

LA GESTIÓN TERRITORIAL

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Catedrático de Derecho administrativo

1. *El urbanismo territorial.*—2. *Manifestaciones de la gestión territorial: la consideración conjunta de los distintos tipos de suelo. La gestión urbanística en los suelos urbano y no urbanizable en el marco de la gestión territorial.*—3. *Presupuestos y perspectivas de la gestión territorial.*—4. *Virtualidad de los objetivos normativos y los contenidos programáticos.*—5. *Eficacia de la ordenación territorial a través de las regulaciones de carácter directamente urbanístico.*—6. *Repercusión de la ordenación territorial a través de los planes sectoriales.*—7. *Carácter vinculante de los instrumentos de ordenación del territorio y garantías y límites a favor de la Administración local.*—8. *Apertura de márgenes de gestión en suelo no urbanizable como consecuencia de la gestión territorial.*—9. *Desarrollos de la gestión urbanística. Las legislaciones urbanísticas de Andalucía y de Castilla y León.*—10. *La gestión territorial.*—11. *La «gestión urbana» como consecuencia (o en el marco) de la gestión territorial. El ejemplo canario.*

1. EL URBANISMO TERRITORIAL

La ordenación del territorio está experimentando en los últimos tiempos un especial desarrollo en la legislación administrativa, incorporando nuevos contenidos jurídicos de creciente interés. Por su parte, en el urbanismo, un tema jurídico que incorpora nuevas dimensiones es el de la «gestión urbanística». Seguramente, esto explica que ambos «temas» terminen recientemente encontrándose, tal como vamos también a poder comprobar. En todo caso, va a ser necesario seguir los desarrollos futuros de la nueva «gestión territorial».

La ordenación territorial hace tan sólo unos años ocupaba una muy discreta posición dentro del Derecho administrativo. Puede afirmarse, sin riesgo a equivocarse, que la ordenación territorial era una materia principalmente teórica en el contexto de un modelo de planeamiento territorial de carácter fundamentalmente orientativo o coordinador.

Un paso importante en la evolución de la ordenación del territorio se produciría durante los últimos años como consecuencia de la irrupción de numerosas leyes autonómicas que regulan con bastante detalle esta materia. Muchas de ellas dictan incluso una ley *ad hoc* de ordenación del territorio frente a la ley propiamente urbanística o del suelo, aunque ambas leyes siempre van a formar un conjunto armónico o coherente, pues la ordenación del territorio abandona su relación con planteamientos economicistas y desarrollistas para pasar a ser materia esencialmente urbanística o ligada directamente al urbanismo (y también, en parte, al medio ambiente) (1).

(1) Dice en este sentido, de forma altamente ilustrativa, la reciente Ley de la Comuni-

Pero, concretamente, la ordenación territorial adquiere una dimensión de especial interés cuando la legislación reguladora pasa a insistir en el efecto vinculante que los instrumentos de ordenación territorial ejercen sobre los planes de urbanismo, y cuando dicha legislación reguladora empieza a contener preceptos de carácter puramente urbanístico directamente aplicables por la Administración de planeamiento o los agentes de gestión urbanística.

Según esto, los planes de urbanismo se ven obligados a seguir los instrumentos de ordenación del territorio o incluso a modificar sus contenidos. Y este planteamiento basado en la vinculación jurídica estricta, que pretende fortalecer la presencia de las Administraciones regionales en el ámbito puramente urbanístico, implica la necesidad de compensar o equilibrar el sistema jurídico otorgando garantías a favor de la Administración local ante la pérdida de su poderío en la materia urbanística.

El tema de la ordenación del territorio no se agota, además, con las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales. Precisamente, en el plano de las relaciones entre las citadas Comunidades y el Estado la ordenación territorial cuenta con un especial desarrollo jurídico, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los conflictos, nada infrecuentes, de competencias que dicho Tribunal se ha visto obligado a resolver. Y, finalmente, también las instituciones europeas están queriendo dejar su impronta a la hora de ordenar el territorio europeo, mediante numerosas acciones y documentos y directivas en cuyo comentario no podemos en este momento extendernos (2).

Más bien, interesa destacar cómo el tema de la ordenación del territorio sigue progresando y consolida un concepto jurídico que acaso pueda resultar a priori algo sorprendente, es decir, la «gestión territorial». Al igual que el planeamiento urbanístico lleva consigo la «gestión urbanística», la ordenación del territorio y sus distintos instrumentos vinculantes de ordenación territorial habrían originado la «gestión territorial», que suplantaría o se superpone a la gestión urbanística.

La ordenación del territorio no se contenta, así, con desterrar todo vestigio de su viejo carácter orientador o de coordinación, no desea exclusivamente irrumpir decididamente en el ámbito local de competencias de planeamiento desplazando éstas. Pretende llegar, finalmente, al plano de la pura gestión (urbanística) con un modelo de «gestión territorial»

dad Valenciana 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje: «se abandona la idea de una ordenación del territorio rígida, íntimamente ligada y dependiente de la macro-planificación económica, que estuvo en auge en la década de los ochenta, y se apuesta por planteamientos basados en estrategias territoriales, en los que tiene una importante participación el conjunto de la sociedad, que se justifican en la voluntad de identificar la vocación de las distintas partes del territorio para garantizar la sostenibilidad y mejorar su competitividad».

(2) Puede consultarse mi libro *Urbanismo y ordenación del territorio*, Editorial Aranzadi, octubre 2004, con otras referencias bibliográficas. En esta obra se explica el nuevo «modelo» basado en la vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico-local y se exponen, asimismo, las distintas garantías a favor de la Administración local. Por otra parte, se comentan las distintas acciones de las instituciones comunitarias en el ámbito territorial y se presentan los criterios para resolver los conflictos entre el Estado y las CC.AA.

que puede entenderse culminación de una evolución precedente tendente a dotar a esos instrumentos territoriales de una mayor virtualidad jurídica, antes incluso de que haya habido tiempo para consolidar los avances jurídicos anteriores mediante una jurisprudencia que hubiera conseguido legitimar plenamente la validez de los instrumentos de ordenación territorial y acentuar los límites jurídicos a favor de las Administraciones locales. La reciente legislación territorial autonómica afirma, como vamos a ver, un modelo de «gestión territorial» en la línea de lo que estamos afirmando.

Esta tendencia parte del convencimiento en la bondad de la ordenación del territorio, a efectos de intentar poner remedio a los distintos y conocidos problemas del urbanismo tradicional. Lo pone de manifiesto una simple o rápida lectura de cualquier ley de ordenación territorial, en especial de sus preámbulos o de los artículos (generalmente introductorios) dedicados a exponer fines y objetivos vinculados al desarrollo sostenible.

Sigue habiendo, en efecto, un alto contenido programático en las leyes de ordenación del territorio, reflejo de su genuino sentido histórico. Pero se añaden otras partes y otros contenidos de directa aplicación y contenido puramente urbanístico, sin que se aventure un fin, por otra parte, a esta irresistible tendencia de desplazamiento de lo urbanístico y lo local. El «urbanismo» no habría sido ni sería capaz de solucionar los problemas más importantes del «urbanismo». El mejor urbanismo vendría a ser aquel que deja de ser urbanismo para pasar a ser territorio (y medio ambiente), y de ahí la nueva *ordenación del territorio en sentido urbanístico*.

No obstante esto, es preciso también reconocer que si bien en el plano legislativo la materia de la ordenación territorial avanza, incorporando nuevos y ricos contenidos, en cambio, en la práctica esta tendencia no termina traducándose en la aprobación de planes de ordenación del territorio que vinculan o desplazan los planes urbanísticos.

