

Urbanismo y Derecho Humano a la buena Administración

Urbanism and human right to good administration

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA*

RESUMEN: La buena administración en general, y en particular aplicada al urbanismo, es de naturaleza ética. En efecto, el urbanismo como ciencia social que estudia el uso racional del suelo, debe, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, facilitar unas mejores condiciones de vida para los ciudadanos. El ser humano dispone de un fundamental derecho a una buena administración del suelo que le permita vivir en dignas condiciones de vida.

PALABRAS CLAVE: urbanismo; buena administración; ética; derecho público; derechos humanos.

ABSTRACT: Good governance in general and in particular when applied to urban planning is of an ethical nature. Indeed, urban planning as a social science that studies the rational use of the land should, within the framework of the social and democratic state governed by the Rule of Law, provide better living conditions for citizens. Human beings have a fundamental right to a good land administration that enables them to live under decent conditions.

KEYWORDS: urban planning; good governance; ethics; public Law; human Rights.

* Catedrático de derecho administrativo en la universidad de la Coruña, Director del grupo de investigación de derecho público global. Contacto: <rajaim@gmail.com>. Fecha de recepción: 8/11/2019 Fecha de aprobación: 12/02/2020

I. INTRODUCCIÓN

La explicación de los conceptos, categorías e instituciones del Derecho Administrativo, por tanto del Derecho Urbanístico, 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 en general, y del Derecho Urbanístico en particular, está estrechamente vinculada a la efectividad de los valores y principios constitucionales, a la dignidad suprema de la condición humana y a la protección, defensa y promoción de los derechos fundamentales, individuales y sociales, de la persona. ¿De qué serviría una ordenación del suelo perfecta, cartesiana, acabada en sus más precisos detalles si no permitiera el libre y solidario de los seres humanos?

En el ámbito del urbanismo, ciencia de la ordenación racional del uso del suelo en orden a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, son varios los preceptos constitucionales a considerar. Su análisis nos permite, en mi opinión, encontrar la sabia, el alma de una materia de estudio en la que la dimensión ética, lo que debe ser el uso racional y humano del suelo, siempre está presente y siempre se vincula al servicio objetivo del interés general en el adecuado equilibrio con los derechos sociales de las personas, equilibrio que ha de regir el ejercicio de las potestades también en materia urbanística.

Sin embargo, antes quisiera llamar la atención sobre la relevancia que tiene para el urbanismo el término racionalidad, inscrito nada menos que en su definición pues el urbanismo es una ciencia social que estudia el uso del suelo desde la racionalidad y el humanismo. En efecto, la racionalidad es un principios general que sirve de canon de actuación para el desarrollo de las políticas públicas y para el ejercicio de las potestades públicas que ayuda

sobremanera, en el urbanismo especialmente, a calibrar y medir de acuerdo a cánones de objetividad y proporcionalidad, el ejercicio de las potestades discrecionales, potestades que sobrevuelan y se posan sobre el proceloso mundo del urbanismo dando lugar en ocasiones a supuestos de arbitrariedad precisamente por la huida de la racionalidad inherente a cualquier sector de las Ciencias sociales en el marco de un sistema democrático.

II. PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES

Como principios del preámbulo de la Carta Magna española de 1978, 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 ámbitos por 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, el urbanismo social y, si así se puede decir, la dimensión ética del Urbanismo.

En efecto, el aspecto social en el ejercicio de los derechos fundamentales en general, y en el de propiedad en particular, se deriva del preámbulo de la Constitución, de la realización de una economía que asegure a todos una digna calidad de vida. El artículo 33.1 constitucional es un buen ejemplo de ello. Como quiera que el proceso urbanizador conecta con la economía, 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, sea para eliminar lo individual sea para exaltarlo hasta el paroxismo. De ahí la relevancia de la búsqueda de equilibrio entre el interés general y los interés o derechos individuales.

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 constitucional, tienen la obligación de promover 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 constitucional 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 libre y solidario de los derechos de los ciudadanos.

Probablemente, puede ayudar a poner en suerte el tema, el reconocimiento – artículo 38 constitucional – 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. Precepto en el que, como en el preámbulo, 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.

El artículo 47 constitucional proclama la existencia del derecho a una vivienda digna y adecuada, 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 en el precepto referido que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los Entes públicos. 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.

El urbanismo 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 constitucional 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.

