

Medidas contra la especulación del suelo en la legislación urbanística

José Manuel MERELO ABELA

Abogado

RESUMEN: Tras precisarse que el alcance y fines de la última reforma de la legislación urbanística estatal no se circunscriben a la mera regulación de un conjunto de medidas contra la especulación del suelo, se hacen algunas consideraciones sobre el concepto de especulación de suelo, para concluir que la nueva Ley pretende combatir la retención especulativa del suelo.

Se procede a continuación a una diferenciación entre las medidas antiespeculativas que se instrumentan a través de la propia regulación de la propiedad inmobiliaria (sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, medidas de reacción frente al incumplimiento de deberes urbanísticos y régimen indemnizatorio), y aquellas otras, en general de utilización facultativa, que propician una más eficaz intervención administrativa en el mercado de suelo y vivienda ("normalización" de la expropiación, potenciación de los patrimonios públicos de suelo, derechos de tanteo y retracto, posibilidad de calificar terrenos para construcción de viviendas de protección pública, limitación de la conversión a metálico del deber de cesión, etc.). Se alude también a la incidencia en la materia tratada de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Se concluye afirmando que el conjunto de medidas reguladas son potencialmente suficientes, dependiendo su efectividad del concreto uso que de aquéllas hagan las Administraciones competentes en la materia.

I. OBSERVACIONES PREVIAS

Antes de entrar en el contenido específico de la ponencia solicitada, ha de llamarse la atención sobre el alcance de la última reforma legislativa, que en absoluto se limita a la regulación de medidas y técnicas para luchar contra la especulación (posteriormente algo se dirá sobre este concepto) del suelo.

La valoración de la nueva legislación sólo desde esta óptica parcial, con la evidente intención de atribuirle un cierto carácter coyuntural, para, a continuación, afirmarse la práctica inutilidad de la misma por la evolución de la situación económica general y, en particular, del sector inmobiliario,

implica un reduccionismo injustificado, que se desvanece ante la mera contemplación del contenido formal del nuevo texto legal, independientemente del juicio crítico que sobre el mismo pueda emitirse.

En efecto, sin negar que el detonante de la iniciativa legislativa estatal fuera una situación caracterizada, como reza el Preámbulo de la Ley 8/90, por el "fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas", la nueva regulación del régimen urbanístico y valoraciones del suelo no puede considerarse como una mera

respuesta a una situación coyuntural, pues tiene un alcance y contenido claramente excedentes de dicha finalidad.

Dicho en otras palabras: no es coyuntural la concreción del espacio competencial estatal y autonómico en materia como la que nos ocupa, caracterizada por una concurrencia y eventual solapamiento de títulos competenciales, no todos residenciados en la misma esfera o nivel político-administrativo (y esto, abstracción hecha del juicio que sobre el respeto o no de los respectivos títulos competenciales pueda hacerse); tampoco es coyuntural la definición de los criterios de valoración del suelo en coordinación con la normativa de valoración catastral, alumbrándose un único valor urbanístico-catastral; ni la regulación de los supuestos indemnizatorios y fijación del "quántum" indemnizable en cada caso; ni la definición del aprovechamiento susceptible de apropiación; ni la puesta a disposición del planeamiento de técnicas al servicio de la efectividad del principio del reparto de cargas y beneficios en los ámbitos que se consideren adecuados y posibles (sobre la base de no reconocerse un derecho general o universal a la equidistribución); ni la precisa articulación entre la adquisición de facultades urbanísticas y el cumplimiento de deberes urbanísticos; ni la regulación de múltiples aspectos de las expropiaciones urbanísticas; ni la previsión de acceso al Registro de la Propiedad de actos situaciones y delimitaciones de carácter urbanístico; ni, en fin, otras múltiples cuestiones cuya enumeración exhaustiva no parece necesaria.

Pero es que incluso considerando sólo aquellos contenidos normativos que pudieran vincularse más a una situación coyuntural, la propia Ley, en la medida en que remite al propio planeamiento la concreción y modulación de las determinaciones y previsiones relacionadas con este aspecto, permite su adecuación a las circunstancias en cada caso concurrentes. No es que se contemple una situación coyuntural, sino que se regulan una serie de medidas, técnicas e instrumentos con el suficiente grado de flexibilidad para adaptarse a situaciones muy distintas.