Habría que distinguir, desde esta perspectiva de la virtualidad práctica de la ordenación territorial, dos fenómenos: por un lado, es un hecho que en la legislación territorial más reciente se plasman cada vez más contenidos puramente urbanísticos directa o inmediatamente aplicables por las Administraciones y los agentes del urbanismo. Desde este punto de vista, la virtualidad práctica de la legislación territorial es evidente.

No obstante, por otro lado, suele afirmarse con razón que la ordenación del territorio adolece aún de un carácter teórico porque no se dictan los planes de ordenación territorial.

Así pues, lo primero (la existencia de regulaciones puramente urbanísticas directamente aplicables por los poderes públicos y los agentes del urbanismo) lleva a reconocer una clara virtualidad práctica a la legislación territorial: se prohíben, así, directamente (por dicha legislación *territorial*) construcciones, por ejemplo, en la cima o cresta de las montañas, en barrancos, etc.; se contienen en dicha legislación regulaciones sobre zonas verdes (por ejemplo, afirmando reglas puramente urbanísticas directamente aplicables tales como la de 10 metros cuadrados por

habitante); se condiciona la reclasificación de suelo a que se ceda una parte del mismo a la Administración; se impide la reclasificación de suelo en caso de producirse un incendio que afecte a un bosque; se evita la urbanización si no se cuenta con un informe favorable del organismo de cuenca en materia de disponibilidad de agua; se obliga al urbanismo a respetar los planes de riesgos sísmicos o de zonas inundables; se faculta a la Administración a realizar directamente ciertas obras o instalaciones en aplicación de su articulado, etc.

Es indudable que esta vía o perspectiva refleja que la legislación territorial está obteniendo un alcance práctico indudable, suplantando o corrigiendo las regulaciones de este tipo por otras de procedencia territorial.

Es cierto que la virtualidad del modelo urbanístico-territorial pasa también por la aprobación de los planes de ordenación del territorio. Habría que dar más tiempo aún a esta tendencia del urbanismo-territorial, cuyos efectos habrían de notarse en un futuro próximo. Animan este proceso los esfuerzos que sobre el particular realiza la Unión Europea y, más sencillamente, la necesidad misma de atender cada vez más al medio ambiente y la integración de las políticas sectoriales, así como la consideración supralocal del espacio y la idea de la equidad territorial.

Acaso la falta de arraigo efectivo de la ordenación del territorio se debe también en parte al excesivo protagonismo que quieren asumir las Comunidades Autónomas. Mejor sería integrar debidamente a las Administraciones locales. Incluso habría que plantear la posibilidad de que el protagonismo de la ordenación del territorio pasara a las provincias y sus Diputaciones. El ámbito provincial es, a mi juicio, idóneo para desarrollar la ordenación del territorio, incluso considerando las dimensiones geográficas tan proporcionadas de nuestras provincias. Por otra parte, las Diputaciones se incardinan en la Administración local pero gozan, al mismo tiempo, de una posición intermedia entre lo municipal y lo regional que les convierte en instancias idóneas para la ordenación territorial.

Tampoco puede, finalmente, exagerarse la ineficacia de la ordenación territorial incluso en el momento presente. En ciertos territorios (por ejemplo, Canarias o las Islas Baleares) llega a primar lo territorial sobre lo urbanístico; de hecho, la legislación misma en estas zonas está orientada desde este punto de vista territorial y no desde el urbanístico; ni siquiera existe ley reguladora del urbanismo o ni siquiera se puede *urbanizar*. En puridad, más bien toda urbanización pasa a depender de los designios de la política territorial. El espectro urbanístico está orientado territorial y, por ello mismo, también ambientalmente.

En este sentido, prueban finalmente la virtualidad práctica de lo territorial las sentencias o pleitos, cada vez más frecuentes, que se refieren a regulaciones o determinaciones de contenido territorial.

2. MANIFESTACIONES DE LA GESTIÓN TERRITORIAL: LA CONSIDERACIÓN CONJUNTA DE LOS DISTINTOS TIPOS DE SUELO. LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN LOS SUELOS URBANO Y NO URBANIZABLE EN EL MARCO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL

Este nuevo modelo de la ordenación urbanística en sentido territorial tiene consecuencias desde el punto de vista del suelo. Concretamente, esto significa, primero, una superación de la tradicional equiparación perfecta entre suelo urbanizable y gestión urbanística. Esto significa, segundo, superar una visión cerrada de cada uno de los tipos de suelo, afirmando en su lugar una dimensión que considera conjuntamente el suelo a efectos de obtener aprovechamientos en alguno de ellos (del urbanizable directamente o previa reclasificación del no urbanizable) para beneficiar otros suelos (el urbano consolidado).

Se trata, pues, de plantear una idea de gestión que relacione globalmente todo el suelo del municipio. Se trata también de debatir la posibilidad de una política territorial supralocal de «equidad territorial» a efectos de transferir aprovechamientos a ciertos municipios a costa de los beneficios que se pueden obtener de aquellos otros que consuman más suelo y más recursos naturales mediante un fondo de compensación territorial. Se trata incluso de aplicar —con los matices precisos— la idea de «gestión» al suelo urbano consolidado (lejos de seguir regulando éste desde el punto de vista de las simples medidas de policía y de fomento) e incluso al suelo no urbanizable.

Es significativo cómo la gestión territorial puede llevar a una mayor atención de la ciudad y del suelo urbano consolidado, frente a las limitaciones o insuficiencias que demuestra el urbanismo tradicional para abordar los problemas en estos casos. No ha habido tradicionalmente, y sigue sin haber en propiedad, una «gestión urbanística» por referencia al suelo urbano. El planteamiento histórico sigue vigente en el común de las legislaciones autonómicas territoriales y urbanísticas del presente: la gestión urbanística se identifica con el suelo urbanizable y se agota con llevar los «planes parciales» («planes de desarrollo», en la gráfica terminología del Derecho alemán) al extrarradio de la ciudad, es decir, al suelo urbanizable.

El propio origen del «urbanismo» está ligado a esta problemática de urbanizar mediante planes parciales y programas de actuación urbanística en suelo urbanizable. La legislación urbanística surgió con esta finalidad precisamente. Los distintos mecanismos que prevé o presupone la gestión urbanística (la reparcelación, la equidistribución; en el fondo, también las posibles transferencias, los excesos de aprovechamiento, etc.) se contemplan fundamentalmente por referencia a este tipo de suelo urbanizable (a salvo de vagas referencias para el urbano).

Sin embargo, podrían doctrinalmente perfilarse ciertas líneas de futuro del urbanismo en el contexto de la gestión territorial. Partiendo de una dimensión global del suelo del municipio puede plantearse (o incluso a nivel supramunicipal) la posibilidad de trasladar aprovechamientos del suelo

urbanizable al suelo urbano para conseguir la mejora o reforma de las ciudades.

En este sentido, también puede plantearse un modo de gestión que tienda a aprovechar los excedentes de aprovechamiento o posibles aumentos de edificabilidad en suelo urbanizable o urbano para obtener de esta forma recursos que permitan una rehabilitación o sustitución de espacios o zonas en las ciudades. En vez de monetarizar necesariamente dichos excedentes de aprovechamiento en suelo urbanizable (a efectos evidentemente recaudatorios, por parte de los Ayuntamientos), parece oportuno transferir su equivalencia económica a la gestión o rehabilitación del suelo urbano consolidado, obligando al urbanista a que el montante correspondiente a dicho excedente lo invierta en la rehabilitación de la ciudad. Se genera así un modelo de gestión, por referencia al suelo urbano, de procedencia territorial, un modelo incapaz de ser planteado en estos mismos términos por el urbanismo tradicional.

Además, esta *ratio* de la gestión territorial puede llevarse al suelo no urbanizable. Precisamente, es lamentable que se haya ya generado una especie de «gestión urbanística» espontánea en el suelo no urbanizable a instancia de los propietarios. El suelo no urbanizable está sujeto a una fuerte presión urbanística (por condicionantes económicos o turísticos), originándose una gestión urbanística *de facto*, de forma generalmente incontrolada o deficiente, ya que el propietario en estos casos será reacio a urbanizar adecuadamente. A veces, estos procesos constructivos estarán amparados por licencia urbanística conforme al criterio de poder edificar en este suelo siempre que la finca cumpla unas determinadas dimensiones mínimas. En estos casos es característico que termine llegando un momento (por extensión del área urbana local o por otros condicionantes diversos) en que se hace necesario urbanizar adecuadamente y el proceso de legalización de las urbanizaciones no siempre es bien entendido por los propietarios. Tampoco cabe descartar que, en este momento de la reurbanización de la zona, puedan producirse abusos si se exigen a los propietarios más cargas de las razonables.

En fin, se detectan márgenes de gestión urbanística en este tipo de suelo no urbanizable que no podemos ignorar. Considerando esto, en torno a dicho suelo no urbanizable existirían dos planteamientos posibles: el ideal de evitar todo tipo de urbanización en este suelo, evitando asimismo las reclasificaciones de suelo. En este sentido, por ejemplo, en la legislación canaria de corte territorial se pretende incluso la reclasificación de suelo urbanizable en no urbanizable a efectos de proteger el suelo absolutamente. El riesgo de este sistema está en que, finalmente, este corsé que se impone sobre la propiedad y la iniciativa empresarial termine provocando el efecto contrario, es decir, la urbanización indeseada y espontánea e incontrolada o no debidamente controlada.

Ante este hecho surge un segundo planteamiento, más realista pero menos perfecto que el anterior. Se trata de no entorpecer el ritmo lógico de las reclasificaciones que interesan a propietarios y posibles empresarios,

pero siempre que sea a costa de que el poder público obtenga suelo o recursos económicos a cambio. Adquiriendo suelo de esta forma es la mejor manera de impedir eficazmente las urbanizaciones incontroladas o indeseadas. Y si se obtienen recursos podrá la Administración plantear con ellos soluciones eficaces a los problemas propios del suelo no urbanizable (su protección debida) e incluso del suelo urbano consolidado, transfiriendo parte de dichos recursos a la mejor rehabilitación de las ciudades. Se genera así, entonces, una idea de «gestión urbanística» en torno al suelo no urbanizable que permite al poder público utilizar el suelo no urbanizable (reclasificando o permitiendo usos) a efectos de obtener (a cambio de dicha reclasificación o negociación de usos posibles) suelo o recursos económicos, siempre dentro de unos límites normativos lógicos. Es decir, ya de producirse reclasificaciones de suelo no urbanizable en urbanizable, parece lógico que la Administración obtenga algo a cambio para que con ello puedan realizarse plenamente los más loables fines urbanísticos. Ésta es la gestión territorial por referencia inicial al suelo no urbanizable.

Por ejemplo, las legislaciones de Canarias, Extremadura y de la Comunidad Valenciana aportan ciertas pautas o regulaciones significativas en este contexto. En la última de las mencionadas, la Administración puede negociar con el suelo no urbanizable y su posible reclasificación a cambio de obtener suelo de esta forma (concretamente una parte equivalente a la reclasificada) o recursos económicos que le permitan abordar los fines urbanísticos con realismo. En la Comunidad de Extremadura se lleva también a la Administración al terreno de la negociación con los particulares respecto de la posible concesión de ciertos usos a los particulares en principio no compatibles con el suelo no urbanizable; si se permiten dichos usos es porque, a cambio, el interesado abonará un canon o cederá terreno no urbanizable a la Administración.

Es evidente que este sistema tiene ciertos riesgos. En ambos casos referidos a título de ejemplo se presupone que, a costa de ceder algo (ciertos usos que *lo ideal* sería evitar), es posible obtener más (evitar urbanizaciones indeseadas y obtener suelo y recursos por la Administración). Desde luego, todos estos planteamientos están presuponiendo un problema financiero y acaso estemos antes soluciones legislativas de transición a la espera de un modelo mejor.

Con la gestión territorial se trata no sólo de proteger de modo eficaz o realista el suelo no urbanizable, sino también de obtener recursos para la mejor urbanización del suelo urbano en los barrios o zonas donde deba llevarse a cabo una sustitución de espacios o en aquellos otros barrios donde deba emprenderse una conservación. Todo esto representa un modo de gestión (territorial) de largo alcance que supera la consideración de corto alcance del urbanismo. La gestión territorial afirma un modelo de gestión similar a un sistema de vasos comunicantes entre los distintos suelos a efectos de que puedan transmitirse aprovechamientos y recursos para la mejor realización de fines urbanísticos en cada uno de ellos.

3. PRESUPUESTOS Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL

Antes de seguir avanzando en los planteamientos que acaban de hacerse conviene profundizar en la ordenación del territorio, siguiendo algunos de los temas estelares que aparecen comúnmente en su legislación de referencia:

- Virtualidad de los objetivos normativos y los contenidos programáticos.
- Eficacia de la ordenación territorial a través de las regulaciones de carácter directamente urbanístico.
- Eficacia de la ordenación territorial a través de los planes sectoriales.
- Carácter vinculante de los instrumentos de ordenación del territorio y garantías y límites a favor de la Administración local.
- Apertura de márgenes de gestión en suelo no urbanizable como consecuencia de la gestión territorial.
- La gestión del suelo urbano consolidado como consecuencia de la gestión territorial.

Todos estos temas son ora presupuestos de la gestión territorial propiamente dicha, ora sirven para explicar correctamente este sistema o modo de gestión.

4. VIRTUALIDAD DE LOS OBJETIVOS NORMATIVOS Y LOS CONTENIDOS PROGRAMÁTICOS

La ordenación territorial es expresión de numerosos documentos de prestigio que durante los últimos años han sido dictados por distintas instituciones internacionales, entre ellas las de la Unión Europea (así, el documento ETE o el otro más reciente *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*).

En gran medida, el articulado de la legislación autonómica territorial no está sino plasmando el contenido de dichos informes o documentos, donde se destaca especialmente el desarrollo sostenible (3), todo lo cual impulsa su desarrollo jurídico.

Esto explica que las legislaciones de ordenación del territorio no escatimen esfuerzos a la hora de mencionar objetivos, aunque su articulado no se agote con las proclamas o contenidos programáticos.

Por ejemplo, la Ley de la Comunidad Valenciana 4/2004, de 30 de ju-

(3) A tenor del preámbulo de la citada Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana, «el desarrollo sostenible tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, aumentando la cohesión social de la Comunidad mediante un desarrollo económico compatible con la protección y mejora de la naturaleza, y una utilización racional de los recursos naturales, de forma que no quede comprometido el futuro de las generaciones venideras».

nio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, está plagada de este tipo de declaraciones de intenciones, objetivos o finalidades —calidad de vida, mejora de los entornos urbanos, del transporte, de la protección del paisaje, de la gobernanza y participación ciudadana (4)—.

En este contexto destaca, cómo no, el criterio del «desarrollo sostenible» dentro de los objetivos territoriales. Ahora bien, este concepto viene a ser una especie de molde flexible donde finalmente parece encajar cualquier tipo de política urbanística. El desarrollo sostenible no es nada a priori, se deducirá más bien después de una lectura de conjunto del articulado de la legislación territorial en cuestión. Habría, curiosamente, distintas políticas o conceptos de desarrollo sostenible en función de los intereses en juego y de la legislación concreta que examinemos. En efecto, se habla de «desarrollo sostenible» tanto en la legislación territorial de Canarias como en la de la Comunidad Valenciana, por ejemplo, y mientras que en la primera la sostenibilidad significa reclasificar suelo urbanizable en no urbanizable (a efectos de impedir procesos constructivos), en la segunda el desarrollo sostenible significa la posibilidad de consumir medio ambiente y suelo, o incluso de reclasificar suelo no urbanizable en urbanizable, a costa de pagar por dicho consumo o reclasificación. Como puede comprobarse con este gráfico ejemplo, *todo* parece caber en el desarrollo sostenible, hasta lo más contradictorio entre sí, porque algo será sostenible si el grupo político que elabore la norma así lo propugna.

Volviendo al tema de los objetivos y contenidos programáticos, para discutir concretamente su valor práctico, es preciso reconocer que el alcance jurídico de este tipo de preceptos, que dominan la legislación territorial, es relativo, porque en Derecho importa más el plano de la eficacia directa de la norma. No obstante, tampoco carecen de valor estos criterios u objetivos. Por un lado, dichos objetivos o programas informarán los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico. Por otro lado, sirven para la mejor interpretación de la legislación a la hora de ser aplicada en la práctica administrativa o judicial. Esto último es importante porque estos criterios rectores de la política territorial pueden llegar a reducir de forma relevante la discrecionalidad administrativa.

En todo caso, es propio de esta legislación la plasmación de este tipo de criterios, con los que, por supuesto, no se agota su articulado.

5. EFICACIA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL A TRAVÉS DE LAS REGULACIONES DE CARÁCTER DIRECTAMENTE URBANÍSTICO

Junto a los contenidos programáticos, la legislación territorial contiene también reglas directamente aplicables y, además, de contenido pura-

(4) Por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 4/2004 afirma que «los objetivos de la ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico en la Comunidad Valenciana son la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible». Y acto seguido la Ley explica pormenorizadamente qué entiende por «calidad de vida» (...).

mente urbanístico. Un ejemplo claro es el recogido en el artículo 8.1.c) de la citada LOT y de Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, al decir que la planificación territorial y *urbanística* deberá «prever zonas verdes y parques públicos en las ciudades en una proporción no inferior a diez metros cuadrados de zona verde por habitante, con relación al total de población prevista en el plan». El mandato para los urbanistas es patente.

Pero los ejemplos de contenidos puramente urbanísticos directamente aplicables en las legislaciones territoriales son numerosos: cesión de suelo en caso de reclasificación, prohibición de reclasificación del suelo no urbanizable si tiene lugar un incendio en la zona sobre la que se pretende la reclasificación, prohibición de construcción en la cresta de las montañas, pago de una tasa en caso de consumo de suelo superior al reglamentariamente permitido, necesidad del urbanizador de contar con un informe positivo del organismo de cuenca donde conste la existencia de recursos hídricos, respeto del planeamiento territorial sectorial de riesgos naturales, etc.

No es, pues, cierto que la legislación territorial carece de virtualidad práctica alguna, aunque es certera la crítica frente a dicha legislación cuando se argumenta que los planes de ordenación del territorio duermen en los cajones de los urbanistas desde hace décadas sin salir a la luz, al margen del caso de los planes territoriales sectoriales (por ejemplo, planes de riesgos naturales), donde, en cambio, se han obtenido mayores logros.

Junto a estas reglas jurídicas directamente aplicables por el urbanista, la legislación territorial, a la hora de mencionar los *objetivos generales*, también contiene alguno de contenido urbanístico. Un ejemplo a caballo entre lo programático y lo directamente vinculante puede ser el artículo 7.2 de la citada LOT de la Comunidad Valenciana, al afirmar que «los instrumentos de planificación territorial y *urbanística* *propondrán* recorridos peatonales o no motorizados, separados del tránsito rodado y seguros, que permitan la conexión interurbana y el acceso a los equipamientos y dotaciones que conformen la ordenación estructural urbanística en los ámbitos donde la intensidad del tráfico motorizado así lo requiera».

6. REPERCUSIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL A TRAVÉS DE LOS PLANES SECTORIALES

La legislación territorial no significa sólo una vinculación de lo territorial-regional sobre lo urbanístico-local. Afirma también aquélla un cauce para que lo sectorial pueda encajar adecuadamente con lo territorial y lo urbanístico.

En este contexto, son características las disposiciones de las legislaciones autonómicas de ordenación del territorio tendentes a que se tengan en cuenta los riesgos sísmicos o de inundaciones (conforme al planeamiento

sectorial elaborado por la Consejería competente al efecto) a la hora de planificar el territorio o suelo (5). Por tanto, los contenidos ambientales, turísticos o hidrológicos no se plasman sólo en planes ambientales (los PORN, PRUG, etc., de la legislación de conservación de espacios naturales), turísticos, hidrológicos. La propia ordenación territorial es cauce de expresión de estas materias.

En materia de aguas, son igualmente típicas las proclamas *genéricas* proteccionistas en la legislación y planeamiento territoriales, aunque a veces se llegan a plasmar normas de aplicación directa estricta o inmediatamente vinculantes a nivel urbanístico (6).

Un planteamiento similar podrá existir por referencia a la ordenación del litoral, los aprovechamientos minerales y energéticos, la protección del medio natural, la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, la revitalización del patrimonio rural, la implantación de infraestructuras o el incremento de la eficiencia de los recursos energéticos.

Mención especial podría hacerse al paisaje. En la Comunidad Valenciana, la Ley 4/2004, de O. T. y Protección del Paisaje, afirma en su artículo 11.1 («protección del paisaje») que los planes de ordenación del territorio, los planes generales y *los instrumentos de planificación urbanística que prevengan un crecimiento urbano* incorporarán un estudio sobre el paisaje que necesariamente deberá identificar los hitos geográficos y aquellas características del territorio que constituyan referentes del paisaje del ámbito de la planificación y ordenación.

Se pretende que el paisaje se integre en la ordenación territorial y urbanística (art. 27). Interesante es que la protección del paisaje aspira a abandonar la pura teoría, ya que se pretende algo significativo: la «gestión del paisaje» en el contexto del modelo de «gestión territorial» (art. 25 de la citada LOT) (7).

(5) Un ejemplo puede ser, sin salir de este comentario sobre el planeamiento de riesgos sísmicos, este mismo artículo 14 de la citada LOT (párrafos 4 a 6, inclusive) cuando obliga al planeamiento territorial y urbanístico a *adoptar medidas activas contra la erosión del suelo*, como principal causa de la desertificación de la Comunidad Valenciana y por su repercusión sobre el paisaje, la productividad vegetal y el ciclo hidrológico, controlando su avance mediante la adecuada gestión del recurso natural suelo, entre otra serie de medidas.

(6) Así, el artículo 19.2 de la LOT de la Comunidad Valenciana aborda la cuestión decisiva del agua como condicionante de procesos urbanizadores. El sistema seguido consiste en la exigencia de recabar la previa obtención de informe favorable del organismo de cuenca competente o entidad colaboradora autorizada para el suministro en casos de implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua. Dicho informe se refiere a la disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados. Ahora bien, la suficiente disponibilidad (concepto clave) podrá ser justificada mediante un compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos.

(7) Según el artículo 29.3 de la misma LOT, «la gestión del paisaje está constituida por acciones encaminadas a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales desde una perspectiva de desarrollo sostenible». Pueden verse los artículos 30.2, 30.3 y 31 («estudios de paisaje») y 32 («objeto de los estudios de paisaje»). El concepto de paisaje afecta tanto al medio rural como al urbano (art. 26 de la citada LOT valenciana). Por otra parte, la propia Ley (en su art. 34) contiene «Normas de aplicación

Es también significativo cómo la legislación territorial ha progresado hasta el punto de haber conseguido objetivar perfectamente una realidad en principio subjetiva, como es el paisaje (en el fondo, un fenómeno estético). En este sentido, el artículo 33 de la citada LOT afirma los criterios que concretamente han de incorporarse al planeamiento, en virtud del paisaje, mediante reglas a veces precisas que permiten poco margen de apreciación al intérprete: no alterar las pendientes de los terrenos, impedir las construcciones en las cimas de las montañas, etc.

