

EL PENSAMIENTO URBANÍSTICO ÚNICO. LA ZONIFICACIÓN

Por IGOR YÁÑEZ VELASCO
Abogado

R E S U M E N

El objeto del artículo es realizar un examen crítico de una de las técnicas más firmemente implantadas en nuestro Derecho urbanístico: la zonificación, analizar si la misma es realmente necesaria en el urbanismo actual y proponer su supresión dada la complejidad que imprime al urbanismo, sus nulos beneficios y las restricciones a la libertad que supone.

Palabras clave: Planeamiento. Calificación urbanística. Usos.

Oí decir al prof. GALLEGO ANABITARTE en el año 93 que España es el país con la legislación urbanística más compleja del mundo¹, y eso era así cuando apenas existía la legislación estatal y alguna que otra normativa autonómica. Actualmente no hay una, sino diecisiete legislaciones urbanísticas, tantas como Comunidades Autónomas, más la legislación estatal sobre las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, y otras cuestiones aledañas.

¹ ALFREDO GALLEGO ANABITARTE, en la conferencia impartida en la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid en febrero de 1993, sobre «Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo. Valoraciones. Expropiaciones y Venta forzosa», incluida en el libro colectivo *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*, Ed. GMU, Ayuntamiento de Madrid, 1993, pág. 11. Las razones que expone el prof. GALLEGO ANABITARTE son de orden económico, un país no muy rico como España había de buscar caminos para obtener lo que en otros países se obtiene expropiando.

A los abogados que se ocupan de otras áreas del Derecho menos densas (civil, fiscal, etc.), les resulta difícil entender cómo podemos manejarnos en esta selva normativa. En mi opinión, sin embargo, la complejidad es más aparente que real, pues si hacemos abstracción los diversos inventos terminológicos que cada legislador autonómico tiene a bien producir, lo cierto es que las técnicas urbanísticas básicas que utilizan todas las leyes son idénticas.

En este artículo en concreto nos vamos a centrar en una técnica siempre utilizada y nunca puesta en duda: *la zonificación o calificación*, como suele denominarse en los textos legales.

Hace ya unos cuantos años que en esta misma revista escribí un artículo relativo a los conceptos de uso en la legislación urbanística, básicamente, lo que se analizaba era en qué consistía desde el punto de vista legal (y jurisprudencial) la técnica de la zonificación y calificación². Sin pretender ser exhaustivo en la definición, calificación es el término legal con el que se designa en nuestro Derecho urbanístico a una técnica urbanística desarrollada a finales del siglo pasado en los Estados Unidos y en Alemania: la zonificación o *zonning*. Aunque el origen de dicha técnica es múltiple³, la misma fue acogida con fervor por las escuelas de arquitectura de la primera mitad del siglo pasado, por su carácter funcional, dirigista y racional.

No cabe duda que la recepción de dichas técnicas tuvo un importante matiz ideológico, pues en la primera mitad del siglo XX la técnica de la planificación (teoría y praxis) se hallaba en su punto culminante⁴, es difícil por tanto no enmarcar la referida técnica con ese pensamiento planificador, racional y... socialista.

En la postguerra (me refiero a la II Guerra Mundial, no a nuestra propia guerra), a pesar de que, como expuso HAYEK⁵, buena

² I. YÁÑEZ VELASCO, «Conceptos de uso en la legislación del suelo (Especial referencia a la calificación y zonificación)», *RDU*, núm. 156, sept.-oct. 1997, págs. 65 a 120.

³ Ver F. MANCUSO, *Las experiencias del zoning*.

⁴ Así lo expone brillantemente FRIEDERICH A. HAYEK en su excelente *Camino de servidumbre*, Alianza Ed., 3.^a reimpr., págs. 29 a 61.

⁵ *Op. cit.*

parte del totalitarismo que se había desarrollado (Nacional Socialismo en Alemania y Fascismo en Italia) estaba asociado a un pensamiento «planificador», por medio del cual el Estado dirigía todas las instancias; el hecho de que con anterioridad a la guerra hubiese un importante grupo de intelectuales asociados al pensamiento socialista, y al hecho de que también la socialista Unión Soviética hubiese luchado al lado de las democracias occidentales contra los nazis⁶, hizo que no pareciese necesario suprimir o, al menos, reducir la idea de la planificación a pesar del daño que había producido a las libertades. Muy al contrario, la postguerra es escenario del auge de la técnica planificadora en toda Europa sin distinción de ideología.

El solar patrio, a pesar de haber sido en buena parte ajeno al principal acontecimiento del siglo pasado (la II Guerra Mundial), no cabe duda que tenía un ideario que se encontraba muy cercano a las tesis del fascismo italiano y, naturalmente, de las técnicas económicas propias del mismo⁷. Una de las consecuencias de ello, fue la Ley del Suelo de 1956, alabada por todo el mundo (dentro y fuera de España) como un texto encomiable por lo novedoso y «avanzado»⁸. El avance del texto consistía en generalizar la necesidad de planificación del crecimiento de la ciudad y el estableci-

⁶ Sólo a medias, como muy bien saben los polacos, aunque este detalle sin importancia fue olvidado tras la guerra. Juan Sobieski todavía estará revolviéndose en la tumba.

⁷ Para una relación de la legislación comparada que influyó en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 vid. MARTÍN BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Ed. Montecorvo, págs. 560-564, destacando especialmente la influencia de la ley inglesa (laborista), *Town and Country planning Act*, de 1947, y la Ley Urbanística italiana de 17 de agosto de 1942, de la que se tomaron buena parte de las técnicas que obran en la Ley.

⁸ Un resumen de las críticas favorables a la Ley se recoge en el libro de ANTONIO CARCELLER FERNÁNDEZ, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Montecorvo, págs. 60-61. Recogiendo las opiniones de GARCÍA DE ENTERRÍA (*respondió a excelentes criterios técnicos de todo orden y aportó soluciones de positivo interés*), GARCÍA TREVIANO (*la regulación en ella contenida supuso un evidente avance en la técnica jurídica española y su espíritu no pudo ser de mayor amplitud y ambición*), PÉREZ OLEA (*su contenido resultó comparable ventajosamente con textos análogos del extranjero*) y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ (*la LS de 1956 se adelantó a su tiempo sin una base doctrinal previa, que, en aquellas fechas, no existía*).

miento también generalizado de la técnica de la zonificación⁹ y la reparcelación.

He de reconocer, que siempre que alguien me ha contado la historia del urbanismo o la he leído, me ha dejado un tanto perplejo. Todo el mundo habla las maravillas de la Ley del Suelo de 1956 y, del mismo modo, sin solución de continuidad, todos afirman que fue un absoluto fracaso, pues veinte años después (en 1975, cuando se modificó la Ley¹⁰) apenas había planificado un 10% del suelo. La pregunta subsiguiente es, si la Ley era tan buena ¿por qué fracasó?, y aquí ya entramos en que si la misma era demasiado avanzada para su tiempo, que si la chocó frontalmente con la concepción dominical vigente, etc.

⁹ El artículo 9.1 de la Ley disponía que «Los Planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal contendrán estas determinaciones: a) División del territorio en zonas y destino de cada una según las necesidades del programa urbano», y en términos idénticos se expresaba el artículo 10 en relación con los Planes parciales.

¹⁰ Buena muestra de ello es la propia Exposición de Motivos de la Ley de 2 de mayo de 1975, que modifica la Ley de 12 de mayo de 1956, que decía «II. El examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades. Las causas de esta situación son, evidentemente, complejas. Algunas se pueden situar con seguridad en el marco del Ordenamiento Jurídico, sin que ello deba sorprender si se tiene en cuenta que la vigente Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana se promulga antes de que se inicie con todo su vigor el proceso de “urbanización” acelerada en España. Intuido, sin embargo, este proceso por el legislador en 1956, muchos de los problemas que comporta fueron previsiblemente contemplados y se puede decir que los principios que inspiran la Ley del Suelo tienen validez casi permanente. Con toda justicia recibió este texto legal una excelente acogida por parte de la crítica científica especializada, y la mejor prueba de su magnífica factura técnica y del general acierto de su concepción es que dieciséis años después de su promulgación puede ser el soporte estructural de una reforma legislativa que pretende poner al día el Ordenamiento Jurídico en una parcela tan conflictiva y dinámica de la realidad. Y es que, como luego se verá *los problemas no derivan tanto de la vigencia de aquellos principios, sino más bien de su desarrollo insuficiente, de la defectuosa instrumentación de las medidas articuladas para hacerlos efectivos, de la inadaptación de esas medidas a las circunstancias cambiantes del país o de la inaplicación ineficaz de esas propias medidas*».