Por otra parte, el urbanismo atiende también, como fenómeno conectado a la ordenación del territorio a la realidad ambiental. En efecto, el desarrollo sostenible del territorio ha de contemplar los desarrollos urbanos desde la dimensión medio ambiental porque, efectivamente, sin tener en cuenta el enfoque ambiental es imposible diseñar y construir ciudades sustentables, ciudades habitables para las nuevas generaciones. El derecho humano a ciudades abiertas, humanas, que permitan la libre y solidaria realización de la persona presupone, por supuesto, la dimensión ambiental.

En este sentido, también hay que tener en cuenta el artículo 45 de la Constitución:

1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida, y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales, o en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Siendo como es el medio ambiente, según la Constitución, un medio, valga la redundancia, para el desarrollo de la persona, la racionalidad en la ordenación del territorio ha de atender a salvaguardar los criterios y directrices medioambientales si lo que es que se pretende fomentar un desarrollo sostenible de la persona.

El artículo 130.1 constitucional 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 de la Constitución, 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, por tanto, 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 quien representa a la comunidad.

El contexto constitucional me parece que es especialmente idóneo para intentar, si es posible, estudiar las relaciones entre Ética, Urbanismo y Desarrollo Sostenible, aspectos de la realidad que nos desafían e invitan a construir una ciencia de la Ordenación del territorio, desde el urbanismo y el medio ambiente, teniendo presente la centralidad de la persona y sus derechos fundamentales bajo lo que he denominado libertad solidaria

III. URBANISMO E INTERÉS GENERAL

El urbanismo es por esencia una función pública, y el centro de ella es la persona, el habitante de la ciudad, el ciudadano nunca mejor dicho. La persona, el ser humano, no puede ser entendido como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones públicas. 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 presencia relevante, así como en la ejecución de dicha ordenación.

Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primero de la función pública urbanística significa, pues, en primer lugar, perfeccionar, mejorar, los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen el Estado social de Derecho como marco de libertades. Pero, y de modo más importante aún, significa crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentren a su alrededor el campo efectivo, la cancha, 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 solidaria depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano.

El urbanismo ha de reconocer el derecho de propiedad así como otros derechos sociales. El urbanismo no los crea. Ha de velar por su garantía y desarrollo. En un sistema de libertades en que el derecho de propiedad es de la persona, la planificación urbanística sólo puede incidir en el derecho a edificar como una parte de ese derecho y condicionar su ejercicio.

La racionalidad en la ordenación del suelo, que por definición es escasa, 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 en un marco de calidad de vida y cohesión social.

Toda política pública debe ser una actividad ética: Por eso, la política urbanística, en cuanto se propone que el ser humano, la persona, erija su propio desarrollo personal en la finalidad de su existencia, ha de encontrar un entorno urbano y ambiental que permita el ejercicio de la libertad solidaria. Que libremente busque sus fines, lo que no significa que gratuita o arbitrariamente los invente, sino que libremente 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 desde parámetros de racionalidad y de calidad de vida.

El solar sobre el que es posible construir la sociedad democrática es, insisto, una vez más, el de la realidad del ser humano, una realidad no acabada, ni plenamente conocida, por cuanto es personalmente biográfica, y socialmente histórica, pero incoada y atisbada como una realidad entretejida 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 y del uso del suelo del acuerdo con el interés general, que no es el interés de los políticos, sino el interés en que todos tengan derecho a una vivienda y un hábitat dignas y adecuadas un entorno de racionalidad sostenible orientado a la calidad de vida y a la igualdad en el desarrollo de la persona.

La política pública, y menos la urbanística, no puede reducirse a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales; la política pública 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 y de privilegios y prerrogativas deben subordinarse. Por eso, hay que evitar que, en la delimita-

ción 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. Algo que suele ocurrir desde aproximaciones autoritarias al plan urbanístico, o desde perspectivas desde las que se aprovechan las determinaciones del plan de forma unilateral, simple y llanamente, para obtener beneficios no precisamente de acuerdo con los intereses públicos. Obviar la dimensión ética en el desarrollo urbano no es sólo privar al ciudadano de una dimensión directamente relacionada con la calidad de vida; es sencillamente practicar un urbanismo cerrado y unilateral.

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 de la contrastación 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, en el que su dimensión plural anima perspectivas de la ordenación del territorio en las que el urbanismo y el medio ambiente se orden al desarrollo sustentable de las ciudades.

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 políticas públicas. 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, 45 y 47 de la Constitución, tales como la recalificación de suelos, el diseño de los impactos ambientales o la 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 planificador del territorio 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, 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. Y, en última instancia, no se puede olvidar que el plan es un instrumento al servicio de la persona, de su calidad de vida.

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 política es relativa. El único absoluto asumible es el hombre, cada hombre, cada mujer concretos, 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 en un marco de digna calidad de vida, 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.

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, anquilosadas, 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.

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 y se confunde lo general con lo particular.

IV. LA DIMENSIÓN ÉTICA DEL URBANISMO EN EL TIEMPO PRESENTE

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 senci-

llo 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 honorables 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, una disciplina, 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 de vida y ambiental 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 e individuales, muy distintos a intereses parciales o partidarios. En otras palabras, en los expedientes administrativos relacionados con el urbanismo es menester vislumbrar y calibrar el alcance de las decisiones para que 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 el medio ambiente, la ordenación del territorio en un adecuado equilibrio con el desarrollo económico. 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 urbanística como ha señalado el Tribunal Constitucional, 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 un marco de calidad de vida.

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.

Hoy, finales 2019, la normativa urbanística en vigor parte del ideal del urbanismo sostenible, de un urbanismo de necesidad, de aptitud, de adecuación para satisfacer el interés general. En principio, el mercado puede ser, con los ajustes necesarios, el marco idóneo para el ejercicio del tráfico comercial. Ahora bien, insisto en algo ya referido, no comprendo la libertad sin la solidaridad, por lo que la desregulación o liberalización debe realizarse en un marco de sensibilidad social que promueva el bienestar general e integral de los ciudadanos.

A veces, erróneamente, se pensó, por no pocos legisladores, que el mercado del suelo o de la vivienda respondía a los estímulos ordinarios. Y no, la verdad es que ni el precio del suelo o de la vivienda han bajado. Más bien, han subido hasta límites que, hemos de confesarlo, hacen prácticamente imposible tantas veces que los matrimonios jóvenes puedan tener hijos por problemas obvios de espacio, dados los precios actuales.

Otro problema, no menor, es el del planeamiento urbanístico, si bien en menor medida que en otras épocas. La buena regulación apunta cada vez más a criterios reglados en la ordenación prede-

terminados por la norma o a conceptos jurídicos indeterminados (en relación con el suelo urbanizable) muy distintos a las potestades discrecionales de la Administración. El Plan General ordinariamente clasifica el suelo y los parciales asignan usos o califican el destino de los terrenos. Aunque ahora el suelo urbanizable sigue siendo residual lo es por remisión a su necesidad, aptitud, etc., para satisfacer una demanda real, una vivienda, una calidad de vida. En cuanto a la calificación del suelo la misma debe ir acompañada de la necesaria motivación. 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 vectorialidad de autorizaciones e informes sectoriales que en muchos supuestos son necesarias para ir creando racionalmente ciudad.

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.

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 servida. 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 las enriquecimientos rápidos y especulativos en los que las plusvalías son más contables que representación real de riqueza, sobre todo cuando estas operaciones cercan el acceso a la vivienda necesaria, digna y adecuada, para el libre desarrollo de las personas, y de las familias muy especialmente.

Por eso, hemos de preguntarnos hasta que punto todas las facultades de la propiedad urbanística 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.

También fue fuente de problemas 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.

Los casos de expropiaciones urbanísticos, 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 muestra 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, pensando en ciudades sostenibles, esto es habitables, saludables, accesibles y seguras. 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.

No quiero dejar de destacar la especial relevancia de la función del arquitecto en las distintas fases del proceso de ordenación de la ciudad. Comenzando con la planificación del uso y destino del suelo, la intervención de los técnicos continúa en los procesos o de equidistribución y termina en los procesos de edificación y de conservación de la imagen urbana de la ciudad. Un camino de creación de la ciudad que ha de afrontarse con responsabilidad.

El urbanismo, en sí mismo, como fenómeno social orientado a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, debe construirse desde enfoques abiertos, plurales, dinámicos y complementarios.

Apostando por la racionalidad humana que campea en la dimensión ética de las ciencias sociales. Buscando que siempre y en todo caso los instrumentos urbanísticos persigan ese interés del Estado social y democrático de Derecho que es concreto, argumentado, participado y vinculado escindiblemente a la dignidad humana, a la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales del ser humano

V. REFLEXIÓN FINAL

Las políticas urbanas y, más concretamente, la ordenación del uso y aprovechamiento del suelo en las que se basan, constituyen políticas públicas dirigidas a la ordenación racional del uso y aprovechamiento del suelo en atención a los intereses afectados, a garantizar un derecho fundamental, a la ciudad, omnicompreensivo de otros derechos fundamentales constitucionales como son la calidad de vida, la vivienda digna, la propiedad o un hábitat adecuado para el desarrollo de la persona.