7. CARÁCTER VINCULANTE DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y GARANTÍAS Y LÍMITES A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Las distintas legislaciones autonómicas de los últimos años han pretendido otorgar un valor tremendamente práctico a los instrumentos de ordenación del territorio, partiendo de una idea de vinculación estricta de los contenidos presentes en dichos planes sobre aquellos otros de ordenación urbanística.

Un punto culminante de esta evolución es la legislación de la Comunidad Valenciana, donde se han cargado algo las tintas a la hora de afirmar la referida vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico local. Dicha legislación presenta, a mi juicio, actualmente, el modelo español más innovador u original y al mismo tiempo problemático. Esto tiene de positivo la apuesta por la ordenación territorial supralocal y los fines que ésta representa siguiendo los diseños de los documentos europeos *supra* referidos, a fin de lograr el respeto de lo ambiental y de la calidad de vida y conseguir una mejor ordenación urbanística y una equidad territorial. Pero allí donde más se innova, más presentes están los problemas y los riesgos, especialmente los de invadir y anular *de facto* la autonomía local.

En la LOT y Protección del Paisaje 4/2004 de la Comunidad Valenciana se parte de la «estrategia territorial» que se plasma en un «documento» (arts. 37 y ss.) y de unos planes de acción territorial que pueden ser «integrados» o «sectoriales». Los «integrados» han de ser coherentes con el resto de instrumentos de ordenación territorial e integrarán lo previsto en los instrumentos de planificación medioambiental (art. 54).

La vinculación de las determinaciones de ordenación del territorio sobre el urbanismo es evidente. Al igual que un plan urbanístico, la convocatoria de la información pública de un plan de acción territorial determinará por sí misma la suspensión de las licencias (8). Además, los planes de

directa en medio rural», y en el artículo 35 se prevén «Normas en relación con el paisaje urbano» (puede verse también el artículo 36, «Programas de imagen urbana»).

(8) La suspensión del otorgamiento de licencias se refiere a aquellas áreas del territorio cuyas nuevas determinaciones supongan modificación de la ordenación urbanística vigente, por el plazo máximo de un año y con las demás condiciones y términos establecidos en la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana. De ahí que la Administración que formule el plan pueda excluir de la suspensión aquellas actuaciones que sean compatibles con las determinaciones existentes y con las previstas en el plan en tramitación (art. 45).

acción territorial integrados podrán prefigurar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes generales, para su posterior incorporación a éstos, en cumplimiento de su función de coordinación supramunicipal y de su finalidad integradora de políticas sectoriales, cuando la complejidad o relevancia de los problemas territoriales así lo aconseje.

No acaba con esto la vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico, ya que los planes de acción territorial integrados podrán reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, clasificar directamente terrenos y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.

Además, los planes de acción territorial integrados podrán modificar directamente planes de acción territorial o planes urbanísticos aprobados. En tales supuestos deberán incorporar un anexo en el que, además de concretar las mejoras en la ordenación que se proponen y las razones que las justifiquen, se acompañe un documento de refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor.

Un sistema jurídico similar rige para los otros planes territoriales, los «planes de acción territorial sectoriales», previstos en los artículos 56 y siguientes de la citada Ley. Estos planes pueden modificar directamente los planes de urbanismo aprobados. Asimismo, su tramitación lleva consigo un período de información pública y un dictamen por parte de los municipios cuyo planeamiento urbanístico pudiera verse afectado (9).

Es tan riguroso el efecto vinculante de la planificación territorial sobre la urbanística que surge la duda de si el sistema comentado es compatible con la autonomía local y, por tanto, con la Constitución.

De ahí que, como ya nos consta, este sistema sólo puede sostenerse si, cuando menos, seguidamente se formulan las debidas garantías a favor de la Administración local, no sólo condiciones adecuadas de participación de las Administraciones locales afectadas en la propia formulación o tramitación de este tipo de planes de acción territorial (10), sino también a través de reglas de contenido material que la Ley citada no prevé pero que deben

(9) En los artículos 94 y siguientes, la citada LOT de la Comunidad Valenciana vuelve a insistir en las relaciones entre planeamiento territorial y urbanístico. Unas regulaciones corroboran la referida vinculación de lo territorial sobre el urbanismo (arts. 95 y 97). Otras, la necesaria participación entonces de las entidades locales (art. 94) en la política territorial de la Comunidad Valenciana mediante su intervención en los procesos de toma de decisiones del Consell de la Generalitat sobre la ordenación del territorio y a través de la formulación, tramitación y propuesta de la planificación urbanística.

(10) A tales efectos, el artículo 55 de la citada LOT, junto a la apertura de períodos de información pública, exige el dictamen de los municipios cuyo planeamiento urbanístico pueda verse afectado por las determinaciones del Plan de Acción Territorial Integrado. Interesante es también la elaboración coordinada de la ordenación urbanística o la consideración conjunta de ella para sectores comunes por parte de los municipios interesados en dicha elaboración o consideración, conforme al artículo 55.4: «Cuando circunstancias especiales de conurbación o recíproca influencia territorial entre términos municipales vecinos aconsejen la elaboración coordinada de su ordenación urbanística, o la consideración conjunta de ella para sectores comunes, los municipios interesados podrán formular planes de acción territorial integrados, siempre que se agrupen con motivo de la elaboración de ese plan de ámbito supramunicipal en cualquiera de las modalidades permitidas por la legislación de régimen local».

conocerse y aplicarse para reequilibrar el sistema jurídico, en cuyo comentario ahora no podemos detenernos (11).

8. APERTURA DE MÁRGENES DE GESTIÓN EN SUELO NO URBANIZABLE COMO CONSECUENCIA DE LA GESTIÓN TERRITORIAL

El sentido de la política de ordenación del territorio está en gran medida en proteger adecuadamente el suelo no urbanizable. El suelo no urbanizable es su ámbito genuino de actuación. En este tipo de suelo debe reconocerse un especial margen de acción a favor de la citada ordenación. Los distintos documentos europeos (ETE, *Guiding principles...*) hacen hincapié en que la política de ordenación territorial es cauce idóneo al efecto. Una de las características de la ordenación del territorio es la incorporación adecuada del medio ambiente en el urbanismo. En el suelo no urbanizable esta incorporación es el *quid*.

Son diferentes las políticas o tendencias que pueden manifestarse. En las Islas Canarias o en las Islas Baleares llega a afirmarse una desclasificación del suelo consistente en clasificar como no urbanizable el suelo inicialmente urbanizable (planteándose problemas indemnizatorios, pero ésta es otra cuestión jurídica distinta de la que ahora estamos comentando).

En otros lugares no se llega a este extremo de frenar la creación de suelo urbanizable. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, se sigue una política de protección de los valores ambientales «de carácter *realista*». El razonamiento viene a ser el siguiente: como la presión económica no va a poderse impedir, permitamos entonces las reclasificaciones (de suelo no urbanizable en urbanizable) pero consigamos a cambio suelo o recursos económicos para cumplir los más loables fines urbanísticos. Este suelo que se obtiene a cambio de la reclasificación queda entonces en mano pública y, por tanto, libre entonces de presiones urbanísticas. Por otra parte, en la otra mitad (que se reclasifica) la urbanización se hará de forma más controlada que cuando aquélla termina realizándose en suelo no urbanizable de forma espontánea o conforme a los parámetros «constructivos» que permite la legislación en el suelo no urbanizable. Ésta es la ventaja del sistema, evidentemente, aunque se pierden algunos valores ambientales objetivamente considerados.

