impera la urbanidad. Estamos, pues, ante una realidad en la que la norma (aun cuando sea tan óptima técnicamente como LS), sólo ha generado confusión, inseguridad y amplio espacio para el medro de los especuladores. La técnica de control -la licencia- sólo ha encontrado un marco difuso de referencia. No es de extrañar que ello haya producido también la picaresca, el cohecho y la prevaricación. Es una lástima que la inicialmente fecunda acción pública para reaccionar contra el caos haya dado tan magros y entecos frutos. El análisis de ello daría para un tratado. Hemos ido desde la norma a la indisciplina, señal inequívoca de que la norma no es buena. Habrá, quizá, que componer hábitos de disciplina que sean capaces de alumbrar la buena norma. Pero para ello es preciso que los poderes públicos empiecen los primeros a andar el camino.

«El urbanismo ha propiciado urbes donde no impera la urbanidad. La norma sólo ha generado confusión, inseguridad y amplio espacio para el medro de los especuladores.»

(1) LS = Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del 12 de mayo de 1966.

(2) TR = LS y Texto Refundido del 9 de abril de 1976.

(3) LV = Ley 8/1990, del 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo.