

DEBATES

EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL URBANISMO EN ESPAÑA

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

RESUMEN: En este artículo se analizan las bases constitucionales de la regulación del urbanismo en España desde la función promocional de los poderes públicos. Se analiza la función estatutaria del derecho de propiedad inmobiliaria a partir de la funcionalidad del plan urbanístico. Se estudia la conexión del urbanismo con la ordenación del territorio, el medio ambiente y la actividad administrativa de garantizar una vivienda digna y adecuada para los españoles como principio rector de la política social.

Palabras clave: Derecho urbanístico; ordenación del territorio; medio ambiente; vivienda.

ABSTRACT: In this article the constitutional base of the urban development regulation in Spain from the promotional function of the public authorities is analyzed. The function of the statutory real estate property rights stemming from the functionality of the urban development plan is analyzed. The connection between urban development and territorial organization, the environment, as well as the administrative activity to guarantee adequate and proper housing for the Spanish people as a guiding principle for social policy is also studied.

Key words: urban development rights; organization of territory; environment; housing.

La explicación de los conceptos, categorías e instituciones del Derecho Administrativo, como sector relevante del Derecho Público que es, debe partir del marco constitucional ya que en la Norma Fundamental encontramos los criterios y principios que nos permiten entender el sentido y alcance de nuestro objeto de estudio. Es más, el alma del Derecho Administrativo, si así se nos permite expresarnos, está muy vinculada a la efectividad de los valores y principios constitucionales que han permitido realizar una exhaustiva tarea de limitación y control acerca del ejercicio de un poder público tantas veces tendente a la irracionalidad.

En el campo del urbanismo, ciencia de la ordenación razonable del uso del suelo en orden a la mejora de las condiciones de vida de los ciudada-

nos, son varios los preceptos a considerar. Su análisis nos permite, en mi opinión, encontrar la sabia, el centro de esta espinosa cuestión en la que la dimensión ética y la jurídica, complementarias esencialmente, ayudan a comprender la finalidad y sentido del urbanismo en particular y de la ordenación del territorio en general.

Antes de entrar en materia quisiera llamar la atención sobre la relevancia que tiene para el urbanismo el término racionalidad. En efecto, la racionalidad es un concepto jurídico indeterminado que ayuda sobremedida, en el urbanismo especialmente, a calibrar y medir, de acuerdo a cánones de objetividad, el ejercicio de los poderes discrecionales, poderes que sobrevuelan y se posan sobre el proceloso mundo del urbanismo dando lugar en ocasiones a supuestos de arbitrariedad precisamente por huir de la racionalidad inherente a cualquier sector de las Ciencias sociales en el marco de un sistema basado en el Estado de Derecho.

Del preámbulo de la Carta Magna destacaría la referencia al «orden económico y social justo» y «el progreso de (...) la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida». He aquí, pues, dos marcos, dos contextos en los que el urbanismo debe discurrir: consideración social por un lado y, por otro, calidad de vida de las personas. Parámetros que ya nos auguran cuáles van a ser los derroteros por los que habrá de discurrir el urbanismo constitucional.

Por tanto, el aspecto social en el ejercicio de los derechos fundamentales en general, y en el de propiedad en particular, deriva del preámbulo de la Constitución, así como de la realización de una economía que asegure a todos una digna calidad de vida. El artículo 33.1 de la Carta Magna es un buen ejemplo de ello. Como quiera que el proceso urbanizador está asociado a elementos económicos obvios, su funcionamiento también debe estar presidido por esta directriz constitucional de tanta relevancia como es la digna calidad de vida de los ciudadanos. De lo contrario, en uno u otro sentido terminaría prevaleciendo esa especie tan peligrosa del pensamiento único que hoy está resquebrajando todo lo que se encuentra a su paso y que en la materia que nos corresponde tratar hace referencia, no sólo a la financiación irregular de los partidos políticos, sino a la prevalencia de la eficiencia económica sobre un derecho de tanta relevancia social como es el de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada.

Derivación necesaria de estos dos parámetros constitucionales es el artículo 1 de nuestra Carta Magna en el que se expresan dos de los valores superiores del ordenamiento jurídico como son la libertad y la igualdad. También, desde la perspectiva de la función constitucional de los poderes públicos, no podemos olvidar que éstos, artículo 9.2, tienen la obligación de pro-

mover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan su plenitud, así como facilitar la participación. En el mismo sentido, el artículo 10.1 CE señala solemnemente que la dignidad de la persona es fundamento del orden político y de la paz social. Los poderes públicos, también en materia urbanística, han de promover las condiciones para que el uso del suelo sea un marco adecuado para el desarrollo solidario de los derechos de los ciudadanos.

Me parece que puede ayudar a poner en suerte el tema, el reconocimiento —artículo 38 CE— de la libertad de empresa en un sistema de mercado, en el que los poderes públicos garantizan su ejercicio y la productividad en un marco de economía general y, en su caso, de planificación. En este precepto constitucional, como en el preámbulo de la Constitución española de 1978, se conjuga lo individual y lo colectivo, la libertad y la solidaridad, pienso que como realidades complementarias.

En el mismo sentido, el artículo 33 de la Constitución, tras reconocer el derecho de propiedad, señala, a continuación, que la función social de este derecho delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. El ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria está limitado, pues, por la solidaridad, por su función social, que, de acuerdo con la ley, viene concretada a través del plan urbanístico. Es decir, en pura interpretación constitucional, el plan delimitará el contenido de un derecho, el de propiedad, que la Constitución, cómo no podía ser de otra manera, se limita a reconocer. Sin embargo, que el plan delimite el contenido del derecho de propiedad inmobiliaria no quiere decir que el plan sea la fuente del derecho urbanístico o que del plan se derive nada menos que el ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria.

La hipoteca o límite social que grava el derecho de propiedad inmobiliaria aparece, igualmente, en el artículo dedicado a proclamar la existencia del derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47 de la Constitución), indicando que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. Además, se afirma que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los Entes públicos, algo hasta ahora prácticamente inédito a pesar de los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución. De nuevo, pues, el uso del suelo en conexión con el interés general y un principio de orden económico justo: la participación de la ciudadanía en el aumento de valor que trae consigo la urbanización. Participación que, por sorprendente que parezca, ha sido activada en muy pocas ocasiones.

El urbanismo, bien lo sabemos, se incardina en la economía al regular el mercado de suelo y de la vivienda. Por eso, también deben tenerse presente los preceptos constitucionales relativos a la economía, en los que encontramos ese dinámico equilibrio libertad económica – solidaridad social. Así, por ejemplo, debe traerse a colación el artículo 128 CE cuando dispone, en su párrafo primero, que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general. El artículo 130.1 CE encomienda, por su parte, a los Poderes públicos, la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (...) a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. Y, finalmente, el artículo 131 CE, prevé la planificación, por ley, de la actividad económica general para, entre otras finalidades, estimular el crecimiento de la renta y su más justa distribución.

El marco constitucional nos invita a trabajar bajo el pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, metodología bien apropiada para la investigación en las Ciencias Sociales. Por supuesto que se reconoce la dimensión individual de la persona pero, a la vez, el factor social lo modula quién representa a la comunidad. Derecho de propiedad, por supuesto y, también, y en el mismo plano, función social. El contexto constitucional me parece que es especialmente idóneo para intentar, si es posible, estudiar las relaciones entre Ética y Urbanismo, aspectos de la realidad que nos desafían e invitan a construir una ciencia urbanística desde la centralidad de la persona y sus derechos fundamentales bajo lo que he denominado libertad solidaria.

El urbanismo es por esencia acción pública, y el centro de ella es la persona, los ciudadanos. La persona, el ser humano, no puede ser entendido como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones políticas. Definir a la persona como centro de la acción pública significa no sólo, ni principalmente, calificarla como centro de atención, sino, sobre todo, considerarla el protagonista por excelencia de la vida social. Por eso, en las políticas públicas del suelo los ciudadanos han de jugar un papel fundamental a través de las diferentes audiencias previstas en las normas de manera que en la definición del modelo de ordenación del suelo de la ciudad los vecinos puedan tener una aportación relevante.

Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primero de la acción pública significa, pues, en primer lugar, perfeccionar, mejorar, los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen el Estado de Derecho como marco de libertades. Pero en segundo lugar, y de modo más importante aún, significa crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar libremente su papel activo, en el que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la

que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. En el caso, sin embargo, del urbanismo, el marco jurídico determina el ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria. Pero, en modo alguno lo crea, sino que lo reconoce porque es un derecho innato a la persona que el Ordenamiento no tiene más remedio que certificar, eso sí, con algunas modulaciones derivadas de la función social que le es inherente. Por eso, afirmar que el derecho de propiedad inmobiliario surge del plan es inaceptable en su sistema de libertades porque el derecho de propiedad es de la persona, no de las estructuras públicas.

La racionalidad en la ordenación del suelo, que por definición es escaso, exige que los poderes públicos velen precisamente por la función social del derecho de propiedad y por la efectividad de otro derecho relevante como es el derecho a una vivienda, digna y adecuada para todos. Es decir, la función de la solidaridad, innata al ejercicio de las libertades y de los derechos en un Estado social y democrático de Derecho, debe confiarse a quienes laboran en lo común, en lo de todos, que habrán de actuar, con pleno respeto al núcleo esencial del derecho, y conscientes de su trabajo al servicio de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Como la política debe ser una actividad ética, la política urbanística, en cuanto se propone que el hombre, la persona, erija su propio desarrollo personal en la finalidad de su existencia, libremente, porque la libertad es la atmósfera de la vida moral, ha de buscar las soluciones para que el la ordenación del suelo sea racional y al servicio objetivo de todos los ciudadanos. En este sentido, es fundamental que el ciudadano se comprometa en el desarrollo de la sociedad, que libremente asuma su solidaridad con sus conciudadanos, sus vecinos, lo cual tiene su sentido desde la consideración social del derecho de propiedad.

El solar sobre el que es posible construir la sociedad democrática es el de la realidad del hombre, una realidad no acabada, ni plenamente conocida, por cuanto es personalmente biográfica, y socialmente histórica, pero incoada y atisbada como una realidad entrelazada de libertad y solidaridad, y destinada por tanto, desde esa plataforma sustantiva, a protagonizar su existencia. Libertad y solidaridad que se encuentran, en el tema que nos ocupa, justo en la afirmación del derecho de propiedad inmobiliaria de acuerdo con el interés general, que no es el interés de los políticos, sino el interés en que todos tengan derecho a una vivienda digna y adecuada.

La política no puede reducirse a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales; la política debe partir de la afirmación radical de la preeminencia de la persona, y de sus

derechos, a la que los poderes públicos, despejada toda tentación de despotismo o de autoritarismo, deben subordinarse. Por eso, hay que tener mucho cuidado para evitar que, en la delimitación del derecho de propiedad de acuerdo con su función social, no penetren versiones más o menos autoritarias que conviertan dicho derecho en una quimera, en pura ilusión. Fenómeno que suele ocurrir desde aproximaciones autoritarias al plan urbanístico, o desde perspectivas desde las que se aprovechan las determinaciones del plan, simple y llanamente, para obtener beneficios no precisamente de acuerdo con los intereses públicos.

La validez de las soluciones que se encuentren para elaborar políticas urbanísticas racionales e integradoras vendrán de la mano de la experiencia y del conocimiento del funcionamiento de iniciativas semejantes en otras partes del mundo. No basta comprobar que las soluciones aplicadas están en consonancia teórica con los grandes principios que defendemos. Es necesaria la prueba última del contraste empírica, la comprobación de que lo resuelto, lo ejecutado, produce los efectos deseados, o al menos efectos aceptables en la mejora de la situación que se deseaba resolver. En este sentido, pues, hemos de aprender de las soluciones que dan otros países, otros Ordenamientos, para hacer compatible y complementario desde perspectivas de equilibrio el derecho de propiedad y el interés general.

Podríamos decir que la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia, son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas. En ellas se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestre como desviaciones de los objetivos propuestos o, más en el fondo, de las finalidades que hemos asignado a la acción política. Y, en materia urbanística, ahí está todo un elenco de problemas enraizados en consideraciones éticas y políticas que, en ocasiones, ponen en peligro nada menos que el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 33 y 47 de la Constitución, tales como la recalificación de suelos o suspensión y modificación de planes, por ejemplo.

Pensar la complejidad de la realidad y acercarse a ella desde el supuesto de la propia limitación, al tiempo que acaba con todo dogmatismo, rompe también cualquier tipo de prepotencia, en el análisis o en el dictamen de soluciones, a la que el político pueda verse tentado. El urbanista ha de tener claro que no es infalible, que sus opiniones, sus valoraciones están siempre mediatizadas por la información de que parte, que es siempre limitada, necesariamente incompleta. Y, en nuestra materia, no se debe olvidar que el plan, el plan urbanístico, por sí mismo, no tiene efectos taumatúrgicos, sino que debe

confeccionarse a partir de la participación y de las aportaciones que, procediendo de la vitalidad de la realidad, enriquecen la propia norma administrativa y respeten el núcleo esencial del derecho de propiedad.

Las políticas radicalizadas, extremas, sólo se pueden ejercer desde convicciones que se alejan del ejercicio crítico de la racionalidad, es decir desde el dogmatismo que fácilmente deviene fanatismo, del tipo que sea. Pero toda acción pública es relativa. El único absoluto asumible es el hombre, cada hombre, cada mujer, y su dignidad. Ahora bien, en qué cosas concretas se traduzcan aquí y ahora tal condición, las exigencias que se deriven de ellas, las concreciones que deban establecerse, dependen en gran medida de ese «aquí y ahora», que es por su naturaleza misma, variable. Ahora bien, el equilibrio derecho de propiedad e interés general debe conjugarse, no sin cierto temple, al servicio de una vivienda digna y adecuada para todos los españoles y teniendo bien presente que deben evitarse tanto las concepciones fundamentalistas del interés general, como las aproximaciones liberales extremas que expulsan de las reglas del juego al propio interés público. Pensar, como ocurre y ha ocurrido en el pasado, que el problema del urbanismo se soluciona únicamente con más dinero y más funcionarios es una simpleza porque, fundamentalmente, el problema del urbanismo se circunscribe, según las versiones más intervencionistas, en función del grado e intensidad de la presencia pública, bien en normas jurídicas, bien en funcionarios.

La función social de la propiedad, por tanto, pesa lo suyo sobre la concepción de la propiedad inmobiliaria y justifica que, como dice el artículo 47 CE, la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

No obstante, afirmar el protagonismo de la persona no quiere decir darle a cada individuo un papel absoluto, ni supone propugnar un desplazamiento del protagonismo ineludible y propio de los gestores democráticos de la cosa pública. Afirmar el protagonismo del individuo, de la persona, es poner el acento en su libertad, en su participación en los asuntos públicos, y en la solidaridad. Por eso, los derechos ciudadanos, y el derecho de propiedad es uno de los más importantes, no son absolutos, porque existen valores superiores que ordinariamente aparecen representados por el denominado interés público que, en el caso que nos ocupa, como dispone solemnemente la Constitución de 1978 en su artículo 33.2, se centra en la «función social (...) que delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes». Por ello, me parece atinado comentar esta condición limitada, tanto de los derechos fundamentales, como del interés general en su perspectiva constitucional.

Las prestaciones de contenido público, los derechos, tienen un carácter dinámico que no puede quedar a merced de mayorías clientelares, anquilo-

sadas, sin proyecto vital, que pueden llegar a convertirse en un cáncer de la vida social. Las prestaciones del Estado tienen su sentido en su finalidad, que va más allá de subvenir a una necesidad inmediata. Sírvanos como ejemplo la acción del Estado en relación con la ordenación racional del uso del suelo. En esta política pública tan relevante, me parece que lo decisivo es que la intervención pública fomente y promueve un derecho a la vivienda digno y adecuado. Es decir, el Estado debe propiciar con sus prestaciones el desarrollo, la manifestación, el afloramiento de las energías y capacidades que se ven escondidas en esos amplios sectores sociales y que tendrá la manifestación adecuada en la aparición de la iniciativa individual y asociativa. Pero para ello, es necesario superar esa tendencia al intervencionismo que provoca la mengua de suelo para la gente a la vez que abre las puertas, en ocasiones, a una especulación que se convierte en moneda de cambio para los intereses de unos y otros.

Un planteamiento abierto y complementario permite afirmar la plena compatibilidad entre la esfera de los intereses de la empresa y de la justicia social, ya que las tareas de redistribución de la riqueza deben tener un carácter dinamizador de los sectores menos favorecidos, no conformador de ellos, como muchas veces sucede con las políticas asistenciales del Estado. Además, permitirá igualmente conciliar la necesidad de mantener los actuales niveles de bienestar y la necesidad de realizar ajustes en la priorización de las prestaciones, que se traduce en una mayor efectividad del esfuerzo redistributivo.

En el caso de urbanismo, las instituciones públicas y los instrumentos con que cuentan deben estar siempre al servicio objetivo del interés general de forma y manera que las plusvalías que genera el proceso urbanizador repercutan en la comunidad y, además, que se consolide y mejore, en la medida de lo posible, el derecho a una vivienda digna y adecuada como reclama nuestra constitución.

La corrupción es, sencillamente, la desnaturalización del poder. Utilizar el poder para otros fines distintos del servicio al bienestar integral de los ciudadanos para ganar dinero, para dominar a las personas, para excluir, etc. Y, en el mundo del urbanismo, que es un espacio de amplia discrecionalidad, no pocas veces los poderes y potestades se utilizan o para el interés particular o para el interés del partido. El tiempo presente es buen ejemplo de lo que puede acontecer cuándo se baja la guardia en esta materia.

No quisiera, ni mucho menos, concitar el desánimo y el pesimismo en estas líneas. Pero hemos de reconocer que en un mundo movido por el dinero, el poder y la notoriedad, no es fácil ni sencillo llamar a las cosas por su nombre, máxime cuando la dictadura de la apariencia y el dominio de lo políticamente correcto campan a sus anchas sin que, salvo algunas honrosas y hono-

rables excepciones, se denuncie esa distancia, a veces tan larga, entre lo que las cosas son y lo que las cosas deben ser. A esto hemos de añadir la necesaria reforma de la ley de financiación de los partidos políticos, tantas veces involucrados, de una u otra manera, en asuntos de corrupción urbanística.

Como marco general para entender el sentido del urbanismo, hemos de convenir, si es posible, que estamos ante una ciencia que estudia la ordenación racional del suelo, que está al servicio, como es lógico, de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos que, en el caso que nos ocupa, tiene que ver con una vivienda digna y adecuada y con entornos de calidad que favorezcan el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Es decir, hay que construir el urbanismo en función de las personas, de sus necesidades colectivas y no en función de las técnicas o de los gustos o caprichos de los especialistas. Menos en función de determinados «pelotazos» o de interés parciales o partidarios. En otras palabras, en los expedientes administrativos relacionados con el urbanismo es menester vislumbrar y calibrar el alcance de las decisiones, insisto, para la calidad de vida de las personas.

En otro orden de cuestiones, no se puede perder de vista, como ya se ha señalado con anterioridad, que el urbanismo debe considerarse desde una perspectiva amplia y, por ello, en íntima conexión con otros enfoques como la ecología o la ordenación del territorio. En esencia, el suelo, el medio ambiente y, al final, el territorio en el que se inscriben, deben ser funciones humanizadoras de la realidad. Ni la preocupación por el medio ambiente debe tildarse de frivolidad o de lujo, ni la consideración integral del territorio debe calificarse de pura erudición intelectual. Todo lo contrario, se trata de elementos vinculados al urbanismo que, pueden o no mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas.

Desde esta aproximación equilibrada, abierta, plural, dinámica y complementaria, también debe señalarse que, el urbanismo ni es la encarnación del ideal ético como tarea pública ni encuentra su plena realización en un mercado sin límites o condiciones. El derecho de propiedad inmobiliario como ha señalado el Tribunal Constitucional español, debe ser reconocible como tal aunque deba ser regulado en su ejercicio por el plan urbanístico. Ni nace del plan ni el plan lo determina radicalmente. El plan es, o debería ser, el instrumento para que el derecho de propiedad cumpla su función social y, por tanto, promueva viviendas dignas y adecuadas para todos.

En este sentido, si la urbanización produjera ganancias desproporcionadas a partir de la especulación o de unas plusvalías que quedasen en unas pocas manos, estaríamos precisamente en un supuesto que atenta a la Ética y, además, al artículo 47 de la Constitución.

Otro problema, no menor, es el del planeamiento urbanístico, en la medida en que se trata de una potestad discrecional de gran calado que ordena el uso del suelo, y, por tanto, incide en el ejercicio del derecho de los propietarios. El Plan General ordinariamente clasifica el suelo y los parcelas asignan usos o califican el destino de los terrenos. Aunque ahora el suelo urbanizable es el residual, el que no es urbano o no urbanizable, no deja de seguir teniendo la Administración un poder amplio para hacer la calificación que sea menester. Y sabemos que en el ejercicio de la discrecionalidad en ocasiones, por causas inconfesables, se incurre tanto en arbitrariedad o desviación de poder. En estos casos, además de que pueda haber una transgresión del orden jurídico, desde luego hay una contravención de naturaleza ética.

En el mismo sentido, también puede haber problemas en los casos de retraso en la completa determinación del uso, en las variaciones y modificaciones de los planes o en la espinosa cuestión de las recalificaciones. En esta materia ha de actuarse sirviendo el interés general, pero también es cierto que en esa apreciación del interés general el fin no lo es todo. El Estado de Derecho, como ha señalado MEILÁN GIL, se juzga por los medios, no por el fin. De ahí que principios como el de proporcionalidad, de «coste y beneficio», o racionalidad sean un límite infranqueable para la potestad del planeamiento.

Para ello, cada vez siendo más importante ponderar y calibrar las diversas circunstancias en juego porque, en ocasiones, la recurrente apelación al «interés general» no cumple la función de «manta que cubre todo» tal y como señala MEILÁN GIL. El interés general, a pesar de que se presume que está ínsito en las decisiones administrativas, debe acreditarse caso por caso. De lo contrario, la corrupción estará sevida. Sobre todo en un campo de juego en el que el tráfico de informaciones privilegiadas permite obtener pingües beneficios. La Ética, pues, nos ayuda a calificar estas actividades y a censurar el manejo privado de lo colectivo para obtener ventajas económicas.

