
ARTÍCULOS

LA UNIÓN EUROPEA Y EL URBANISMO VALENCIANO. ¿CONFLICTO JURÍDICO O POLÍTICO?

Eugenio L. Burriel de Orueta
Departamento de Geografía. Universidad Valencia

RESUMEN

Se intenta explicar el origen, evolución, causas y consecuencias del insólito conflicto planteado desde 2005 entre el Parlamento Europeo y el urbanismo de la Comunidad Valenciana, que ha acabado extendiéndose al urbanismo de toda España. En particular se busca mostrar cómo se entremezclan los aspectos jurídicos y políticos, pero son éstos los determinantes claves del conflicto.

Palabras clave: Urbanismo, Conflicto jurídico-político, Unión Europea, Comunidad Valenciana, España.

ABSTRACT

This paper explains the origin, evolution, causes, and consequences of the unusual conflict started in 2005 between the European Parliament and urban policies of the Comunidad Valenciana that has ended up extending to the national level. In particular it seeks to demonstrate how legal and political elements are intertwined, as it is the political elements which are the key determinants of the conflict.

Key words: Urbanism, legal-political conflict, European Union, Comunidad Valenciana, Spain.

En tres ocasiones —diciembre de 2005, junio 2007 y marzo de 2009— el Parlamento Europeo ha votado Resoluciones en las que se ha pronunciado muy críticamente contra el

Fecha de recepción: diciembre 2008.
Fecha de aceptación: junio 2009.

urbanismo de la Comunidad Valenciana y ha exigido modificaciones legales y de la política urbanística. Estas Resoluciones, que recogen Informes elaborados y votados por su Comisión de Peticiones, han sido apoyadas por una amplia mayoría de parlamentarios de todo el arco político europeo.

Esta insólita intervención europea poniendo en cuestión una política de un Estado —y en una materia que en principio no sería de competencia comunitaria— ha tenido mucho eco en los medios de comunicación y ha arraigado en la opinión pública la idea de un conflicto grave entre el urbanismo valenciano y español y los derechos de los ciudadanos europeos.

Por otro lado, la Comisión Europea inició en marzo de 2005 un procedimiento formal contra la normativa urbanística valenciana por presunta infracción de las Directivas europeas de contratación pública¹. Este tema se ha confundido con frecuencia con el anterior conflicto por su coincidencia en el tiempo y porque aparece en el argumentario de los Informes y Resoluciones del Parlamento Europeo.

Este trabajo se va a centrar en el primero de estos conflictos, el existente entre el Parlamento Europeo y el urbanismo valenciano, que es el que más ha trascendido a la opinión pública. Intenta explicar su origen y evolución, sus causas y consecuencias y, en particular, cómo se entremezclan los aspectos jurídicos y políticos, para concluir que son éstos los determinantes claves del conflicto.

I. LAS QUEJAS CIUDADANAS Y LA INTERVENCIÓN EUROPEA

1. Los datos de la intervención europea

La intervención del Parlamento Europeo se inicia a partir de una serie de quejas dirigidas a su Comisión de Peticiones por ciudadanos con propiedades en la Comunidad Valenciana; en su mayoría procedían de ciudadanos de otros países europeos que residen de manera estable o temporal en las viviendas afectadas.

Estas quejas, y de manera singular «el enorme interés público que suscita la petición 609/2003» (Kebler y Wyn, 2004) presentada por la asociación «Abusos Urbanísticos No» (en adelante AUN), condujeron a una primera visita a territorio valenciano de una delegación de parlamentarios de la Comisión de Peticiones para conocer directamente el problema. Entre el 28 y 30 de mayo de 2004 se reunieron en Alicante, Benissa y Valencia «con varios centenares de personas directamente afectadas» y realizaron «visitas sobre el terreno para investigar diversas propiedades...» (Kebler y Wyn, 2004).

Tras el Informe presentado por esta delegación hubo una nueva visita de parlamentarios del 28 de mayo al 2 junio de 2005 que entrevistaron «a más de 1.000 personas», afectados pero también promotores, alcaldes, autoridades estatales y autonómicas (M. Cashman, *El País*, 7 de junio de 2005). Elaboraron el denominado *Informe Fourtou*, convertido en Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005 (P6_TA (2005)0510) por la amplísima mayoría de 550 votos a favor frente a 45 en contra y 25 abstenciones.

1 Directivas CE 93/37 y 92/50, consolidadas y modificadas por la Directiva CE 2004/18.

Ante la continuidad de las quejas una tercera visita del 27 de febrero al 2 de marzo de 2007 y los europarlamentarios se reunieron de nuevo con afectados y sus asociaciones en varios municipios alicantinos, en Valencia y en Castellón (Cashman y Libicki, 2007). Su Informe sirvió de base para una segunda Resolución del Parlamento Europeo de 21 de junio de 2007 (P6_TA (2007)0281) aprobada por 327 votos a favor, 222 en contra y 35 abstenciones.

Como las quejas seguían llegando en gran número y considerando que no estaban siendo atendidas por las autoridades españolas, la Comisión de Peticiones aprobó el 28 de febrero de 2009 el llamado *Informe Auken*, que fue ratificado por Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009 (P6_TA (2009)0192) por 349 votos a favor, 110 en contra y 114 abstenciones.

Estas delegaciones de europarlamentarios no estaban formadas por especialistas en urbanismo, ni siquiera en derecho, y por lo tanto desconocían el funcionamiento del urbanismo español. Son comisiones políticas, de componente ideológico muy diverso², muy preocupadas por la problemática que les trasladan sus ciudadanos. Hay que tener en cuenta que en muchos países europeos, especialmente en el Reino Unido, los diputados lo son por circunscripciones uninominales y tienen un contacto bastante directo con sus electores. Según parece han estado recibiendo una avalancha creciente de escritos de queja de los presuntos perjudicados, que presentaban con tintes muy dramáticos su problema.

En estas visitas se entrevistaron casi exclusivamente con presuntos afectados que, con frecuencia en reuniones muy asamblearias, contaban su versión de los hechos. Las reuniones con responsables políticos estatales o autonómicos han sido breves y en ocasiones meramente protocolarias. Se ha criticado que no hayan consultado a expertos urbanísticos españoles (Giménez Albero, 2004).

2. Un problema valenciano

El problema surge en la Comunidad Valenciana en los primeros años de este siglo. Las dos primeras visitas se limitaron al territorio valenciano. El *Informe Fourtou* se titula «sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos» y sólo hace referencia a casos de la Comunidad Valenciana. Ante la reiteración del tema en la Comisión de Peticiones un eurodiputado del PP europeo, afirmó con ironía que ésta debería pasar a llamarse «Comisión de Valencia» (Robert Atkins. *Levante-EMV*, 29-11-06).