Técnicamente, los presupuestos principales para su aplicación son que dicha clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable se realice al margen de la revisión de plan general y que el índice de edificabilidad sea superior a 0,35 m²t/m²s. Este margen del 0,35 m²t/m²s puede, por cierto, llevar, a mi juicio, en la práctica a frustrar las expectativas que abre el propio sistema normativo, ya que basta con colocar la cifra por debajo de la indicada para evitar la cesión de la mitad de suelo en caso de reclasificación.

(11) Véase S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Urbanismo y ordenación del territorio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2004.

Los problemas jurídicos a los que da lugar esta regulación son numerosos. El sistema está pensando en que los particulares beneficiados por la reclasificación del suelo adquieran suelo de una superficie igual a la reclasificada mediante su compra a otros sujetos, para que este suelo adquiera entonces la condición de no urbanizable protegido. ¿Cómo se valoran entonces los terrenos, cómo se compensa a estos propietarios considerando las mayores plusvalías que se generarán en la zona reclasificada, cómo se determinan los bienes concretos susceptibles de beneficiarse de este régimen conforme al principio de igualdad?

Interesa destacar, desde el punto de vista del modelo de «gestión territorial», que si la cesión se materializa en dinero, en vez de en terrenos, los fondos obtenidos han de aplicarse a la mejor consecución de los objetivos de calidad de vida —art. 13.d) de la citada LOT 4/2004—, muchos de ellos vinculados, significativamente, a la realización de loables fines urbanísticos en suelo urbano consolidado.

Esta política podría compararse con la seguida en otros lugares (por ejemplo, la Comunidad extremeña), a tenor de su legislación territorial y urbanística vigente. Me refiero al canon que se impone al propietario como consecuencia de la concesión de ciertos aprovechamientos en su suelo clasificado como no urbanizable que, de lo contrario, no serían posibles conforme a sus características propias o esenciales. Dicho canon puede satisfacerse en dinero o en cesión de terreno. Mediante esta política también la Administración consigue hacerse con terrenos o dinero para la mejor realización de los fines urbanísticos. No obstante, parece siempre a priori mejor empezar por reclasificar el suelo en urbanizable, admitiendo entonces usos compatibles con este suelo, en vez de forzar la condición del suelo no urbanizable a costa de una utilización no siempre acorde con su propia naturaleza.

Inciendiando en las técnicas de gestión o protección del suelo no urbanizable también puede hacerse referencia a los derechos de tanteo y retracto, previstos en ciertas legislaciones autonómicas (por ejemplo, la valenciana, citada, en su disposición adicional tercera). Dichos derechos se preverán por referencia a áreas de reserva de terrenos delimitados por el planeamiento territorial y urbanístico; este régimen es interesante a los efectos de que la Administración pueda hacerse con más suelo no urbanizable o de que se impidan transmisiones onerosas que pudieran poner en peligro las calidades naturales de los bienes afectados.

Otra regulación de interés en este contexto es aquella que pretende evitar reclasificaciones de suelo no urbanizable en suelo urbanizable por el hecho de haberse producido un incendio. En tales casos, se impone el mantenimiento obligado de la clasificación de suelo no urbanizable (art. 14 de la citada LOT de la Comunidad Valenciana).

En fin, conforme al sistema de «gestión territorial» se abren márgenes de gestión pública en el suelo no urbanizable, provocando la Administración cesiones en su favor u obteniendo recursos económicos. Este sistema tiene ciertos riesgos; de hecho, los empresarios y los propietarios interesados cuentan entonces con un cauce apropiado para realizar sus intereses y

parece manifestarse ya una tendencia de comprar bolsas de suelo no urbanizable a bajo precio pensando en su reclasificación. Además, puede propiciar reclasificaciones indeseables y un fenómeno de especulación. En cuanto a las ventajas, la reclasificación mediante cesión evita que el poder público tenga que indemnizar para hacerse con suelo público. Al mismo tiempo, esta política abre expectativas urbanísticas a los propietarios de suelo no urbanizable desde el momento en que se incrementan sus opciones de negociación y el valor de sus parcelas. Igualmente, este sistema obliga a la Administración a adquirir suelo no urbanizable en caso de reclasificación, en vez de desviar fondos para otros fines. En consecuencia, insisto en el realismo necesario, ya que algunas veces la simple proclamación de ideales proteccionistas termina volviéndose contra el propio sistema. En general, se generan en suelo no urbanizable expectativas urbanísticas para la realización de proyectos de interés público vinculados a actividades turísticas, campos de golf, etc., más allá de los usos tradicionales de este tipo de suelo.

9. DESARROLLOS DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA.

LAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS DE ANDALUCÍA Y DE CASTILLA Y LEÓN

Por su parte, el tema de la gestión urbanística está también experimentando una interesante evolución en las legislaciones urbanísticas autonómicas.

Estamos asistiendo a una acentuación de los elementos empresariales en el urbanismo en toda España. Junto a la conversión del propietario en empresario a la hora de ejecutar el plan, sobre todo interesa destacar la irrupción de agentes urbanizadores que pueden no ser propietarios del suelo que va a sufrir un proceso de transformación. La exacerbación de este modelo se produjo, como es sabido, en la conocida Ley del Suelo (LRAU de 1994) de la Comunidad Valenciana, ya que, conforme a esta Ley, toda opción de programación pasa por las manos del agente urbanizador, cuya base teórica se sitúa en un principio de concurrencia y de selección conforme a la mejor oferta (12).

En la gestión urbanística la presencia del modelo empresarial de urbanizador delegado de la Administración ha sido inevitable. Su virtualidad radica fundamentalmente en servir de correctivo al modelo tradicional de gestión urbanística basado en los propietarios y su sistema de compensación. Cuando menos, es preciso abrir las puertas al agente urbanizador en aquellos casos en que el sistema de compensación no funciona, por incumplir aquéllos los deberes urbanísticos. Establecer un modelo único de gestión, basado en el agente urbanizador, podrá discutirse; más difícil será negar la presencia a dicho agente cuando menos en casos de tenaz incumplimiento de la propiedad. El agente urbanizador se presenta como una posible solución. Otra solución, en la línea de lo que ocurre en muchos países europeos, sería que la propia Administración ejecutase el plan, pero este sistema (de

(12) Véase J. E. SORIANO GARCÍA/C. ROMERO REY, *El agente urbanizador*, Madrid, 2004.

expropiación) requiere medios y voluntades que no parecen manifestarse en nuestro país.

Las legislaciones urbanísticas autonómicas matizan la presencia del urbanizador en el contexto general de la gestión urbanística. Podrá ocurrir, como en Castilla y León, que los propietarios tienen siempre la primera palabra y el agente urbanizador puede entrar en escena en caso de que los propietarios hayan incumplido sus deberes urbanísticos. También se argumenta algunas veces que, dentro de las Juntas de Compensación, podrían establecerse mecanismos sancionadores más contundentes contra los propietarios incumplidores (junto al caso de la expropiación para los propietarios que no formen parte de dicha Junta).

En Andalucía, conforme a la Ley 7/2000, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística, el incumplimiento de la propiedad en el contexto del sistema de compensación originará la posibilidad de un cambio de sistema (art. 89) optando la Administración por la expropiación. Si el procedimiento de declaración de incumplimiento se insta por parte interesada en asumir la gestión procederá la expropiación mediante gestión indirecta. Idéntico sistema, o el de cooperación, se imponen cuando dicho procedimiento se inicia de oficio (arts. 109 y 110).