Yo he de reconocer que, como práctico del Derecho, me resulta realmente difícil creer que una buena Ley no funcione, lo que me induce a pensar que quizá la ley no fuera tan buena como se ha venido diciendo, aunque, naturalmente, como no soy un profesor universitario sino un mero practicante del Derecho, probablemente mi opinión carezca de valor, por lo que no quiero entrar en polémicas respecto de esta cuestión. No obstante, y si se me permite una analogía, probablemente improcedente desde un punto de vista canónico, me da la sensación de que la bondad de la Ley derivaba más de su forma que de su fondo, en otras palabras, más del hecho de que había sistematizado una materia que, hasta entonces, se había regulado de forma fragmentaria¹¹, que del hecho de que la regulación fuera acertada. Dicho de otro modo, es como si considerásemos que el derecho de Pandectas era superior al Derecho romano porque éste no estaba sistematizado y aquél sí. Como admirador de IHERING¹² no puedo aceptar este postulado, mi opinión es que las normas son buenas si funcionan, aunque estén técnicamente mal construidas —a veces funcionan precisamente por eso—, y si no funcionan es que son malas, por muy bien que estén redactadas técnicamente. En otras palabras, mi opinión es que las normas son medios para obtener fines (el bien común y todo eso), y no se pueden convertir en fines por sí mismas.

En lo que aquí interesa, lo fundamental, y es la tesis que aquí se sostiene, es que la Ley del Suelo de 1956 creó una técnica, la zonificación —luego denominada calificación—, de asignación de usos y tipologías pormenorizadas, que ha tenido resultados que, en mi humilde opinión, y para decirlo suavemente, no se pueden caracterizar como brillantes. Esta técnica es el núcleo de lo que la legislación urbanística viene entendiendo por «ordenación», pues se traduce en el planeamiento y sus determinaciones, con los planos de «zonificación» —artículo 39.2.A) a) y c), B) y C) b) y artícu-

¹¹ El elenco de normas que regulaban la «urbanización» de los terrenos en el momento de la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 era muy heterogéneo, pues se incluían normas en la legislación de régimen local, de expropiación forzosa, en normas específicas para Madrid y Barcelona, etc.

¹² RUDOLF VON IHERING, *Bromas y Veras en la Ciencia Jurídica. Ridendo dicere verum*, Ed. Civitas, 1987, especialmente interesante y divertida me parece la Estampa IV, de la Parte II «Charlas de un romanista», titulada «Un trampantojo procesal civil», que muestra cómo las normas no siempre son lo que parecen (si el Derecho está bien hecho, naturalmente).

lo 60.2 ap. Zonificación del Reglamento de Planeamiento Urbanístico—, entendiendo por tal la asignación de usos pormenorizados, y se contiene de una u otra manera en todas las legislaciones que han ido desarrollando las diversas Comunidades Autónomas.

De esta técnica, nos interesa destacar los siguientes rasgos: En primer lugar, la técnica confía en el planificador omnisciente¹³, esto es, hay alguien que sabe cuál va a ser el desarrollo futuro de la economía y la sociedad y va a prever los espacios en los que se ha de desarrollar el crecimiento de la ciudad y la forma de este crecimiento, estableciéndose cuánto, cuándo y cómo se puede crecer o, simplemente, si se puede crecer o no¹⁴.

En segundo lugar, no es ya solo que el planificador omnisciente sepa cuál va a ser el futuro, sino que además, tiene la potestad de cambiar el futuro, pues puede, en su omnisciencia, determinar qué es lo que conviene a los ciudadanos, esto es, que incluso aceptando la premisa precedente, se da al planificador la potestad de modificar cuál va a ser el desarrollo de la ciudad, sociedad, economía, etc¹⁵.

¹³ No está de más recordar aquí las palabras de JOHN STUART MILL, escritas hace 150 años, en su libro *Sobre la libertad*: «Aparte de las opiniones peculiares de los pensadores individuales, hay también en el mundo una grande y creciente inclinación a extender indebidamente los poderes de la sociedad sobre el individuo, no sólo por la fuerza de la opinión, sino también por la de la legislación; y como la tendencia de todos los cambios que tienen lugar en el mundo es a fortalecer la sociedad y disminuir el poder del individuo, esta intromisión no es uno de los males que tiendan a desaparecer espontáneamente, sino que, por el contrario, se hará más y más formidable cada día. Esta disposición del hombre, sea como gobernante o como ciudadano, a imponer sus propias opiniones e inclinaciones como regla de conducta para los demás, está tan enérgicamente sostenida por algunos de los mejores y algunos de los peores sentimientos inherentes a la naturaleza humana que casi nunca se contiene si no es por falta de poder; y como el poder no declina, sino que crece, debemos esperar, a menos que se levante contra el mal una fuerte barrera de convicción moral, que en las presentes circunstancias del mundo hemos de verle aumentar».

¹⁴ Para ser totalmente justos la Ley, en general todas ellas, se preocupan de detallar con bastante precisión, aunque con términos extremadamente vagos, el trabajo previo que ha de hacerse para llegar a las referidas conclusiones, que luego la jurisprudencia ha utilizado para «controlar» la justificación de las decisiones adoptadas por el planificador.

¹⁵ En este punto, sin embargo, la discrecionalidad del legislador es absoluta, pues a diferencia de las premisas o las decisiones adoptadas y si estas son

En tercer lugar, no sólo se dota al planificador de la posibilidad de determinar el cuánto, el cuándo y el cómo del desarrollo, sino que se incluyen dentro del cómo, las consideraciones estéticas (la tipología y el aspecto exterior de los edificios), de modo que la diversidad o libertad de elegir queda relegada al más oscuro de los rincones.

En todos los años que llevo en este asunto del urbanismo (unos quince), sólo he oído a dos personas criticar este modo de pensar y actuar: don Alfredo Gallego Anabitarte¹⁶, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, por consideraciones de libertad en la utilización de la propiedad, y don Ricardo Aroca Hernández-Ros¹⁷, Decano del Colegio de Arquitectos de Madrid, por razón de la rigidez que para la creación arquitectónica supone la calificación del suelo. Ambos aspectos de la crítica me parecen fundamentales, pues afectan a los dos elementos básicos de la democracia liberal: libertad y propiedad¹⁸.

Además de las referidas críticas que, en mi opinión son de bastante peso como para plantearse un cambio radical en el modo de pensar, no es difícil ver que en lugar de solucionar problemas, es la técnica de la zonificación la que convierte la tarea de urbanizar en algo bastante más complejo de lo que debería. En efecto, si hasta la Ley del Suelo de 1956 urbanizar consistía básicamente en

consecuentes con lo que se persigue, no existe forma de controlar cuáles son los fines que se persiguen por el planificador por absurdos, estúpidos o irracionales que sean. Es cierto que hubo un amago por el Tribunal Supremo de hacer ese control con base en los principios generales del Derecho, por medio de varias sentencias de Delgado Barrio, pero finalmente dicho control ha quedado reducido a una cláusula de estilo del Tribunal Supremo.

¹⁶ En la conferencia citada *ut supra*, pág. 14, el prof. GALLEGO ANABITARTE afirma: «Al arrancar de la afirmación de que el propietario del suelo no tiene derecho a edificar, ya que este derecho lo recibe del planeamiento, el planeamiento urbanístico se configura como “soberano”, arbitrario. Esto es inadmisibles en un Estado de Derecho y es un planteamiento que desprecia el contenido de la propiedad del suelo».

¹⁷ En unas jornadas sobre la reforma de la Ley del Suelo de 1990 efectuadas en la Escuela de Arquitectura de Madrid (no recuerdo la fecha).

¹⁸ JOHN LOCKE y su *Second Treatise of Government*, Ed. The Collectors Library of Essential Thinkers, 2005, Cap. 4 y 8, págs. 392 y ss. y 445 y ss., en relación con la libertad; y Cap. 5 y 9, págs. 394 y ss. y 466 y ss. en relación con la propiedad.

hacer las calles, parques y jardines, a partir del momento en que se introduce la zonificación, se introduce un factor que complica el tema en buena medida al incidir sobre el valor de los terrenos urbanos que se producen como consecuencia de la urbanización. Pues, ausente la técnica de la zonificación, la posibilidad de edificar o implantar una actividad o uso en un terreno dependía sólo de las limitaciones de policía que establecían las Ordenanzas municipales (fondo, altura, número de plantas, retranqueos, etc.), mientras que con la zonificación se introduce la limitación dominical del uso permitido, lo que hace que los terrenos tengan un valor muy distinto en función de su situación (calificación)¹⁹, lo que genera la necesidad añadida de establecer fórmulas para «igualar» las situaciones de desigualdad que genera la referida calificación.

Pero ¿cuál es la justificación de la calificación de los terrenos?, esto es, ¿por qué debe establecerse desde el Plan un uso determinado y una tipología determinada para unas zonas? ¿Por qué no, simplemente, dejar que se el mercado el que determine el uso de los terrenos y la voluntad de la propiedad y los arquitectos la forma de los edificios?

Las razones que se suelen manejar son, en la situación actual, bastante poco convincentes. Se suele argumentar que se diferencian zonas de usos para que no se produzcan disfunciones entre las actividades y que haya una ordenación racional de la ciudad. Se suele poner el ejemplo de que no es conveniente que las grandes industrias se encuentren junto a los usos residenciales. Sin embargo, ello no parece justificar la técnica de la zonificación, pues bastaría con prohibir la actividad de gran industria en las zonas urbanas para conseguir el resultado (v.g. como hace el artículo 4 del RAMINP), sin por ello tener que elevar a categoría la técnica. Es más, ha de señalarse que la mayor parte de los Planes Generales, después de preocuparse con tanto detalle en separar los usos por zonas, se dedican a determinar los usos que serán compatibles en cada zona, siendo muy normal que se permitan todas las clases de uso. Para este viaje no hacían falta alforjas.

¹⁹ Los profesores que suelen hablar de ello lo denominan la lotería del planeamiento, pero en mi experiencia hay poca lotería en la planificación.

Se suele argumentar, también, que hay que ordenar el crecimiento. Aunque lo cierto es que el orden en el crecimiento de las ciudades tiene poco que ver con los usos y mucho con las infraestructuras viarias y los equipamientos. ¿Qué tiene que ver el uso que se asigne a una parcela con el crecimiento de la ciudad? Nada. Salvo que entendamos por crecimiento ordenado el hecho de que los planos del planeamiento sean del mismo color en las diferentes zonas que se asignan o peor aún el considerar que es orden el que las ciudades tengan una imagen uniforme. Es claro que si eso es lo que significa orden, efectivamente, la zonificación «ordena» el crecimiento. Si por orden entendemos algo sustantivo, esto es, que el crecimiento se haga unido a las infraestructuras necesarias que permitan absorber las necesidades que genera ese crecimiento, la zonificación no tiene nada que ver con el crecimiento ordenado. No es, por otra parte, admisible la objeción de que las infraestructuras y equipamientos dependen del uso, toda vez que las leyes urbanísticas modernas²⁰ establecen éstos en función de los metros cuadrados de techo, no del uso del suelo. Es más, si se elimina la técnica de la zonificación y, simplemente, se dejan los espacios para equipamientos, es evidente que éstos se podrán ir adaptando a las necesidades que vaya demandando la sociedad de modo más flexible de lo que lo hacen hasta la fecha, en que sólo se puede implantar el equipamiento previsto en el Plan y no otro, lo que dificulta la gestión de los recursos de la Administración y complica en no poca medida la actividad administrativa.

Otra razón que se suele esgrimir es de carácter estético, o como se dice ahora con un mayor grado de pedantería, medio ambiental. Se pretende que las edificaciones de cada una de las diversas zonas de la ciudad tengan una forma (o más bien un formato) idéntica, con una especie de añoranza de los tiempos antiguos donde, de forma natural, los espacios urbanos se hacían armónicos. Ni que decir tiene que este motivo es aún menos sostenible que el anterior, y desde luego descansa en la concepción mecanicista e, incluso, militarista que de la ciudad tienen algunos arquitectos²¹,

²⁰ Por poner un ejemplo, el artículo 36 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, establece las dotaciones en metros cuadrado de suelo por metro de techo.

²¹ Más parecida a *Duloc*, la ciudad perfecta del *Lord Farquaad* de la película *Shrek*.

que estiman que todo ha de estar determinado, porque dejar libertad a los propietarios y arquitectos es ir de cabeza a la antiestética o a la anarquía.

Por contra, el daño que ha hecho esta técnica de la zonificación no es pequeño. Lo primero que salta a la vista es que la técnica de la zonificación implica la necesidad de una distribución equitativa de los usos entre los propietarios, es evidente que si en un área (ámbito) existen diversos usos asignados a diferentes zonas, los terrenos que se encuentran en distintas zonas tienen distinto valor, lo que exige buscar técnicas para distribuir equitativamente dichos usos. Nacen así las técnicas del «aprovechamiento medio», «aprovechamiento tipo», «aprovechamiento unitario», etc., que en el fondo es poco más que reducir a pesetas o euros los metros cuadrados de techo, para luego poder dividir entre los propietarios el suelo que previamente ha sido inequitativamente distribuido. Es claro que si no existiera la zonificación, esto es, si en cualquier parcela se pudiera instalar cualquier uso y tipología, dicha técnica sería innecesaria porque el valor de todos los terrenos sería idéntico.

En segundo lugar, y probablemente mucho más importante, desde el punto de vista de la libertad es evidente que, por un lado, la limitación de los usos de los terrenos (amen de no ser cierto que existe justificación funcional) supone una restricción de la esfera de la libertad del titular del bien; y, por otro, se convierte en una suerte de regalía que otorgan los Ayuntamientos de forma discrecional (que es casi como decir arbitraria), convirtiéndose en la práctica en una concesión graciosa del titular de la potestad de planeamiento. Es evidente que en toda regalía, y aquí también podemos citar a Hayek, está el germen de la corrupción, es evidente que si para hacer algo he de pasar por alguien, ese alguien puede tener la tentación de pedir algo a cambio, para él o para el municipio, o, incluso si no la tiene, no depende de mi propia decisión, sino de su ámbito de discrecionalidad (el planificador omnisciente), que puede ser incluso peor que tener que pasar por caja. Por poner un ejemplo significativo, cuando en 1985 se aprobó el anterior Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, se partió de una concepción en la que el planificador omnisciente entendía que se estaba en un momento de crisis que se había convertido en cró-

nica y que no se esperaba que Madrid creciera. Consecuente con esa «previsión», el planificador omnisciente planificó una ciudad sin crecimiento. Como suele ocurrir con este tipo de previsiones (o, si se prefiere, profecías) el patinazo fue de aúpa, solo que, como suele ocurrir, no lo pagó el planificador omnisciente, sino los ciudadanos madrileños que sufrieron años de escasez y penuria de suelo y aumentos constantes de precios sin solución. Todo para que, finalmente, fuese necesario hacer modificaciones (asistemáticas) del Plan General que subsanasen las previsiones del planificador omnisciente.

Sé que es muy difícil sustraerse a una corriente tan fuertemente unida al ser de nuestro urbanismo, pero también que en mi opinión es la única forma de liberarse del círculo vicioso en que se ha convertido el urbanismo, en el que la técnica es la norma²² en lugar de hacer que sea la norma la que determine la técnica. En tal sentido, la propuesta que lanzo es la siguiente:

1.º Suprimir la técnica de la calificación, zonificación, o cualquier nombre que se le dé, y cambiarla por una serie de reglas prohibitivas que impidan que existan efectos medioambientales indeseados²³. V.g. Con carácter general se permitirían todos los usos

²² Parafraseando a Marshal McLuhan (el medio es el mensaje).