Que esto haya ocurrido, ocurra o siga ocurriendo en modo alguno debe rebajar el tono del reproche ético, porque no es de recibo, ni mucho menos, el vale todo o el todo tiene un precio, tan en boga en determinados ambientes en los que está «bien visto» la permisividad o tolerancia ante los enriquecimientos rápidos y especulativos en los que las plusvalías son más contables que representación real de riqueza, sobre todo cuando estas operaciones cercanan el acceso a la vivienda necesaria, digna y adecuada, para el libre desarrollo de las personas, y de las familias muy especialmente.

Hemos de preguntarnos hasta que punto todas las facultades de la propiedad inmobiliaria han de derivar del planeamiento urbanístico, hasta que punto la función social de la sociedad justifica que la propiedad, desde el punto de vista del urbanismo, debe ser vista como el deber de incorporarse

al proceso urbanizador y al edificatorio en las condiciones y plazos previstos en el planeamiento. En este contexto legal, contrasta, y no poco, el efecto automático en la no adquisición de facultades para el incumplimiento de los plazos legales establecidos, con la ausencia de consecuencias jurídicas por la inactividad de la propia Administración.

También suele traer problemas, y no pequeños, como ha señalado MEILÁN GIL, el llamado urbanismo concertado, que encuentra en los denominados convenios urbanísticos su instrumento más utilizado. Porque no se puede comprar y vender edificabilidad, es decir, no parece correcto planificar en función de lo que se conviene, sino lo que conviene al interés general.

Igualmente, las transferencias de aprovechamiento urbanístico pueden dar lugar a un «mercado ideal» no justificable desde la perspectiva del Estado de Derecho, como consecuencia, señala MEILÁN GIL, de una presión indebida por la Administración o de una connivencia admitida por ella y por los particulares. Connivencia en la que hasta podrían participar los técnicos, por ejemplo, en las declaraciones de ruina. En este punto se pregunta el profesor MEILÁN GIL por algunas esquinas del centro de las ciudades que, tras ser declaradas ruinosas, aparecen al poco tiempo construidas con mayor volumen.

Los casos de expropiaciones urbanísticas, declaraciones de ruina, uso y manejo de la ejecutividad de los actos administrativos a favor de posiciones políticas en el ámbito local aunque perjudiquen económicamente al particular, son otros tantos botones de nuestra de cómo el ejercicio de los poderes públicos pueden cercenar las más elementales exigencias éticas.

La Política, con mayúsculas, entendida como el arte de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos tiene una evidente vinculación ética en la medida en que si no se contempla esta dimensión, entonces está servida la exclusión, la laminación del adversario, la conservación del poder a cualquier precio y toda clase de tropelías en que suele caerse cuando Ética y Política viven al margen la una de la otra.

Pienso que la Ética, como adecuación del comportamiento a las exigencias de la recta razón, en el ámbito político plantea desafíos muy importantes que, además, en el contexto en el que estamos, tiene evidentes consecuencias.

Muchas veces se escuchan voces que responsabilizan de lo que pasa realmente a los políticos cuando, para bien o para mal, la política es un reflejo de la realidad social.

El urbanismo plural, abierto, dinámico y complementario facilita viviendas dignas y adecuadas para el libre desarrollo de las personas, contribuye a que la comunidad participe en las plusvalías, fomenta un medio ambiente razonable; en definitiva, hace posible lo que he denominado libertad solidaria. Y,

sobre todo, respeto al derecho de la propiedad que, con una inteligente y razonable regulación resplandecería más, también en su vertiente solidaria.

El urbanismo, como ciencia de la ordenación racional del suelo tiene, igualmente, evidentes exigencias éticas que, sobre todo, se refieren a construir un urbanismo pensando en las personas, pensando en ciudades que facilitan la vida de los vecinos. Para ello es menester que nos instalemos en un marco de pensamiento complementario y que evitemos versiones unilaterales que hagan de la estructura lo determinante. Siempre, ya termino, debe estar presente en la decisión, pública o privada, la mejora de las condiciones de vida de los vecinos.