Son interesantes tanto las cautelas como las puertas que se abren continuamente al sistema del agente urbanizador en esta Comunidad andaluza, siempre dejando claro su carácter de agente o delegado estricto de la Administración; respecto de esto último, la citada Ley piensa principalmente en que dicho agente intervenga en el seno de un procedimiento de expropiación en forma de gestión indirecta, si bien se deja iniciar el sistema de expropiación a dicho agente urbanizador (art. 116). Además, se establecen garantías y reservas desconocidas en la Comunidad Valenciana (arts. 117 a 119); por ejemplo, el hecho de que la valoración de los bienes se determinará en caso de desacuerdo por una Comisión Provincial de Valoraciones (art. 120.2, también de la citada Ley andaluza).

El reto de todo este sistema está en que esta suma o acumulación de trabas o garantías se haga compatible con el factor «rentabilidad razonable» del empresario, porque, de lo contrario, no se aplicará el sistema y, con ello, no se conseguirán los fines urbanísticos que la Ley pretende. Es claro que no puede pensarse en una aplicación ordinaria de este sistema de gestión de agente urbanizador.

La sustitución de un sistema de gestión por otro siempre es problemática. La Administración Pública, para sustituir a los propietarios por un agente urbanizador, habrá tenido que meditarlo muy seriamente antes. Y faltará casi siempre una voluntad decidida de la Administración de entrometerse en el mundo de la gestión urbanística. Cabría propugnar una cláusula legal de automática e inmediata aplicación del agente urbanizador en caso de que se verifique un incumplimiento de los deberes de los propietarios: a los propietarios seguiríamos concediendo la «primera palabra», sólo la primera palabra. De hecho, las legislaciones urbanísticas parecen caminar al encuentro de esta solución.

Volviendo al texto legal andaluz, e incidiendo en las puertas que constante e indirectamente se abren al citado agente, podrá ocurrir que ese sistema público-privado se fragüe en el seno de la propia Junta de Compensación —o en el propio sistema de cooperación: art. 123.1.B).b) de la citada Ley andaluza—.

En este sentido, la iniciativa misma del sistema de compensación puede corresponder a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no del suelo que, interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador, inste el establecimiento del sistema ante el municipio —art. 130.1.d) de la citada Ley andaluza—. Es más, durante el procedimiento del establecimiento de este sistema de compensación se da opción a que «cualquier interesado en asumir la gestión como agente urbanizador podrá anunciar su intención de formular alternativa» —art. 131.c), segundo párrafo—.

Ahora bien, siempre tendrán un «derecho de adjudicación preferente» los propietarios si reúnen el 50% de la superficie total —arts. 118.c) y 131, donde se reitera que debe aprobarse este sistema cuando el 50% de los propietarios asuma la ejecución—. Estamos, entonces, ante el sistema de compensación en sentido clásico y ante una regulación que recuerda directamente a las Agrupaciones de Interés Urbanístico de la legislación valenciana o agrupaciones de la mayoría de propietarios a quienes se otorga, igualmente, el derecho de adjudicación preferente de cara (no obstante) a la asunción de la condición de agente urbanizador.

Interesante también es cómo la legislación urbanística (tomando como referencia la andaluza) puede contemplar la posibilidad de excepcionar el propio sistema de compensación en casos de «único propietario» o de ejecución acordada por «todos» los propietarios. En el fondo, dicha legislación va concediendo mayores opciones de autogestión en función de la mayor participación de los propietarios en la gestión urbanística:

- Si los propietarios son capaces de reunir a la mayoría, dichos propietarios habrán conseguido un sistema de ejecución (la compensación) que les concede el protagonismo de la gestión o ejecución, evitando una posición satélite de la Administración.
- Si consiguen una única voluntad, porque todos los propietarios están de acuerdo (caso similar, como puede apreciarse, al del propietario único), dicha legislación permite excepcionar la compensación asumiendo un régimen de ejecución más flexible aún, basado en el convenio urbanístico y en la libre disposición. Estamos ante un sistema que podríamos llamar de «autogestión» —arts. 111; 129.1, segundo párrafo, *in fine*; 130.1.b) y 138 de la Ley andaluza—.
- Aunque no estén representados todos los propietarios, también cabe aplicar este sistema de convenio y agrupación de los propietarios en una entidad colaboradora en aquellos casos en que la mayoría esté de acuerdo en iniciar una urbanización. En estos supuestos dicha entidad *podrá* terminar convirtiéndose en una Junta de Compensación (en especial cuando no reúna la totalidad de los propietarios).

- Finalmente, los propietarios que lleven la carga de la urbanización y, en su caso, de la reclasificación de suelo estarán beneficiando a aquellos otros propietarios que se sumen tardíamente al proceso urbanizador, sin que este resultado sea siempre justo.

10. LA GESTIÓN TERRITORIAL

Fruto del creciente arraigo de la ordenación del territorio, por un lado, y de la gestión urbanística, por otro lado, llegamos a la «gestión territorial», ante la necesidad de tomar soluciones más efectivas en el ámbito urbanístico. No obstante, estamos ante un tema que aún tiene que madurar en la práctica.

Manifestación de su tiempo sería el artículo 69 de la LOT y de Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana como una de las posibles manifestaciones de la «gestión territorial», cuando dice que «*la gestión territorial* tiene por objeto la materialización de los objetivos y criterios de la ordenación del territorio establecidos en la presente ley y desarrollados en los diferentes instrumentos de ordenación previstos».

La citada LOT valenciana pretende una dimensión práctica o efectiva de la ordenación del territorio hasta el punto de introducir (conforme al art. 71) unos «instrumentos de gestión territorial» que legitiman obras directamente, la implantación de instalaciones y la prestación de servicios.

A lo largo de este trabajo se han destacado algunas manifestaciones posibles de la gestión territorial y cómo ésta lleva incluso a relativizar la diferenciación estricta entre los distintos tipos de suelo, considerando todos ellos desde una perspectiva global o conjunta. En este sentido, en una de sus posibles concepciones afirmaría aquélla la posibilidad de transferir aprovechamientos entre los distintos tipos de suelo para la mejor consecución de los fines urbanísticos.

En la legislación de ordenación territorial valenciana se prevé expresamente que parte de las plusvalías o ingresos provenientes de sus actuaciones urbanísticas (piénsese sobre todo en el suelo urbanizable) han de destinarse a la mejora de los entornos urbanos.

Por otro lado, recordemos la posibilidad de reclasificar suelo no urbanizable en urbanizable a cambio de obtener recursos económicos que pueden invertirse, igualmente, en dicho entorno urbano.

Finalmente, quedaría por comentar otra técnica consistente en la posibilidad de asumir que los municipios consuman más suelo y más recursos naturales de lo permitido reglamentariamente a costa de pagar por ello, de tal modo que, con los fondos obtenidos, puedan realizarse los loables fines urbanísticos de rehabilitación integral de las ciudades o espacios urbanos.

A efectos de no reiterar contenidos, me centro finalmente en esta posible variante de la gestión territorial mencionada en último lugar, tomando como referencia las «acciones para la sostenibilidad y calidad de vida» previstas en la citada LOT valenciana 4/2004.

El elemento clave sería el de los «umbrales de sostenibilidad» (previsto en el art. 81 de la mencionada LOT), cuya aplicación da lugar a una especie de ecotasa en función de unos indicadores territoriales y ambientales.