La generalización del urbanismo desmesurado propició más tarde la llegada de quejas de todo tipo y lugares y llevó a extender la intervención europea a otras regiones españolas. La tercera visita incluyó una fugaz presencia en Galapagar y Torreldones (Madrid) y una reunión con responsables de la Junta de Andalucía en Almería; pero su realización se justi-

2 La delegación de 2004 la formaban una socialista alemana (Margot Kebler) y un regionalista galés adscrito al grupo Verde (Eurig Wyn); la de 2005, un conservador británico (Roger Helmer), un laborista británico (Michael Cashman) y una liberal francesa (Janelly Fourtou); y la de 2007 un ultraconservador polaco (Marcel Libicki) y un laborista (Michael Cashman). Margaret Auken, ponente del Informe de 2009 que lleva su nombre, es danesa del grupo Verde.

fica por «el número creciente de peticiones que estamos recibiendo de la región de Valencia» (M. Cashman. *Levante-EMV*, 29-11-06) y dedicó casi todo su tiempo a la Comunidad Valenciana.

El *Informe Auken* ya se refiere a un problema general español tanto en su título —«sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos de los ciudadanos europeos...»— como en su contenido. Pero el peso de la Comunidad Valenciana sigue siendo decisivo: un 70% de los escritos de peticiones que se recogen en dicho Informe hacen referencia a casos del territorio valenciano y las restantes se reparten entre ocho diferentes Comunidades Autónomas.

La pregunta que se impone, y a la que se intentará responder más adelante, es por qué este problema surge precisamente en la Comunidad Valenciana.

3. LAS QUEJAS PLANTEADAS

No ha sido posible el acceso directo a los escritos que han llegado a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. En las declaraciones públicas y en los Informes y Resoluciones se repite la cifra de «alrededor de 15.000» casos (Fourtou, 2005). La gran mayoría de ellos se dice que proceden de la petición 609/2003 de AUN: «más de diez mil personas firmaron la petición o enviaron mensajes electrónicos o cartas de apoyo» (Kebler y Wyn, 2004); pero en esta petición de AUN (Svoboda y otros, 2003) no figura ninguna relación de afectados ni sus responsables han proporcionado información concreta al respecto. Sin pretender negar esas cifras, es evidente que no ha sido posible contrastarlas. Tampoco se ha aclarado nunca si hacen referencia al número de peticiones llegadas al Parlamento o al de personas afectadas.

En todo caso, el volumen de reclamaciones ha tenido que ser elevado para haber generado la formación de AUN, la intervención de 17 embajadores de países europeos³ y una gran irritación de bastantes europarlamentarios. Y desde luego la actividad de sus asociaciones, especialmente de AUN, ha conseguido sensibilizar intensamente a los parlamentarios europeos, promover un gran impacto mediático y alimentar la percepción ciudadana de un problema grave y muy extendido.

Ante la imposibilidad del análisis directo de los escritos de queja se ha tenido que recurrir a los casos descritos en los medios de comunicación y en la página *web* de AUN y a los listados de peticiones consignados en la «Memoria de Trabajo» de la tercera delegación y en el *Informe Auken*. A partir de estas fuentes las quejas planteadas que afectan personalmente a estos ciudadanos se pueden agrupar en tres tipos:

- Las ocasionadas por el rechazo a la urbanización de los terrenos en los que se encuentra la vivienda de quienes protestan, a causa casi siempre de una reclasificación de estas áreas rurales en suelo urbanizable.
- Las derivadas de las cesiones obligadas de suelo para desarrollar el proceso urbanizador: para dotaciones públicas e infraestructuras y para el 10% del aprovechamiento que corresponde al ayuntamiento.

³ Llegaron a enviar una carta al Presidente Rodríguez Zapatero quejándose de «las abusivas expropiaciones» (*El País*, 2 de noviembre de 2004).

— Las relacionadas con eventuales prácticas municipales incorrectas o impropias, acompañadas en algún caso de denuncias implícitas de corrupción.

Además, algunas peticiones critican la urbanización masiva y las consecuencias que ha tenido o puede tener sobre el territorio, la calidad de vida o el medioambiente. Este tipo de quejas han ido creciendo con el tiempo y en el *Informe Auken* son ya mayoría frente a las iniciales referidas a problemas concretos de ciudadanos afectados en sus derechos.

II. LOS ASPECTOS JURÍDICOS EN DISCUSIÓN

Los Informes de las delegaciones de la Comisión de Peticiones, como las Resoluciones del Parlamento Europeo basadas en ellos, afirman repetidamente que una serie de actuaciones urbanísticas en la Comunidad Valenciana suponen infracción de derechos fundamentales de ciudadanos europeos, lo cual justificaría la intervención del Parlamento Europeo. Las críticas se centran básicamente en tres tipos de cuestiones:

a) Ataques a la propiedad privada

Es la queja principal y la que está en la base del conflicto. El proceso de urbanización estaría privando —«expropiando» dicen— a muchas personas de su legítima propiedad sin que estuviera justificado por un «interés general» y sin recibir la justa indemnización correspondiente, beneficiando a intereses económicos privados singularmente a los urbanizadores.

b) Ataques al medio ambiente

El modelo valenciano y español de desarrollo urbanístico masivo, la falta de respeto a espacios de calidad que deben ser protegidos, el consumo excesivo de agua y otros recursos naturales, estarían produciendo graves daños al medio ambiente, sobre todo en las zonas costeras, afectando así a un aspecto básico de los derechos ciudadanos recogidos en la normativa europea.

c) Ataques a la libre competencia

La regulación valenciana relativa a la intervención de agentes privados en la gestión urbanizadora chocaría con las Directivas europeas de contratación y contra la jurisprudencia en ese tema; y afectaría a la libre competencia al colocar al «agente urbanizador» en una situación privilegiada frente a sus competidores.

Sin embargo, parece evidente que el tema central y que da origen al conflicto es el de los presuntos ataques a los derechos de propiedad: es el de contenido más rotundo en los Informes y en las Resoluciones parlamentarias y el que aparece en la justificación de la primera visita: «la aplicación... de una ley sobre derechos de propiedad que parece privarles de sus derechos legítimos» (Kebler y Wyn, 2004).

El tema medioambiental es marginal en la primera tanda de quejas y se acrecienta en los sucesivos Informes y Resoluciones con la posterior llegada de escritos de colectivos sensibilizados con esta cuestión. El tema de la vulneración de las Directivas europeas de contra-

tación se incorporó a los Informes parlamentarios por coincidir en 2005 el *Informe Fourtou* con el requerimiento de la Comisión Europea al gobierno valenciano; y está siguiendo una tramitación diferenciada.

La lectura de los Informes y Resoluciones produce la impresión de que las referencias a aspectos ambientales y de libre competencia son meras cuestiones de acompañamiento que dan cobertura añadida al elemento fundamental y principal que es el relativo al respeto al derecho de propiedad (Lasagabaster, 2006). Se ha señalado con ironía que, de aceptarse el papel determinante de los temas medioambientales o de libre competencia, sería la primera vez que los «turistas» se preocupan por cuestiones de este tipo en un lugar que no es el de su nacimiento o procedencia (Lasagabaster, 2006). De hecho, estos dos temas son de más clara competencia comunitaria, lo que daría más base para la intervención parlamentaria, mientras que en el tema de la propiedad las instituciones europeas tendrían limitaciones y falta de competencia para intervenir.

Por ello, el análisis de los aspectos jurídicos del conflicto se va a centrar aquí en las cuestiones ligadas al derecho de propiedad, que es el que aparece en la gran mayoría de las quejas que dieron lugar al problema. Son tres los principales temas jurídicos en relación a la afectación a los derechos de propiedad presentes en los argumentos de los afectados y en los Informes y Resoluciones parlamentarias.

1. El ataque al libre disfrute de la propiedad

En las declaraciones e Informes de los parlamentarios se afirma de manera repetida que en la Comunidad Valenciana no se respeta el derecho básico a la propiedad privada (M. Cahsman, *El País*, 1 marzo 2007)⁴ y en consecuencia se insta a garantizar el respeto a la propiedad legalmente adquirida.

Esta rotunda afirmación se basa en considerar que en los procesos de urbanización valencianos desarrollados según la LRAU habría una «expropiación» de parte o toda la propiedad; y que al no tener justificación legal ni darse una justa indemnización compensatoria se trataría de auténticas «confiscaciones»⁵. Por ello las Resoluciones del Parlamento Europeo instan a que «las normas futuras de expropiación respeten, tanto en el fondo como en la forma, los derechos de los propietarios» (P6_TA (2005)0510).

Se está considerando como expropiación las cesiones de suelo para viario, espacios públicos, infraestructuras y dotaciones básicas que el sistema urbanístico español impone al propietario en el proceso de urbanización a cambio de quedarse, sin necesidad de hacer nada, con el 90% de la enorme plusvalía que supone el paso de un suelo de rural a urbanizable; y tampoco se acepta la cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico al Ayuntamiento en aplicación del art. 47 de la Constitución Española. Se afirma que «los vecinos no tienen por qué ceder parte de sus parcelas ni sufragar los gastos de los promotores» (M. Libicki, *Las*

4 Se afirma que «continúan violándose los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos a su propiedad legítimamente adquirida» o que «los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos a su propiedad no se reconocen del mismo modo aquí que en otros países europeos» (Cashman y Libicki, 2007).

5 Se dice que «sus viviendas y terrenos han sido objeto de expropiación» (Kebler y Wyn, 2004) o que «las quejas principales se refieren a los métodos de expropiación...» y que «...los derechos fundamentales de las personas cuya propiedad se ha expropiado» (Fourtou, 2005).

Provincias, 1 de marzo de 2007); o se «lamenta la práctica extendida en la Comunidad Valenciana y también en Madrid de obligar a los propietarios a ceder parte de sus propiedades privadas» (Cashman, *Levante-EMV*, 20 de junio de 2007).

Pero no se trata de ninguna «práctica» singular de la Comunidad Valenciana ni de una innovación normativa de la LRAU valenciana de 1994. Es el sistema urbanístico español, presente en toda la legislación estatal desde el siglo XIX y recogido en todas las leyes autonómicas. No se puede hablar de «expropiación», sino del requisito exigido por la normativa española para que los propietarios puedan patrimonializar las enormes plusvalías que resultan del paso de suelo no urbanizable a urbanizable. Según el sistema tradicional español no se le está privando de su propiedad, sino que, tras el proceso de reparcelación, se le cambia una finca «rústica» por otra urbanizada; esta es de menor tamaño pero de mucho mayor valor económico, a causa de los servicios e infraestructuras de que está dotada y de la edificabilidad y uso atribuido por el planeamiento público.

Es cierto que este papel activo del propietario —al que se le adelanta la plusvalía al clasificar el suelo como urbanizable y a cambio se le exige el pago de los costes de urbanización y la cesión del suelo público— es una singularidad española en el contexto urbanístico europeo (García Bellido, 1998). En los demás países el sistema es diferente: ese suelo público y las infraestructuras se obtienen por expropiación y la administración —o un tercero concesionario que actúa en su nombre— recupera los costes por la vía fiscal sobre los propietarios beneficiarios de la actuación.

Parece difícil de entender que una argumentación jurídica tan endeble se haya asentado y haya calado en el Parlamento Europeo y en la opinión publicada; mucho más cuanto que la normativa europea señala explícitamente que el urbanismo y la regulación de la propiedad pueden ser limitados por las legislaciones estatales, como es el caso. Aparte del desconocimiento y difícil comprensión por parte de los afectados del peculiar sistema urbanístico español, el tema ha tomado importancia porque tiene un importante trasfondo de factores de índole política.

2. La falta de justificación del interés general de estas actuaciones urbanísticas

Si, como consideran reclamantes y europarlamentarios, se trata de una expropiación, ésta sería ilegal, tanto por no recibir la compensación que estiman justa como porque no se habría demostrado, ni sería justificable en estos casos, el «interés general» que legalmente debe amparar toda expropiación.

Los Informes y Resoluciones del Parlamento Europeo lo señalan con claridad: es necesario un cambio legislativo que aporte «una definición clara del concepto de interés público» (Fourtou, 2005) o que «establezca criterios más precisos con respecto a la utilidad pública y el interés social» de los proyectos urbanísticos» (P6_TA (2007)0281).

La posición de la asociación de afectados «Abusos Urbanísticos No» va mucho más allá. Por un lado, plantea que el interés general es preciso demostrarlo en cada caso; por tanto ni siquiera aceptan esos criterios generales definidos que piden las Resoluciones parlamentarias. Por otro lado, no aceptan la aplicación del concepto jurídico del «interés general» cuando se trate de urbanizaciones turísticas o viviendas de lujo o campos de golf; sólo lo admiten para viviendas de protección oficial o para servicios e infraestructuras públicas básicas (Climent y Svoboda, 2005).

Sin embargo, toda la normativa urbanística española ha establecido siempre que la aprobación del planeamiento conlleva automáticamente la consideración de interés general, sin que sea necesario una justificación singular en cada proceso concreto de urbanización. Porque es la expresión de la voluntad de esa colectividad en relación a la ordenación de su territorio, expresada por sus legítimos representantes democráticos. Y las decisiones sobre la ordenación de un territorio admiten opciones políticas muy distintas —en el cuánto, el dónde, el qué y el cómo se urbaniza— siempre dentro de los límites del marco legal del momento.

A escala estatal, la Ley de Suelo de 2007 es muy explícita: «la aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora (constitucionalmente, la autonómica) conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de bienes y derechos» (art. 28.2). Y lo mismo sucede a escala autonómica valenciana: «la aprobación de los Planes y Programas implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos y los intereses patrimoniales legítimos que sean necesarios para su ejecución a los fines de expropiación» (art. 109 de la Ley Urbanística Valenciana (LUV) de 2006).

Esta es una cuestión pacífica en la doctrina jurídica urbanística, que no ha sido puesta en cuestión de manera significativa. Por tanto, este punto de las quejas, recogido de las Resoluciones del Parlamento Europeo, resulta también muy endeble jurídicamente. Sin embargo, una vez más la idea de un ataque a derechos básicos de la propiedad se ha abierto camino y consolidado en la opinión europea y en la publicada; y de nuevo porque tras esta apariencia jurídica hay un trasfondo político.

3. Los abusos de los urbanizadores y de los ayuntamientos

El tercer tipo de ataques a los derechos de propiedad serían una serie de actuaciones abusivas, atribuidas a los agentes urbanizadores o a los Ayuntamientos o a la complicidad de ambos. Los principales abusos serían:

- a) La falta de información adecuada en tiempo y forma de las actuaciones urbanísticas: plazos muy cortos de exposición al público (20 días en la LRAU), agravado con frecuencia por realizarse en períodos vacacionales (agosto, navidad); comunicaciones individuales poco adecuadas para personas extranjeras y con residencia temporal y poco claras en cuanto a las afecciones a sus propiedades; no informarles de sus derechos: como la posibilidad de pedir un peritaje independiente para valorar los costes de urbanización o su facultad de elegir entre el pago en suelo o en metálico. El resultado sería que muchos afectados no habrían podido defender sus derechos en tiempo y forma.
- b) Unos costes excesivos para los propietarios: sea en dinero a pagar por exageración al alza de los costes de las obras de urbanización; sea en suelo a ceder, si no se pagaba en metálico, a causa de una minusvaloración del valor de su propiedad al calcular el urbanizador el llamado «coeficiente de canje»⁶.

6 El «coeficiente de canje» es el porcentaje de su suelo que el propietario debe ceder al urbanizador si no quiere pagar en metálico los costes de la urbanización a que le obliga la ley. Se establece según la valoración de mercado de la parcela rústica aportada, el cual se calcula como la diferencia entre el valor de la parcela urbanizada menos los costes de su urbanización.

Aquí sí cabe hablar de problemas jurídicos y de abusos en el proceso urbanizador por parte de urbanizadores o municipios. Una parte de ellos no se pueden considerar infracciones jurídicas, porque se ha cumplido la ley; y de hecho se señala por los afectados que los tribunales no les han dado la razón (Kebler y Wyn, 2004). Pero la mayoría de estos abusos fueron posibles por la ausencia de desarrollo reglamentario de la LRAU: la falta de precisión que esto supone para muchas de las determinaciones generales de la ley ha permitido una gran discrecionalidad en las decisiones municipales, lo que ha facilitado con frecuencia una posición preponderante de los agentes urbanizadores. Este retraso en la aprobación del Reglamento de la LRAU no parece haber sido fruto de la casualidad; los doce años que transcurrieron entre la Ley (1994) y el Reglamento de Gestión (2006) permiten pensar que su ausencia fue una opción política del gobierno autonómico valenciano.

Buena parte de estos problemas son consecuencia de unos procedimientos que tienen su origen en la intención de la LRAU de agilizar el desarrollo del suelo urbanizable clasificado por los Planes Municipales vigentes, que era muy escaso y lento en el sistema tradicional español a causa de la retención especulativa del suelo urbanizable impuesta por el monopolio de hecho de que gozaban los propietarios. Esto explica los plazos cortos, las formas de comunicación más expeditivas y otras novedades procedimentales de la LRAU. Pero la práctica ha mostrado que no eran siempre las más adecuadas, dada las características de unos propietarios extranjeros mal integrados en la sociedad local y poco conocedores de la normativa urbanística española.

Muchas de las protestas subrayan la posición predominante del «agente urbanizador», que, al decidir la localización y las características de las nuevas urbanizaciones, impondría sus intereses privados en perjuicio de las edificaciones preexistentes. Pero esto es resultado de una perversión legal, porque en la LRAU el «urbanizador» es un delegado de la autoridad pública y únicamente puede hacer lo que ésta le apruebe. No se trataría de actuaciones ilegales, sino de una dejación de responsabilidades de muchos ayuntamientos, sea por debilidad técnica, política o económica, sea porque consideran muy positivo el proceso urbanizador y están dispuestos a facilitar su rápido desarrollo, sea también por prácticas corruptas (Burriel, 2008).

Por tanto, la mayoría de los problemas señalados no se deben a normas de la LRAU contrarias a los derechos de los ciudadanos, como pretenden los reclamantes y se recoge en las Resoluciones parlamentarias. Resultan de prácticas abusivas o impropias de una administración responsable, acentuadas en un contexto de fuerte demanda inmobiliaria y apoyadas o consentidas por una determinada opción ideológica aplicada a la política urbanística. Sin embargo, estos abusos han sido decisivos en el impacto sociopolítico del problema; porque han incrementado los costes a pagar, la superficie perdida en sus fincas y la sensación de maltrato y con ello han acentuado el enfado de los propietarios y de los europarlamentarios. Una vez más, el trasfondo político es clave para entender un conflicto de apariencia jurídica.

4. Un falso conflicto jurídico

No parece poderse justificar la existencia de violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos por la legislación valenciana; y por ello tampoco tiene sentido desde una institución europea instar a cambiar una normativa urbanística que es competencia

exclusiva de las autonomías en el caso español. Así lo señala el Presidente de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Narbon, 2009, 63-66).

Esta posición se reafirma con la lectura del escrito, incluido en el *Informe Auken*, titulado «Opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre el Fundamento Jurídico»; votado por unanimidad de esa Comisión del Parlamento Europeo, en él se desmontan uno tras otro los argumentos jurídicos utilizados por dicho Informe: «en cuanto a la supuesta violación del derecho de propiedad, el proyecto de Informe no muestra conexión alguna con el derecho comunitario» y «revela una interpretación fundamentalmente incorrecta de la jurisprudencia sobre el artículo 295 de la C.E.»; y remite a los tribunales españoles ante «cualquier supuesta infracción de esta legislación (de la propiedad)» (Auken, 2009, 32-34).

En el único tema jurídico en que la Comisión Europea ha puesto en cuestión la normativa urbanística valenciana —el de su posible inadecuación con las Directivas europeas de contratación— la Comisión de Asuntos Jurídicos afirma que «se albergan dudas acerca de si existe una relación de causalidad suficiente entre la presunta aplicación inadecuada de dicha Directiva y los presuntos daños alegados por los peticionarios» (Auken, 2009, 33-34).

III. LOS FACTORES POLÍTICOS DEL CONFLICTO

Si no parece haber base sólida para un conflicto jurídico ¿cómo se explica la enorme repercusión del problema a escala europea y la aceptación bastante generalizada en la opinión pública de los argumentos jurídicos utilizados? La razón estriba en que se trata de un problema fundamentalmente político y no jurídico: es político en su origen; se agrava por la respuesta política que se da desde el gobierno valenciano a la iniciativa europea; se extiende y amplifica por la creciente crítica política al desarrollismo urbanístico de estos años; y el resultado son unas consideraciones y requerimientos políticos de un órgano político como el Parlamento Europeo sobre una determinada política urbanística. Pero para poder intervenir éste y los afectados para defenderse han de darle una apariencia de problema jurídico; por eso su solución no está en el campo jurídico sino en el político, aunque se ha acabado generando un conflicto jurídico sobre la normativa urbanística española, que no tiene una solución fácil.

1. La singularidad de los afectados

Quienes primero reclamaron eran en su gran mayoría jubilados o prejubilados europeos, ingleses sobre todo, que, en muchos casos desde hacía décadas, habían adquirido o construido una casa en zonas rurales de secano de las laderas del prelitoral alicantino, sobre todo en la comarca de La Marina. Buscaban un lugar tranquilo en un medio natural-agrario, en una localización aislada, separada de las grandes urbanizaciones turísticas litorales; «nuestro hogar en el paraíso», como afirma uno de los afectados de Benissa (Kebler y Wyn, 2004, 7).

Los casos descritos en el Informe de la primera delegación de europarlamentarios de 2004 confirman estas características y localización. Son ciudadanos ingleses, alemanes, holandeses..., «ceranos a la edad de jubilación» y «de recursos modestos y extracción social diversa» (Kebler y Wyn, 2004) que compraron con sus ahorros parcelas o sobre todo

«antiguas viviendas rurales vacías» (Cashman y Libicki, 2007) que reformaron o reconstruyeron⁷. De los 17 casos citados en el primer Informe, 14 son de la provincia de Alicante y de ellos 10 de la comarca de La Marina [Benissa (2), Teulada (2), La Nucia, La Vilajoiosa (partida rural de El Charco), Benidorm (en el entorno de Terra Mítica), Denia (2 «en las afueras») y Xabia* (Kebler y Wyn, 2004, 6-9). Esta localización —suelo no urbanizable, agricultura de secano de escaso valor y distancia a los grandes núcleos turísticos— reducía mucho el coste de los terrenos (Kebler y Wyn, 2004).

Por lo general se trata de viviendas que se instalaron en suelo no urbanizable sin cumplir con las exigencias de la legalidad urbanística. Sin embargo, durante décadas estas construcciones se desarrollaron con la tolerancia de los ayuntamientos que con frecuencia incluso concedieron seudolicencias y permisos de obras. El paso del tiempo las ha ido consolidado en el territorio y bastantes podrían considerarse legalizadas en su condición de vivienda rústica (Narbon, 2009, 64; Kebler y Wyn, 2004).

Estas personas se han visto envueltas contra su voluntad en procesos de urbanización porque el área en que están ubicados se ha convertido en suelo urbanizable por una reclasificación puntual o por haberse aprobado un nuevo Plan General en el municipio; aunque también hay casos de edificaciones en suelo urbanizable no programado⁸. El resultado es que en cumplimiento de lo establecido en la legislación urbanística —la española desde 1956 y la autonómica valenciana vigente— estos propietarios se ven obligados a la cesión de suelo para viario y dotaciones públicas y para el 10% del aprovechamiento que corresponde al ayuntamiento, así como al pago de los costes de urbanización.

Además, con bastante frecuencia se han enterado tarde del proceso de urbanización, cuando ya ha pasado el tiempo para alegar e incluso cuando empiezan las obras. A ello contribuyen los reducidos plazos legales para recurrir y la información a veces poco transparente que reciben. Pero también es resultado de la escasa integración en la sociedad local de muchos de estos residentes extranjeros: pasan grandes temporadas en su país⁹, no se preocupan de sus obligaciones en España y para la administración municipal no resulta fácil su localización, no conocen bien el castellano, tienen pocos contactos con la vida local...

Los afectados por los procesos de urbanización no aceptan que se urbanice su zona y quieren seguir viviendo en espacios rurales de baja densidad. En caso de que se urbanice quieren conservar intactas sus parcelas, sin ceder el suelo a que obliga la ley; y si fuera imprescindible perder algo de su parcela consideran que se les ha de pagar a valor de mercado de suelo urbano. Tampoco aceptan tener que pagar por los servicios e infraestructuras que aporta la urbanización, aunque eso suponga una mejora en las dotaciones públicas y un mayor valor económico de la parcela urbanizada pese a su menor dimensión. Bastantes de ellos aducen

7 «Hemos pasado once años transformando una vieja casa vacía y una extensión de terreno cubierta de vegetación en un hogar y un jardín» y en ello «hemos gastado todos nuestros ahorros» explica un afectado de Benissa (Kebler y Wyn, 2004, 7).

8 Así se señala del propio Charles Svoboda, presidente de AUN, en Benissa. Se le acusa de haber hecho obras sin licencia o excediéndose de ésta en la vivienda rural en estado ruinoso que adquirió en 1982 en suelo urbanizable no programado. (*Las Provincias*, 17 de junio de 2005).

9 Muchos de ellos «dividen su tiempo entre su domicilio español y su domicilio en otro país europeo», aunque «el 20% se convierte en primera residencia en un plazo breve de tiempo» (Kebler y Wyn, 2004).

falta de recursos para pagar unos gastos de urbanización que dicen no haber pedido y que consideran innecesarios o de dimensiones exageradas. (Auken, 2009, 5, 8 y 18)

En realidad estamos ante un conflicto nuevo y por ello sin una respuesta específica en la normativa urbanística, que está pensada para la situación hasta ahora normal: procesos de urbanización sobre espacios rurales vacíos de residencias o con construcciones a eliminar porque pertenecen a funciones antiguas en declive (viviendas agrícolas o viviendas marginales de los entornos urbanos). Pero en este caso en el territorio rural que se decide urbanizar preexisten edificaciones que responden al mismo tipo de demanda de la nueva urbanización —la vivienda de segunda residencia o turística— pero que se establecieron al margen de los procesos formales de urbanización y con voluntad de vivir en un territorio sin urbanizar.

Estas viviendas «informales» de segunda residencia también proliferaron en los años 70 y 80 en las áreas rurales de secano de las periferias de las zonas urbanas o turísticas españolas¹⁰. Su enorme desarrollo en la Comunidad Valenciana llevó a la aprobación en 1992 de la Ley Valenciana del Suelo No Urbanizable para hacer frente a este extendido problema y regular la excepcionalidad de las construcciones en suelo no urbanizable¹¹. Pero estas viviendas, construidas y utilizadas por población local o regional, conformaron urbanizaciones masivas y por ello no se han visto inmersas en los nuevos procesos urbanizadores: les ha protegido su propio número, por el peso social, político y económico que les otorga y porque determina espacios poco atractivos para los promotores al estar ya muy ocupados.

Muy diferente era la situación de los residentes europeos en el prelitoral alicantino: edificaciones no muy numerosas y diseminadas y escaso arraigo en la vida local; esto les colocaba en una posición de debilidad ante la llegada de los procesos de urbanización.

Esta situación peculiar —un conflicto nuevo no previsto en la normativa urbanística y un colectivo singular— exigía una notable prudencia al afrontar el desarrollo urbanístico de estas áreas, más allá de la aplicación simple y sin matices de la normativa. Pero, al contrario, sobre esta situación se ha desarrollado una política de expansión urbanizadora desmesurada que ha obviado por completo la situación preexistente.

2. El trasfondo político de las presuntas afecciones a los derechos de propiedad

Detrás del conflicto en torno a los derechos de propiedad subyace un tema básicamente político: la concepción que tienen los reclamantes de la política urbanística y sus límites. Lo que está realmente en discusión es si el que vive en un espacio rural tiene derecho a seguir viviendo siempre así si lo desea. Es decir ¿el territorio es de los primeros que lo ocupan o puede ser «ordenado» de otro modo por decisión de la comunidad en contra de la voluntad de los propietarios?

Parece aceptarse sin discusión la desaparición de viviendas rurales o unifamiliares, cuando ha llegado hasta ellas la expansión territorial de la ciudad —sean barrios de vivien-

10 Véase por ejemplo: GARCIA BELLIDO, Javier (1986): «La cuestión rural. Indagaciones sobre el espacio rústico», *Ciudad y Territorio*, 69, págs. 9-51.

11 GENERALITAT VALENCIANA (1995): *Comentarios a la Ley del suelo no urbanizable*, Ponencias de las Jornadas celebradas en Valencia, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, Colección Urbanismo nº 4, Valencia, 147 pp.

das de protección oficial o viviendas de lujo— como ha ocurrido constantemente en los dos últimos siglos. Sólo habría que respetar, en la medida de la valoración social del momento, las edificaciones con un valor histórico, artístico o etnográfico; pero esto ha sido siempre una decisión pública y no privada de sus propietarios.

En este caso se discute la pérdida de la propiedad porque se considera que las actuaciones urbanísticas planteadas no son de interés general: sea por tratarse de viviendas secundarias o turísticas, vistas por los afectados como un negocio particular y no como una necesidad social; o sea por estimar excesivo el consumo de suelo y recursos que suponen. El *Informe Auken* habla de «la avaricia» empresarial y municipal (Auken, 2009)

Es decir, lo que aparece como un conflicto jurídico —el ataque a un derecho ciudadano fundamental— tiene un claro trasfondo político: lo que se está cuestionando es una determinada política territorial y urbanística, que no se considera adecuada por la subordinación de los legítimos deseos de los propietarios a unos intereses supuestamente colectivos que, se opina, sólo benefician a agentes económicos privados.

Cuando se plantea la exigencia de que el interés general hay que justificarlo en cada actuación urbanística y que no es admisible para cualquier actividad, se está poniendo de manifiesto que en el fondo no se trata de un conflicto jurídico sino político: el que define los límites de las decisiones públicas en política urbanística. ¿Puede la comunidad urbanizar esos suelos rurales contra el deseo de sus propietarios si no es para una necesidad colectiva básica, como viviendas de protección oficial o una dotación pública esencial? ¿Quién decide lo que es el interés general? ¿Es el desarrollo económico del municipio una razón suficiente y en todo caso debe ser justificado expresa y documentadamente caso a caso?

Para AUN la respuesta es muy clara: «las viviendas y sus parcelas no se tocan por mucho que estén en zona rústica no urbanizable». Es una «violación del derecho de propiedad» supeditar el proceso urbanizador al libre albedrío del ayuntamiento. La utilidad pública «no puede amparar en ningún caso la expropiación para construir campos de golf o urbanizaciones de lujo» (Climent y Svoboda, 2005)¹². Proponen que «sólo sean considerados para edificación terrenos sin viviendas» y, si fuera inevitable actuar en la zona, que se haga siempre «sin incorporar las propiedades existentes dentro de la nueva urbanización» (Svoboda, 2009). Por ello se les ha acusado de pretender un monopolio del territorio en el que un día se ubicaron¹³.

Esta misma posición aparece en los Informes y Resoluciones del Parlamento Europeo, tanto al explicar el problema como en las exigencias de modificación de la legislación urbanística valenciana y española.

Sin embargo, como se ha señalado, la normativa y la práctica urbanística secular española parece que no ofrecen dudas: la autoridad pública urbanística, expresada directamente o a través de la aprobación del planeamiento, es la que decide, dentro del marco legal, lo que se

12 En esta posición coincide el cónsul inglés en Alicante: «para los británicos una casa es un castillo y sólo se puede derribar si es para construir un aeropuerto o un embalse, no para hacer adosados» (*El Mundo*, 16 de febrero de 2005).

13 Se les critica pretender «adquirir un status de propietarios privilegiados e intocables» y «ocupar un territorio sin limitación alguna y reteniendo el suelo en función de sus exclusivos intereses privados» (Giménez Albero, 2004) o que «les molesta tener que compartir con sus compatriotas un territorio que antes disfrutaban en monopolio» (Blanc, F.: «¿Abusos urbanísticos?», *El Mundo*, 20 de diciembre de 2005).

considera de interés general y por ello puede transformarse urbanísticamente. Incluso el Tribunal Supremo de EE.UU. ha optado por una interpretación amplia del interés general «para posibilitar puntuales actuaciones de desarrollo económico y no únicamente las basadas en el destino público del suelo afectado» (Lago, 2006).

3. El impacto de una política urbanística muy expansiva y permisiva

Sobre este colectivo singular y con una concepción tan restrictiva de la función de la comunidad en las decisiones territoriales va a incidir una expansión urbanística sin limitaciones impulsada por muchos municipios y por el gobierno autonómico valenciano.

Entre 1997 y 2006 se construyeron en la Comunidad Valenciana más de 700.000 nuevas viviendas, siendo el litoral alicantino una de las zonas de actividad más intensa. (Burriel, 2009). Sobresaturada la primera línea de costa, muchas de las nuevas urbanizaciones se van a plantear en las áreas más rurales de las laderas o valles interiores del prelitoral. Con frecuencia son municipios de poca tradición turística, de escasa población pero con territorios extensos; allí existían un buen número de viviendas aisladas, residencias estables o temporales de una población extranjera europea que había buscado ese tipo de localización y de vida poco «urbana». Esto permite entender por qué las quejas que han llevado a la intervención europea surgieron precisamente en la Comunidad Valenciana y en municipios del prelitoral alicantino.

Así mismo, la política urbanística autonómica ha sido muy permisiva con los ayuntamientos para una rápida disponibilidad del suelo urbanizable necesario para estas actuaciones: enormes facilidades para reclasificar suelos rústicos sin necesidad de la revisión del Plan; aprobación de nuevos Planes Generales con grandes extensiones de suelo urbanizable, estructurados además en actuaciones gigantescas de miles de viviendas (Burriel, 2009).

Los residentes europeos se encontraron con que el área en que vivían o el paisaje que contemplaban, que pensaban que iba a seguir siempre como suelo no urbanizable, pasaba de la noche a la mañana a ser urbanizable: «toda la zona, antes cubierta de campos y bosques y con vistas al mar, ha de convertirse en un enorme complejo de edificaciones» (Kebler y Wyn, 2004, 8) afectando así a su propiedad y a su forma de vida.

El atajo de las «Homologaciones Modificativas», que obviaba el proceso de discusión de un nuevo plan (Burriel, 2008), los «planes a la carta» de los deseos de las empresas promotoras, la discrecionalidad y rapidez de tramitación que permitía la ausencia de Reglamento y la escasa información que recibían del proceso, han contribuido mucho a su desconcierto ante una situación de hechos consumados. La sumisión municipal a los deseos de los urbanizadores en cuanto a la intensidad y localización de las reclasificaciones de suelo, la ordenación pormenorizada o la fijación de los costes de urbanización, con los abusos antes señalados, acentuaron el problema y la sensación de indefensión.

Es lógico por ello que la primera Resolución parlamentaria, el *Informe Fourtou*, señale como centro del conflicto no un tema jurídico sino la política urbanística practicada en la Comunidad Valenciana. Expresa sus quejas por la destrucción del medio ambiente, por los excesos urbanísticos y por la vulneración de los derechos de los propietarios; pero afirma que estos problemas no obedecen a una legislación inadecuada, sino que se dan como consecuencia de «la aplicación abusiva de la LRAU por parte de los agentes interesados en el proceso

de urbanización y la gestión realizada por los poderes públicos competentes, especialmente algunos Ayuntamientos y la Generalitat Valenciana» (P6_TA (2005)0510).

Es significativo que el *Informe Fourtou* diga que las primeras quejas llegaron a principios de 2003, es decir nueve años después de la aprobación de la LRAU. No se plantearon en la segunda mitad de los años 90 a pesar de que la nueva legislación permitió la rápida urbanización de buena parte de los suelos urbanizables previstos en los planes municipales (Blanc, 1997 y Modrego, 2000). El problema aparece cuando el proceso se extendió anómalamente a suelos no urbanizables mediante reclasificaciones rápidas o «a la carta» de intereses privados, favorecido por la concepción del «todo urbanizable» introducida por la ley estatal de 1998 (Burriel, 2008).

Las situaciones de las que se quejan los ciudadanos europeos no resultan por tanto de la normativa, sino de su forma de aplicación por el gobierno autonómico; es decir, es resultado del tipo de política urbanística practicada. Esta misma actitud condujo a una clara falta de prudencia cuando extendieron los procesos urbanizadores a áreas con un número significativo de viviendas preexistentes y un colectivo singular de extranjeros. Aunque entonces no había disposiciones legales para el tratamiento de las edificaciones consolidadas¹⁴, nada hubiera impedido una política menos prepotente y más preocupada por atender a las particularidades territoriales y reducir los conflictos.

4. Una respuesta inadecuada al conflicto

La actuación del gobierno valenciano ante el conflicto ha sido minusvalorarlo y darle una respuesta inadecuada, lo que ha agravado mucho el problema. No se centró en desarmar la endeble posición jurídica de las quejas planteadas, desplegando ante las instancias europeas un sólido argumentario jurídico avalado por informes de expertos reconocidos¹⁵. Tampoco decidió afrontar el problema de política urbanística origen del conflicto ni intentó aplacar a los reclamantes a los que, al contrario, trató con menosprecio y ninguneo.

Ante las primeras visitas e Informes el gobierno valenciano adoptó la actitud de que el asunto no iba con ellos: aceptaban que fuera un problema de legislación...pero la responsabilidad era de otros, de los rivales políticos¹⁶. Por un lado, los abusos serían consecuencia de la LRAU, que era una herencia del anterior gobierno autonómico socialista; y ellos iban hacer una nueva ley que resolvería todos los problemas. Por otro lado, la regulación de los derechos y deberes de la propiedad del suelo —que conducía a las cesiones y pagos que los reclamantes consideraban «confiscaciones»— era competencia del gobierno estatal, también socialista¹⁷. Pero ocultaban que llevaban ya 11 años gobernando sin haber cambiado la

14 En 2006 la LUV introdujo la posibilidad de medidas excepcionales para las «edificaciones consolidadas» afectadas por procesos de urbanización (artículos 28, 29, 30 y 174).

15 A pesar de que los promotores y constructores de Alicante propusieron una comisión de expertos independientes, designados por afectados y empresarios, para emitir un dictamen jurídico técnico sobre las reclamaciones (*Información de Alicante*, 1 de junio de 2005).

16 «El conflicto con la UE lo crea el PSPV (Partido Socialista País Valenciano)» afirmaba R. Blasco, Consejero de Territorio (*La Razón*, 10 de abril de 2006).

17 Declaraciones R. Blasco, Consejero de Territorio (*Levante-EMV*, 2 de noviembre de 2004).

LRAU y sin haberla criticado; al contrario, la habían utilizado para su política urbanística expansiva mediante interpretaciones singulares cuando no espurias.

Esta actitud escapista de sus responsabilidades les llevó a menospreciar el problema planteado en el Parlamento Europeo y a seguir con la misma práctica urbanística. A pesar de que en 2006 la LUV aportó algunos cambios para dar respuesta a parte de los problemas planteados -plazos más largos, notificaciones más personalizadas, medidas posibles en relación a las edificaciones preexistentes- se mantuvo la misma política urbanística expansiva y se siguieron aprobando actuaciones de dimensiones gigantescas. El anuncio o la aprobación inicial de planes municipales que reclasificaban como suelo urbanizable millones de m² de suelo rústico (Burriel, 2009) incrementaron el número de potenciales afectados y las protestas se incrementaron.

Ante la tercera visita de europarlamentarios en 2007 la actitud del gobierno autonómico valenciano volvió a ser política, pero de nuevo negando el problema y eludiendo responsabilidades: se trataba de una «persecución política de la izquierda europea»¹⁸ y de «eurodiputados de medio pelo» que trabajaban para lobbies competidores del turismo valenciano¹⁹.

Esta actitud fue sin duda útil para el consumo político interno valenciano, desacreditando la crítica europea con un argumento populista, «los de siempre, que no nos quieren». Pero agravó mucho el conflicto, al provocar el disgusto de los parlamentarios que vinieron a Valencia, de la Comisión de Peticiones y de los propios grupos políticos del Parlamento Europeo²⁰; en el *Informe Auken* se señala «la falta de voluntad del gobierno valenciano para resolver los problemas...» (Auken, 2009). Esto explica que la tercera Resolución del Parlamento Europeo sea mucho más crítica que las anteriores.

5. El Informe Auken, una dura crítica política

El *Informe Auken* de 2009 es bastante diferente del *Informe Fourtou* de 2005. Es ya un documento plenamente político que contiene una dura crítica de la política urbanística no sólo de la Comunidad Valenciana sino del conjunto de España. En él se incluyen además quejas de todo tipo contra actuaciones urbanísticas en España. Este Informe se ha convertido en un símbolo político y una referencia para todos los que critican el desmesurado crecimiento urbanístico español y sus consecuencias.

El análisis de la sucinta información que aporta el listado de 147 escritos de queja que acompañan al Informe muestra un contenido muy diferente de los iniciales de 2004. La mitad de ellos están ahora referidos no a la afeción de derechos individuales de ciudadanos concretos sino a su impacto sobre el territorio, es decir a derechos colectivos o a problemas futuros. Una tercera parte del total de peticiones se refieren a proyectos de urbanización masiva,

18 Así lo afirma el propio Presidente de la Comunidad Valenciana (*Levante-EMV*, 23 de febrero de 2007) o el eurodiputado popular García Margallo (*El Mundo*, 28 de febrero de 2007).