Por lo pronto, las medidas de intervención en el mercado de suelo y la vivienda se configuran en la Ley como instrumentos de

utilización facultativa. Pero es que incluso una de las piezas claves del nuevo régimen legal, el sistema de adquisición gradual y sucesiva de facultades urbanísticas en correspondencia con el cumplimiento de deberes urbanísticos, no se apoya en una programación rígida, ni, frente a su inobservancia, se desencadenan de modo automático y fatal los mecanismos de reacción legalmente previstos. Antes al contrario, los plazos que han de regir el proceso urbanizador y edificatorio serán los previstos en el Plan (revisables como cualquiera de sus restantes determinaciones), su incumplimiento faculta sólo para la incoación del correspondiente expediente, con audiencia del interesado, y sólo cuando sea imputable a éste la causa del incumplimiento procederán las medidas de reacción, debiendo significarse que, mientras el planeamiento no esté adaptado a la nueva Ley, la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa del terreno tiene carácter facultativo, en los términos previstos por la Disposición Adicional Primera, 3. (Aunque en el Texto Refundido se haya omitido esta remisión para el supuesto de falta de adaptación, la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 8/90 era clara: "Hasta que dicha adaptación esté aprobada, se estará a lo establecido en el número 3 de la disposición adicional primera").

Como ya se adelantó, quizá convenga hacer algunas consideraciones sobre el concepto de "especulación del suelo", recogido en la propia Constitución. Si consultamos el Diccionario obtenemos esta definición: "operación comercial practicada con ánimo de obtener lucro". Bajo esta acepción, la única fórmula para impedir la especulación habría de consistir en la exclusión del suelo, cuando menos del destinado a la expansión urbana, de la titularidad privada.

Bien porque se considerara que dicha acepción no hubiera de asumirse en su estricta literalidad, o bien porque pudiera entenderse que, en el contexto de la Constitución, no era la señalada la solución obligada para satisfacer el principio antiespeculativo, lo cierto es que la primera modificación de entidad postconstitucional de la legislación urbanística (estatal) descarta fórmulas globales de socialización o

municipalización, introduciendo sólo un conjunto de medidas que, con un alcance más limitado, faciliten combatir la retención especulativa del suelo, es decir, la demora en la incorporación al proceso urbanizador y edificatorio de terrenos con clasificación y calificación urbanísticas adecuadas para este proceso, con la finalidad de propiciar un incremento del valor de dichos terrenos.

Puede resultar oportuno destacar sobre este aspecto, que si bien es frecuente imputar a la escasez de suelo calificado por el planeamiento la causa del incremento del precio de éste, los estudios realizados en su momento mostraron que, con carácter general, ésta no era la razón, aun cuando sí podían existir algunos supuestos en los que esta situación se produjera.

En cualquier caso, como fácilmente se comprende, la opción de incrementar considerablemente los suelos calificados, incluso aceptando como mera hipótesis su utilidad, tiene unos límites y condicionantes claros y, sobre todo, no podía instrumentarse, con carácter general, desde medidas legislativas estatales.

El suelo clasificado y calificado para soportar el desarrollo urbano será el que el planeamiento, en el marco de la legislación urbanística aplicable, defina, y su incorporación al proceso urbanizador y edificatorio dependerá de la programación que dicho planeamiento y la eventual legislación autonómica establezcan (sólo en defecto de fijación de plazos por aquél o ésta regirán los que, con carácter supletorio, establece el texto estatal). Ahora bien, frente al incumplimiento imputable al propietario de dicha programación, sí suministra la nueva Ley mecanismos de reacción adecuados para que, bien la propia Administración, bien un tercero, asuman el proceso urbanizador y edificatorio hasta su conclusión.

Llegados a este punto convendrá entrar ya en la descripción y examen detallado de las medidas contra la especulación del suelo contenidas en el nuevo texto. Para ello procederemos a una diferenciación clara entre las medidas instrumentadas a través de la propia regulación de la propiedad inmobiliaria (estatuto jurídico-urbanístico) y aquellas otras, en general de utilización facultativa, que tienden a facilitar una más eficaz intervención de la Administración en el

mercado del suelo y la vivienda. Junto a ellas, aún podríamos considerar otras, que si bien atienden primordialmente a la protección de la legalidad urbanística o a propiciar el reflejo registral de actos y situaciones urbanísticas, alguna conexión guardan con el tema que nos ocupa, pues tratan de evitar que el proceso urbanizador y edificatorio se produzca de modo irregular, sin el cumplimiento de los deberes urbanísticos vinculados a este proceso, o sobre terrenos excluidos por el planeamiento de dicho proceso.

No se examinarán en detalle estas últimas medidas (requisitos para la declaración de obra nueva, régimen aplicable a las parcelaciones ilegales, tipificación como infracción de la urbanización sin previa aprobación de los instrumentos exigibles, etc), por cuanto excederíamos los límites razonables de esta ponencia.

II. MEDIDAS CONTRA LA RETENCIÓN ESPECULATIVA DEL SUELO

La incorporación gradual y condicionada de contenidos urbanísticos al derecho de propiedad inmobiliaria

Como fácilmente se comprende, la regulación de este aspecto constituye un presupuesto básico sobre el que articular otras medidas.

La nueva Ley, partiendo del principio de que los contenidos urbanísticos no son inherentes a la propiedad inmobiliaria, configura cuatro derechos o facultades urbanísticas susceptibles de adquisición gradual y sucesiva, mediante el cumplimiento de los deberes urbanísticos vinculados a las distintas fases del proceso urbanizador y edificatorio.

Es característica de este sistema el que la adquisición de cada facultad no es nunca incondicional, pues su plena eficacia queda sujeta a la prosecución del proceso en los plazos que resulten aplicables. Dicho en otras palabras: el incumplimiento de los deberes exigibles en cada fase afecta al contenido urbanístico ya alcanzado, extinguiéndolo o reduciéndolo, si bien, con carácter general, esta consecuencia sólo

adquiere efectividad cuando se produce la reacción administrativa (art. 42.3 TR).

Alguna alusión hemos de hacer aquí a la posición jurídica de los propietarios del suelo urbanizable no programado, toda vez que este sistema no les afecta. En efecto, estos propietarios no poseen, una vez definida la ordenación urbanística, derecho alguno a incorporarse al proceso de urbanización y edificación. Sólo si resultan adjudicatarios del concurso convocado al efecto esta incorporación será posible, pero nunca por su mera condición de propietarios.

Bajo este presupuesto, es claro que la posición jurídica del adjudicatario para la ejecución del Programa de Actuación Urbanística, sea o no propietario, deriva de las propias bases del concurso. Carece, en consecuencia, de sentido hablar aquí de régimen jurídico-urbanístico de la propiedad del suelo en lo referente al proceso urbanizador y edificatorio. Ahora bien, una vez seleccionada la persona o entidad a quien corresponderá la ejecución del P.A.U. de conformidad con el contenido preciso de las bases del concurso, expresamente dispone el nuevo texto (art. 184.2) que "el adjudicatario queda sujeto a las medidas de expropiación o venta forzosa por incumplimiento de deberes previstos en esta Ley". Convendrá precisar que si bien los deberes aludidos son los de ceder, urbanizar, solicitar licencia y edificar, su contenido vendrá determinado por las propias bases, estableciendo el art. 18.2 TR que las obligaciones y cargas no podrán ser aquí inferiores a las fijadas para el suelo urbanizable programado. Señalemos, finalmente, que las tan repetidas bases pueden fijar los precios máximos de venta o alquiler de las edificaciones resultantes (art. 177.3.f).

B) La sustitución del propietario incumplidor en el proceso urbanizador y edificatorio

La adquisición condicionada de facultades urbanísticas, en los términos y con las consecuencias que acabamos de exponer, no garantiza, por sí misma, uno de los objetivos básicos de la reforma, cual es el de garantizar la efectiva incorporación al proceso urbanizador y edificatorio de los terrenos con clasificación y calificación urbanísticas adecuadas para ello. Esta es la razón por la

que, frente al incumplimiento del propietario, la Ley arbitre mecanismos tendentes a sustituirle, bien por la propia Administración, bien por un tercero, al objeto de asegurar la culminación del expresado proceso.

Las medidas de reacción son la expropiación o la sujeción al régimen de venta forzosa (esta última, en defecto de normativa autonómica que regule otro procedimiento, se instrumentará a través del Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar), siendo claro que el justiprecio a abonar al propietario incumplidor habrá de fijarse atendiendo al contenido urbanístico subsistente tras el incumplimiento en el patrimonio de aquél.

Llegados a este punto, quizá convenga realizar algunas consideraciones. En primer lugar cabe formular esta pregunta: ¿Se ha producido en esta materia un cambio radical respecto a la legislación anterior?.

La lectura conjunta de los arts 83, 84, 124.2 y 154 y siguientes del texto de 1.976 debe llevarnos a la conclusión de que no ha habido dicho cambio, sino que se ha mantenido el esquema anterior, si bien las medidas que se insertan en el mismo poseen distinto alcance.

En efecto, la expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos en los plazos establecidos figuraba en el art. 124.2, y el régimen de venta forzosa por no emprender la edificación en los plazos correspondientes estaba regulado en el art. 156. Ahora bien, el citado art. 124.2 "habilitaba" para expropiar, mientras que en el nuevo texto las medidas de reacción son obligatorias (en caso de pasividad municipal se prevé la subrogación por el órgano autonómico correspondiente, y, en todo caso, en ejercicio de la acción pública pueden instarse dichas medidas), salvo en los supuestos de la Disposición Adicional Primera, número 3.

Por otra parte, bajo el régimen anterior el justiprecio se determinaba sin reducción alguna motivada por el propio incumplimiento, lo que unido a que los contenidos urbanísticos se entendían, cuando menos a estos efectos (que no a los indemnizatorios), adquiridos por la mera clasificación urbanística atribuida por el planeamiento, sí representa una diferencia clara en comparación con el nuevo régimen. También hay que destacar la muy

distinta posición del propietario cuyo terreno queda incluido en el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar, pues tras la nueva Ley queda desde dicho momento excluido del proceso de urbanización y edificación. (Esta consecuencia no se produce inmediatamente en los supuestos de edificaciones ruinosas o inadecuadas - art. 228 TR -).

En definitiva, como reza el propio Preámbulo de la Ley 8/90, el ordenamiento anterior se había relevado insuficiente, por falta de instrumentos adecuados y eficaces, para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos para ejecutar la urbanización y edificación. Ello explica que la reforma legislativa, con la nueva regulación de los mecanismos preexistentes, haya pretendido, precisamente, su mayor efectividad, si bien, como no podría ser de otro modo, en el mismo Preámbulo se reconoce que la eficacia de las nuevas medidas dependerá del uso que de ellas hagan las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

La no indemnizabilidad de las reducciones de aprovechamiento urbanístico, salvo que éste hubiera sido ya patrimonializado

No parece difícil convenir en que una forma de propiciar la ejecución del planeamiento de conformidad con su programación es la de garantizar los contenidos urbanísticos ya alcanzados, frente a eventuales cambios de la ordenación urbanística que impliquen reducción del aprovechamiento urbanístico. Y esta es la idea que preside la nueva regulación del régimen indemnizatorio, completada con la regla general establecida en el art. 241.

Los particulares deben lógicamente encontrarse estimulados para el cumplimiento de los diversos deberes urbanísticos, porque sólo así las meras expectativas se convierten en derechos, cuya reducción generaría derechos indemnizatorios.

Ha de observarse, sin embargo, que si bien de la comparación entre los arts. 87.2 del texto de 1.976 y 237 del de 1.992 resulta una clara diferencia en cuanto a los presupuestos indemnizatorios, lo cierto es que la

jurisprudencia recaída en aplicación del primero ha sido bastante restrictiva, pudiendo afirmarse que si la comparación se hiciera entre dicha jurisprudencia y el nuevo régimen legal, las diferencias se reducen considerablemente.

Con todo, era precisa una aclaración, tanto de los presupuestos indemnizatorios, como del "cuántum" indemnizable en cada caso, aspectos a los que la nueva Ley presta una atención especial.

III. MEDIDAS PROPICIADORAS DE UNA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA MAS EFICAZ EN EL MERCADO DEL SUELO Y LA VIVIENDA

A diferencia de las anteriores medidas, que, según ya se indicó, se integran en el propio régimen jurídico-urbanístico de la propiedad inmobiliaria, las que ahora vamos a examinar constituyen instrumentos, en general de utilización facultativa por la Administración, para facilitar una mayor intervención pública en el mercado del suelo y la vivienda.