Cuando se trata de políticas urbanas, se alude a una función pública, de plena responsabilidad de la Administración Pública en todas las etapas o hitos que pautan la ordenación de las ciudades. En el sistema urbanístico español, la ordenación urbana se articula en 4 fases claramente identificadas: el Planeamiento, la ejecución del planeamiento o su gestión, la intervención administrativa en la edificación y uso de del suelo y como última fase, de tracto sucesivo en el tiempo, la conservación de todo el patrimonio urbano que conforma la ciudad, en unas condiciones normales de seguridad, salubridad, habitabilidad, funcionalidad, accesibilidad, etc.... Se trata, a lo largo de este proceso, de una duración indefinida en el tiempo, de garantizar el derecho a la ciudad y, más concretamente, que este derecho cuente con un estándar mínimo con un nivel mínimo en el sentido de “normal que permita hacerlo efectivo en todo momento.

Sí, la cuestión fundamental radica en cómo deben articularse las políticas urbanas para garantizar este derecho a la ciudad, o el derecho a unas condiciones de vida de los ciudadanos como su eje principal y otros derechos humanos.

La buena Administración y los principios que la articulan juegan un papel fundamental. Una buena Administración, una Administración que actúa equitativamente, objetivamente, en plazo razonable y que mejora las condiciones de vida de los ciudadanos, es una Administración comprometida en cada uno de los derechos sociales fundamentales. Y en sentido contrario, una mala Administración pública es una Administración que actúa subjetivamente, que se retrasa en la toma de decisiones y que en lugar de atender a las necesidades colectivas de las personas se convierte en fuente de decisiones arbitrarias en función de criterios extra-jurídicos.

La buena administración pública es un derecho de los ciudadanos, un derecho fundamental. También un Principio de actuación administrativa, además de obligación inherente a los poderes públicos derivada e marco del Estado Social y Democrático de Derecho.

El derecho a la buena administración pública en el siglo XXI está propiciando nuevas formas de entender el procedimiento, la posición de los ciudadanos en el mismo, el control y la intervención administrativa, el lenguaje normativo, la regulación, y, en general, el funcionamiento y la organización de las instituciones y de los sistemas públicos.

Y así es como debe entenderse el sistema urbanístico y las políticas urbanas en relación con el derecho a la ciudad. Los principios de la buena administración deben actuar como cánones de actuación en su desarrollo, como límites a las potestades discrecionales y como garantía del derecho a un procedimiento con todas las garantías y sin indefensión, en el planeamiento, en su ejecución, en la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y en las medidas de policía y disciplina urbanística. La buena administración parte del presupuesto del servicio objetivo

al interés general como elemento medular para operar potestades administrativas. Ahora bien, el principio de la buena administración en el urbanismo entiende la garantía de ese supremo interés en el adecuado equilibrio con los intereses particulares inherentes a los derechos fundamentales y sociales a los que las políticas urbanas han de servir (derecho de propiedad con su menor restricción; derecho a una vivienda digna, derecho a una calidad y condiciones de vida, y su menor regresión.)

La buena administración como derecho fundamental de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas urbanas plantea seis cuestiones que exponemos con brevedad.

Primera, que las políticas urbanas garanticen el disfrute de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas.

Segunda, que las políticas urbanas permitan acceder en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público.

Tercera, que permitan a los ciudadanos acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados.

Cuarta, que sean informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

Quinta, que participen efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de orde-

nación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas.

Sexta, que tenga derecho a obtener de la Administración una respuesta motivada como regla que debe disciplinar cualquier proceso decisorio en el ejercicio de potestades discrecionales, y en un plazo razonable.

Sólo si la Administración pública actúa conforme a los principios que rigen la buena administración en los procedimientos urbanísticos y en la toma de decisiones relativas a la ordenación de uso del suelo y la edificación (igualdad-equidad, objetividad, racionalidad y plazo razonable) podrán asegurarse las prestaciones públicas que puedan hacer posible el ejercicio de unos derechos que son fundamentales para la existencia digna y adecuada de los ciudadanos.