²³ He de señalar que este es un argumento de peso para sostener que la actual Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, es inconstitucional, pues una ley autonómica que suprima la zonificación no podría cumplir con la obligación de destinar el 30 por 100 de los terrenos a vivienda protegida, pues eso sólo es posible utilizando la técnica de la zonificación, que es una técnica urbanística, cosa que desde la STC 61/1997, de 20 de marzo, el legislador estatal tiene vedado según los F.J. 17.c): «A ello debe añadirse que, desde la competencia ex art. 149.1.1.º CE, *no es posible definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar en el marco de las condiciones básicas*. El Estado, en lo que a este punto concierne, puede establecer las condiciones básicas del cumplimiento de los deberes que garanticen la igualdad (art. 149.1.1.º CE), *sin que a su través le sea permitido configurar el modelo urbanístico y territorial*. De ahí que las referencias hechas en el art. 20 TRLS a “dotaciones públicas” [20.1, a)], “licencia de edificación” [art. 20.1, d)] y “solares” [art. 20.1, e)] deban ser interpretadas como términos puramente instrumentales, de los que se predicen unos determinados deberes básicos entendidos como criterios generales (deberes de cesión, de edificación en plazo, etcétera). En definitiva, pues, *la competencia del Estado para establecer unos deberes básicos no puede llegar a fijar el régimen jurídico de las dotaciones públicas, de los solares o de las licencias de edificación*». Es claro que la exigencia de

en todo el territorio, sin embargo, las industrias fabriles insalubres y peligrosas no se permiten en el ámbito del suelo urbano, se establecerían unas normas de accesibilidad rodada, de modo que ciertos usos (los que exijan transporte de mercancía), sólo se autoricen si se garantiza la accesibilidad a los inmuebles y el aparcamiento.

2.º El planeamiento consistiría fundamentalmente en establecer la estructura viaria, los espacios libres y los terrenos destinados a equipamiento (sin asignación específica de uso), de esta forma, todo el territorio podría quedar planificado inmediatamente. Los equipamientos, sin embargo, estimo que deberían limitarse a los terrenos destinados al uso público o al servicio público en régimen de monopolio, pues los usos dotacionales «privados» son usos lucrativos y al existir libertad absoluta para implantar cualquier tipo de uso, no ofrece duda que en las parcelas privadas se podrán implantar también este tipo de usos.

3.º Podría incluso establecerse una edificabilidad fija en la Ley (v.g. 0,36 m²/m²) de la que todos los propietarios serían titulares *a priori*, sin perjuicio, naturalmente, del porcentaje de cesión a la Administración²⁴.

4.º No serían precisos coeficientes de homogeneización al no existir zonificación y, por tanto, la gestión sería mucho más sencilla, pues todos los propietarios tendrían «x» metros cuadrados edificables, debiendo asumir igualmente las cargas del planeamiento que, por otro lado, se podrían conocer también *a priori*.

5.º Las Ordenanzas de edificación se limitarían a establecer límites negativos a la edificación, para que ésta se desarrollara con

destinar el 30 por 100 de la edificabilidad para uso residencial de vivienda protegida exige al legislador autonómico la utilización de la técnica de la zonificación, esto es, impone la utilización de una técnica urbanística, lo que está vedado al legislador estatal según acabamos de ver, pues evidentemente, el legislador autonómico puede decidir hacer caso a la propuesta de este artículo y suprimir la técnica de la zonificación lo que haría imposible el cumplimiento del art. 10.b) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo del Estado.

²⁴ Esto, por otro lado, haría que las parcelas de cesión obligatoria no pudiesen monetizarse, toda vez que al ser los usos permitidos para las mismas cualquiera de los existentes, siempre podrían destinarse a los fines del Patrimonio Municipal del Suelo y no habría justificación para la monetización.

la mayor de las libertades posibles, pudiendo elegir el propietario la ordenanza más conveniente al uso que quisiera implantar.

6.º La Administración podría ver facilitada la gestión de su patrimonio (demanial o no), otorgando a la misma la posibilidad de cambiar entre parcelas de su titularidad de uso público a privado y viceversa, de modo que manteniendo siempre el mismo nivel de equipamientos (el cambio sería m² a m²), la Administración tuviese la potestad de situarlos donde estimara más conveniente en cada momento coyuntural.

Naturalmente, estas propuestas precisan de un desarrollo articulado más concreto y, con toda probabilidad no es más que un pensamiento calenturiento, pero entiendo que si no se examina lo que tenemos firmemente asentado de forma crítica, caemos en *el pensamiento urbanístico único*.