"Normalización" de la expropiación como instrumento de intervención administrativa en materia urbanística

En la nueva Ley desaparece la preferencia de los sistemas de compensación y cooperación respecto al de expropiación establecida en el texto de 1.976 (art. 119.2). Con la única limitación de que el sistema de compensación exige la conformidad de un porcentaje de la propiedad del suelo afectado, la Administración elige discrecionalmente el sistema que, en cada caso, se considere más adecuado, si bien, como cualquier decisión de este tipo, siempre quedará abierto el control jurisdiccional de la elección del sistema mediante las técnicas que la jurisprudencia viene destacando.

Tendría, en consecuencia, perfecto encaje legal, siempre que pudiera justificarse adecuadamente, incluso desde el punto de vista económico-financiero, la previsión de que todas las áreas de nueva urbanización, por ejemplo, se hubieran de desarrollar por

el sistema de expropiación. Ahora bien, al tener carácter supletorio el artículo 148 del TR, es claro que la normativa autonómica puede establecer la preferencia de algún sistema.

Al no tener estas expropiaciones carácter sancionador, los justiprecios se determinan por aplicación de un determinado porcentaje del aprovechamiento tipo (o de los derivados del régimen anterior, en caso de falta de fijación de éste), que difiere según se trate de suelo urbano o urbanizable programado, al que se equipara el suelo apto para urbanizar.

No parece necesario destacar que la previa transferencia a la titularidad pública de los terrenos sobre los que el proceso urbanizador y edificatorio se va a iniciar, puede constituir una medida adecuada y eficaz en determinados supuestos. Ha de insistirse, sin embargo, en que la Ley estatal no impone sistema de actuación alguno, sino que habilita para elegir discrecionalmente el que, en cada caso, se considere más conveniente.

Señalemos, finalmente, que queda a la plena disponibilidad de la legislación autonómica la regulación de toda la materia referente a los sistemas de actuación, existiendo ya ejemplos de nuevos sistemas de actuación (ejecución forzosa y urbanización diferida, por ejemplo).

Potenciación de los patrimonios públicos de suelo

Como aspectos más destacables relacionados con esta materia pueden señalarse los siguientes:

a) Posibilidad clara de expropiar suelos no urbanizables y urbanizables no programados con fines de constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo (art. 278).

b) Simplificación y agilización del procedimiento que permita la incorporación al proceso urbanizador y edificatorio de los suelos no urbanizables integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo. (art. 279).

c) Vinculación de los terrenos integrantes del Patrimonio, si el planeamiento detallado así lo permite, a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social (art. 280.1).

d) Previsión del concurso como única modalidad de enajenación de los terrenos integrantes del Patrimonio con calificación detallada adecuada a sus fines específicos. Este concurso habrá de resolverse atendiendo muy especialmente a los plazos de realización de las obras de urbanización y edificación y a los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes de la actuación.

Derechos de tanteo y retracto en determinadas transmisiones

La Ley contempla con gran amplitud los posibles objetos de las transmisiones que, en las áreas delimitadas al efecto, quedan sujetas al ejercicio de estos derechos. Su clasificación sería la siguiente:

- a) Terrenos:
 - No urbanizados ni edificados.
 - Urbanizados y no edificados.
 - Edificados, pero sin agotar el aprovechamiento del Plan vigente.
 - Con edificación en construcción.
 - Con edificación ruinosas.
 - Con edificación en situación de "fuera de ordenación".
 - Edificados y comprendidos en un "área de rehabilitación integrada" o incluso una cuota indivisa de la finca edificada.
- b) Viviendas:
 - En construcción, si el transmitente adquirió del promotor.
 - Construidas, si el propietario que adquirió del promotor proyecta (o realiza) la transmisión antes del transcurso de un año desde la terminación del edificio.
 - Construidas e incluidas en un "área de rehabilitación integrada".
 - Sujetas a cualquier régimen de protección pública (primeras y ulteriores transmisiones onerosas).

Limitándonos a las transmisiones de terrenos, ha de señalarse que la finalidad es coincidente, en líneas generales, con la del Patrimonio Municipal, pues se pretende incrementar la oferta pública de suelo, actual o futura.

No puede ignorarse, sin embargo, que la efectividad de esta medida depende de muy diversas circunstancias, entre ellas, y muy especialmente, de la disponibilidad de

recursos por la Administración titular de los expresados derechos.