- En esencia, el Consejo de la Generalidad establecerá, mediante decreto, *indicadores de consumo* de recursos, especialmente de agua, suelo y de energía, así como de emisión de contaminantes al suelo, agua y atmósfera para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana. El Decreto del Consejo de la Generalidad y los planes de acción territorial integrados fijarán, basándose en los citados indicadores, *umbrales de consumo* de recursos y emisión de contaminantes para sus respectivos ámbitos de actuación. Podrán hacerlo de forma paulatina, ajustándose a la disponibilidad de datos y de criterios científicos emanados de instituciones de reconocida solvencia, y con respeto a los legalmente establecidos por la legislación sectorial correspondiente.
- Los municipios ejercerán su competencia de planificación urbanística, con los límites que impongan los valores territoriales, naturales, paisajísticos y culturales dignos de protección y la disponibilidad de recursos en su término municipal (art. 82: «planificación urbanística sostenible»). En este sentido, los municipios velarán porque el planeamiento previsto no supere los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados por decreto o establecidos en los planes de acción territorial que afecten a su término.
- Pues bien, «el planeamiento municipal podrá sobrepasar, por causa justificada, los umbrales establecidos. En tal supuesto, los municipios contribuirán a la sostenibilidad destinando, anualmente y durante la vigencia del plan, una cantidad cuyos parámetros se determinarán por la normativa reglamentaria, a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida».
- Y, entonces, «el importe resultante de las cuotas de sostenibilidad aportadas por un municipio se destinará: a) La mitad a programas o proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida del propio municipio, o a otros que le estén vinculados territorialmente y presenten índices menores a los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes, o los reduzcan. b) La mitad, al Fondo de Equidad Territorial».

Así pues, la *ratio* del sistema es similar a aquella otra presente en el tema de la reclasificación de suelo no urbanizable en urbanizable a cambio de suelo o recursos económicos: *ya que en la práctica es complejo impedir que los municipios consuman más suelo de lo que deberían, obtengamos al menos recursos, a cambio del exceso del consumo debido, para la mejor realización de los fines urbanísticos.*

Es significativo cómo la gestión territorial se superpone a la gestión urbanística orientándola. Aquella implica un modelo en virtud del cual, pri-

mero, la Administración autonómica gestiona los niveles de consumo de suelo y, acto seguido, el municipio directamente gestiona su suelo decidiendo los grados en que desea consumir suelo y recursos. Si consume más de lo permitido, paga por ello. Si consume menos, puede beneficiarse económicamente.

La gestión territorial lleva, por tanto, consigo una transferencia de aprovechamientos entre suelos y un modelo de equidad territorial.

11. LA «GESTIÓN URBANA» COMO CONSECUENCIA (O EN EL MARCO) DE LA GESTIÓN TERRITORIAL. EL EJEMPLO CANARIO

La gestión urbanística en sentido propio (lejos de las simples medidas policiales y de fomento) llega al suelo urbano consolidado de la mano de los cada vez más conocidos planes de rehabilitación integral. Este fenómeno de la rehabilitación integral era hasta hace no mucho algo desconocido e inusual no sólo en la práctica urbanística, sino incluso en la propia legislación.

No obstante, de forma más reciente empieza a arraigar un urbanismo de rehabilitación en especial en aquellos lugares (como Canarias) donde más se apuesta por la gestión territorial en sentido estricto. Estamos ante una de las tendencias más interesantes del Derecho urbanístico en la actualidad. Nuevamente, un «urbanismo *autonómico*» que es la esencia del modelo de gestión territorial.

Significativo es cómo este proyecto de rehabilitación integral de las ciudades puede seguramente conseguirse mejor por la vía de la ordenación territorial autonómica que por aquella otra de la ordenación urbanística local, como sería lo propio. Ni el urbanismo ni la vivienda parecen conseguir resolver satisfactoriamente este problema de la rehabilitación integral que en principio les corresponde solucionar. La legislación de vivienda prevé medidas de financiación pública de carácter individualizado y voluntario que no consiguen, evidentemente (ni siquiera lo pretenden), una política de rehabilitación integral (o sustitución, dado el caso) de barrios enteros.

La legislación urbanística, por su parte, confía tradicionalmente en ciertos mecanismos o técnicas de policía urbanística tales como las órdenes de conservación... que son completamente inútiles para llevar a cabo estos objetivos de sustitución y renovación urbana. Ni siquiera los planes especiales son un instrumento adecuado; ni repercuten éstos en la vivienda (sino tan sólo en espacios públicos) ni es conocido siquiera su modelo regulativo de gestión. Y cuando se implanta un sistema urbanístico de transferencias, éste tampoco funciona, empezando porque su regulación es insuficiente y deficiente.

Sin perjuicio del pertinente debate de estas cuestiones (con mayor profundidad de la que aquí se hace ahora), es interesante no perder de vista la legislación territorial y cómo ésta puede ayudar a buscar soluciones frente

a este serio problema del logro de una rehabilitación integral de las ciudades, a efectos de conseguir erradicar las anomalías estructurales que aquéllas padecen. Podemos destacar dos tipos de medidas.

Primero, por referencia a la legislación canaria, insiste ésta en que antes de urbanizar el extrarradio ha de rehabilitarse la ciudad (13). Se produce una moratoria que frena el proceso constructivo en suelo urbanizable y se dirigen los esfuerzos a la ciudad. De ahí que se reclasifique el suelo de urbanizable a no urbanizable. Ésta es una tendencia interesante: si a un empresario le queda el recurso del suelo urbanizable, aquél orientará sus inversiones hacia este tipo de suelo donde la rentabilidad es inmediata y a corto plazo. Es lógico que la empresa actúe de este modo. Por ello corresponde al poder público encauzar las inversiones empresariales, evitando que éstas se concentren en el suelo urbanizable descuidando la ciudad. De este modo, la legislación puede llevar a que el empresario urbanista se vea obligado a actuar en el suelo urbano consolidado, suelo éste donde también podrá obtener una rentabilidad, aunque sea de forma menos inmediata o a más largo plazo.

Segundo, en la Comunidad Valenciana, ya nos consta que la «gestión territorial» es una vía adecuada para obtener aprovechamientos de otros suelos (el urbanizable directamente o el urbanizable previa reclasificación de no urbanizable) y proyectarlos a la ciudad hecha.

Es de esperar que, además, no siempre se monetaricen los excedentes de aprovechamiento y las cesiones, y también que el urbanismo deje de ser un mecanismo al servicio de la financiación de las Administraciones locales o que, cuando menos, dentro de estos fines también se financien urbanísticamente aquellos otros de la rehabilitación urbanística.

Estas reflexiones valen tanto para los centros históricos como para las áreas degradadas. En estas últimas se impone preferentemente la sustitución. El quid puede estar en lograr una rentabilidad empresarial para que puedan realizarse este tipo de operaciones de sustitución urbana. Para ello es posible pensar en un sistema de sustitución urbana a cambio de permitir una mayor edificabilidad, para retribuir así con parte de ésta al empresario rehabilitador. También puede pensarse en la captación de recursos económicos en otro tipo de suelos distintos del urbano (o en éste), además de en las asignaciones económicas públicas de apoyo.

Así pues, va a ser necesario seguir los desarrollos de este tema de la gestión territorial en el marco de la ordenación del territorio. Las nuevas exigencias sociales llevan a una mayor y efectiva protección del suelo no urbanizable y a una necesidad de regeneración del suelo urbano consolidado.

Todo ello puede llevar a una ruptura de moldes. Cuando menos, la se-

(13) Así se dispone reiteradamente en la legislación territorial, turística y medioambiental canaria; por ejemplo, en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Igualmente, en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

paración estricta entre tipos de suelos y la equiparación de urbanismo y suelo urbanizable parecen entrar en crisis. Parece imponerse igualmente un modelo urbanístico de corte regional o autonómico. En todo caso, una mayor inteligencia y reflexión son convenientes si se quieren resolver los retos del futuro urbanístico.