La buena administración del urbanismo supone entender toda política urbana partiendo de los siguientes presupuestos de actuación en el ejercicio de las potestades públicas.

Primero, la centralidad de las personas. Tratar sobre el derecho fundamental de la persona a una buena administración significa plantear la cuestión desde la perspectiva del ciudadano: el Derecho Administrativo considerado desde la posición central del ciudadano y la perspectiva instrumental de la Administración pública como organización pública de servicio objetivo a los intereses generales en la que se incardina.

Segundo, la metodología del entendimiento como forma para conciliar los distintos intereses afectados por una decisión urbanística y su justificación motivada.

Tercero, la promoción de la participación: la buena administración supone la necesidad de contar con la participación real de la ciuda-

danía en la toma de decisiones, lo que en la ordenación urbanística se refleja en los trámites de información pública en los procesos de planeamiento y de gestión y en los de audiencia como garantía de contradicción y de indefensión.

Cuarto, la vinculación ética en el desarrollo de las políticas urbanas sobre la que ahora, tras las consideraciones precedentes, quiero destacar que muchos de los derechos humanos vinculados con las políticas urbanas, aunque no están positivizados, son exigibles en razón de la justicia, en razón de la dignidad humana, en razón del núcleo básico de lo que entendemos por Estado social y democrático de derecho. Es el caso del derecho a la conservación, al ornato para evitar ciudades grisáceas, sin encanto, el derecho a la movilidad y accesibilidad a los sistemas generales (dotaciones, equipamientos, etc), el derecho a la cohesión social, el derecho al espacio público cuya efectividad permitirá lograr una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos de forma igualitaria, entre otros.

Quinto, la sensibilidad social. Las políticas urbanas son un magnífico medio para garantizar prestaciones sociales y crear un hábitat adecuado para el ejercicio de los derechos sociales fundamentales.

Ahora bien, tal y como vengo señalando al tratar de la buena administración en todos los sectores del ordenamiento, el reconocimiento del derecho fundamental a una buena administración sería incompleto si no se hiciera referencia a los deberes y obligaciones que pesan sobre los propios ciudadanos: deberes a cumplir las leyes, a promover el bien común, y a colaborar con los poderes públicos en aras a la consecución del interés general. Sin deberes no puede haber derechos. En este sentido el urbanismo como función pública y como corresponsabilidad social.

La buena Administración como fundamento, como principio y derecho fundamental articula el sistema legal de las políticas urbanas, de las “urban policies”, de toda política pública de orde-

nación de la ciudad. Así, de esta forma, la persona, el ciudadano, el administrado o particular, sea o no propietario del suelo, ha de ser el centro de las políticas públicas, también de las políticas urbanas. Por eso, una buena regulación del derecho urbanístico debe aspirar al diseño de normas en las que se prevean estándares crecientes de calidad en el ejercicio de todos los derechos fundamentales y de todos los derechos que forman parte del contenido del derecho a la ciudad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARANA GARCÍA, E., *Conceptos para el estudio del Derecho urbanístico y ambiental*, Madrid, Tecnos, 2007.
- BASSOLS COMA, M., *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos urbanísticos*, Madrid, Ieal, 1976.
- BASSOLS COMA, M. et al. (coords.), *El derecho de la ciudad y el territorio: estudio homenaje al Prof. Ballbe Prunés*, Madrid, INAP, 2016.
- BASSOLS COMA, M. y Soria Martínez, G. (Coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Navarra, Thomson, 2017.
- BOLOGNINI, S., *Epistemologia e política del Diritto nella prospettiva delle "Smarts cities"*, Milán, Giuffré, 2016.
- CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*, Madrid, Marcial Pons, 2016.
- DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa en el planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas, 1998.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El urbanismo finalista*, Madrid, Civitas, 2002.
- FERNÁNDEZ PABLO, M., *Derecho de la edificación y renovación urbana*, Madrid, Tecnos, 2016.
- MARTIN PARDO, A., *Los daños sociales derivados del delito urbanístico*, Valencia: Tirant to Blanch, 2017.

REBOLLO PUIG, M., *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Navarra, Thomson, 2009.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., *El principio y el derecho a la buena administración*, Madrid, Reus, 2014.

_____, “La buena administración del urbanismo”, en *Cámara de Comercio de Bogotá, La ciudad la construimos todos*, Bogotá, 2017.

_____, *La dimensión ética de la función pública*, Madrid, INAP, 2013.

_____, *Principios de Ética Pública*, Madrid, Montecorvo, 1993.