19 Con la condena del urbanismo valenciano se estaría intentando desviar inversiones turísticas a otras zonas competidoras como el este de Europa y el norte de África (E. González Pons, Conseller de Territorio. *El País*, 28 de febrero de 2007 y *Las Provincias*, 1 de abril de 2007).

20 En el Informe de la tercera visita y en el *Informe Auken* se critica «la actitud arrogante» y «la falta de explicaciones» de las autoridades autonómicas valencianas con la delegación de europarlamentarios (Cashman y Libicki, 2007, 16; Auken, 2009, 17).

la mayoría aún sin desarrollar o sin aprobar; o incluso a problemas tan singulares como el barrio histórico de El Cabañal (Valencia) o el nuevo estadio del Valencia Club de Fútbol. Al menos 25 peticiones protestan contra el posible impacto ambiental negativo de determinadas actuaciones (sobre las Salinas de Calpe, la laguna de Torrevieja, el entorno de la Sierra de Irta, la albufera de Peñíscola o la de Valencia o las riberas del río Turia).

Las propuestas del *Informe Auken* plantean abiertamente un cambio de la política urbanística en España y en la Comunidad Valenciana y sugieren incluso como sanción la congelación de Fondos Europeos. No es extraño por ello que un parlamentario español, incluso no disintiendo del fondo del tema, lo considerara «una intromisión absurda» dada la falta de competencia del Parlamento Europeo para una intervención de este tipo (I. Guardans. *Levante-EMV*, 1 de diciembre de 2005))

El tema ha alcanzado tal dimensión que cuando las dos grandes formaciones políticas europeas, el PPE y el PSE, intentaron corregir los evidentes errores jurídicos y afirmaciones poco matizadas del *Informe Auken* vieron derrotadas sus enmiendas y no fueron seguidos en su orientación de voto por una gran parte de sus correligionarios europeos de casi todos los países.

IV. CONCLUSIONES

1. La insólita intervención del Parlamento Europeo en el urbanismo valenciano y español se presenta como un conflicto jurídico, consecuencia de una normativa que afectaría gravemente a los derechos de propiedad de los ciudadanos europeos. Sin embargo, los argumentos jurídicos utilizados son muy endebles y en buena parte se basan en un desconocimiento de la peculiaridad normativa del urbanismo español y en la no aceptación del planeamiento público como justificación del interés general.
2. En realidad el conflicto se plantea y se refuerza por factores políticos y no jurídicos. Es consecuencia de una política urbanística desproporcionadamente expansiva impulsada por ayuntamientos y por el gobierno autonómico que incide sobre un colectivo peculiar: ciudadanos extranjeros con viviendas preexistentes en espacios rurales a los que llega la onda urbanizadora. El problema se acentúa por la mala gestión del conflicto por parte del gobierno valenciano, menospreciando el tema o culpando a otros y continuando con la misma política urbanística; mientras que, al contrario, las asociaciones de afectados y en particular «Abusos Urbanísticos No» han mostrado una notable capacidad de movilización y han sabido llegar a los parlamentarios europeos de muy diverso signo político.
3. Este conflicto, surgido en la Comunidad Valenciana, ha acabado cobrando una dimensión más amplia por el creciente impacto en la opinión pública del desmesurado crecimiento urbanístico de estos años en España. Ello explica la dureza del *Informe Auken* de 2009 y su reclamación de un cambio en la política y en la normativa urbanística española. El resultado es un descrédito notable del urbanismo valenciano y español, tanto en relación a la destrucción acelerada del territorio, sobre todo el litoral, como al insuficiente respeto de los derechos individuales.
4. De este modo, se ha terminado generando un problema jurídico que no tiene fácil solución: en Europa se ha asentado la idea de que la legislación urbanística española

es inadecuada y debe de ser cambiada. Va a ser difícil recuperar la credibilidad ante los europarlamentarios y la opinión pública europea sin hacer cambios legales; pero estos no resultan fáciles dado el arraigo de nuestro singular sistema urbanístico, que además hoy es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

BIBLIOGRAFÍA

- CLIMENT, E. y SVOBODA, Ch. (2005): «Al Presidente Camps sobre la LRAU». *Levante-EMV*, 14 de septiembre de 2005, pág. 4.
- AUKEN, M. (Ponente) (2009): *Informe sobre la impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario*. Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, 20.02.2009, PE 416.354v02-00.
- BLANC CLAVERO, F. (1997): «Los efectos de la LRAU sobre la actividad urbanizadora: causas y consecuencias de la transformación». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXIX, 112, págs. 257-294.
- BURRIEL DE ORUETA, E. (2008): «La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova*, Vol. XII, 270 (64), 1 de agosto de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- BURRIEL DE ORUETA, E. (2009): «Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 54, pp.
- CASHMAN, M. y LIBICKI, M. (Ponentes) (2007): *Documento de Trabajo sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007*. Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, 28.03.2007, PE 386.549v02-00.
- FERNÁNDEZ, G. R. (1998): «Un nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, XXXII, 166, págs. 89-112.
- FERNÁNDEZ, G. R. (2005): «El agente urbanizador. Mitos y realidades». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVII, 143, págs. 125-144.
- FOURTOU, J. (Ponente) (2005): *Informe sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos*. Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, 5.12.2005, PE 362.800v02-00.
- GARCÍA BELLIDO, J. (1998): «Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el urbanismo europeo». *OP. Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos*, 43, págs. 93-103.
- GIMÉNEZ ALBERO, M. (2004): «¿Víctimas del urbanismo o club de intereses?», *El País*, 11 de octubre de 2004.
- KEBLER, M. y WYN, E. (Ponentes) (2004): *Informe sobre la misión de información llevada a cabo en Valencia (España) los días 25 a 28 de mayo de 2004*. Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, 03.06.2004, PE 346.773.
- LAGO NÚÑEZ, G. (2006): «(El caso) Kelo y el agente urbanizador». *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 49, págs. 21-32.

- LASAGABÁSTER HERRARTE, I. (2006): «Breve Nota a la Resolución del Parlamento Europeo relativa a los abusos producidos como consecuencia de la aplicación de la Ley de la Actividad Urbanística Valenciana». *Ambiente y Derecho*, 4, págs. 71-80.
- MODREGO CABALLERO, F. (2000): «Cuarenta meses de aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXII, 123, págs. 11-27.
- NARBON LAÍNEZ, E. (2009): «La Estrategia y la Planificación Territorial de la Comunidad Valenciana». Conferencia en el Curso *La Estrategia y la Planificación Territorial de la Comunidad Valenciana*, COACV, Agrupación de Arquitectos Urbanistas, 2 de junio de 2009, mecanografiada, 103 pp.
- Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2007 sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos. Parlamento Europeo, 13.12.2007, P6_TA (2005)0510.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid, en nombre de la Comisión de Peticiones. Parlamento Europeo, 21.06.2007, P6_TA (2007)0281.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario. Parlamento Europeo, 26.03.2009. P6_TA (2009)0192
- SVOBODA, Ch. y otros (2009): *Petición al Parlamento Europeo* <http://www.abusos-no.org/Activities/Petition2003Esp.htm>, 1-07-2009.