En cualquier caso, algunas consecuencias indirectas que estas medidas sí producen (transparencia de mercado, liquidaciones tributarias con arreglo a bases más reales, reducción de presiones reclasificadoras, etc) son positivas.

Nuevamente ha de recordarse aquí que la Ley se limita a regular el instrumento, no imponiendo su utilización. Esta queda sujeta a la correspondiente decisión de la Administración competente.

Hay ejemplos en la legislación autonómica de previsión de estas medidas, pareciendo oportuno su contemplación, con carácter general, en favor de los Ayuntamientos.

“Calificación” de terrenos con destino a la construcción de viviendas sujetas a protección pública

El principal problema que planteaba la afectación de terrenos a esta finalidad residía en la compensación de la limitación que esta determinación urbanística representaba. En la nueva Ley esta cuestión se resuelve, siempre que juegue la técnica del aprovechamiento tipo, mediante la utilización de los coeficientes de ponderación, en cuya virtud el propietario afectado por esta calificación no queda discriminado, siempre que dichos coeficientes reflejen y computen adecuadamente las limitaciones que la expresada afectación o calificación impliquen.

Parece fuera de toda duda que la utilidad y eficacia de esta medida, también de carácter facultativo, va a depender de la intensidad con que se instrumente desde el planeamiento. Sólo si la superficie construible sujeta a esta “calificación” representa un porcentaje relevante respecto al conjunto de aprovechamientos lucrativos resultantes de la ordenación urbanística, la medida que contemplamos tendrá una incidencia real en el mercado de la vivienda y, consecuentemente, en el del suelo.

Con independencia de ello, debe resaltarse la flexibilidad de esta medida, pues la Ley se refiere a “algún régimen de protección pública”, expresión suficientemente amplia para permitir muy diversas fórmulas con sus correspondientes repercusiones en el mercado del suelo y la vivienda.

Regulación de la venta forzosa y de la enajenación de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo

La nueva Ley, al regular el concurso para la adjudicación de los terrenos incluidos en el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar, prevé que en la convocatoria o pliego de condiciones se fijen los “precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes de la actuación”. (art. 233.1 TR).

Se pretende con ello que dichos terrenos se adjudiquen no en función del mayor precio ofrecido, lo que lógicamente se traduciría en un mayor precio de los productos inmobiliarios finales, hasta el límite que el propio mercado tolere, sino atendiendo fundamentalmente a las mejores condiciones de venta o alquiler de las edificaciones resultantes (y a los plazos máximos de ejecución de la urbanización y la edificación). Con el límite mínimo del valor urbanístico del aprovechamiento real (art. 233.1.a), se prevé, en consecuencia, la puesta en el mercado de terrenos con aprovechamientos lucrativos en condiciones económicas más ventajosas de las que éste ofrece, dependiendo la adjudicación fundamentalmente de las restantes condiciones antes señaladas.

El TR ha extendido este mecanismo a todas las enajenaciones de terrenos pertenecientes al Patrimonio Municipal del Suelo con calificación adecuada a los fines específicos de éste. (art. 284)

Limitación de los supuestos de conversión a metálico del deber de ceder los terrenos en los que se localice el aprovechamiento lucrativo correspondiente a la Administración

El art. 151.4 limita la posible transmisión del aprovechamiento real en exceso sobre el patrimonializable por el conjunto de propietarios de una unidad de ejecución (que, por definición, corresponde a la Administración) al supuesto de uso inadecuado a los fines del patrimonio (hay que entender que la referencia lo es a los específicos regulados por el art. 280.1), y siempre como alternativa a la “permuta con terrenos situados fuera de la unidad de ejecución con uso adecuado a los mencionados fines”.

La finalidad del precepto es clara. La Ley pretende incrementar la oferta de suelo público (o la mera disponibilidad de suelo por el sector público), siendo evidente que difícilmente se conseguiría esto si se permitiera, con carácter general, la conversión del deber de ceder terrenos con aprovechamientos lucrativos por su equivalente en metálico. Pero es que, además, esta conversión tiende a considerarse como un gasto más de la promoción, por lo que, siempre que el mercado lo tolere, se repercutirá en el precio de venta de las edificaciones resultantes.

IV. PROSPECTIVA DE CARA A LA PROFUNDIZACION DE LAS MEDIDAS ANTIESPECULATIVAS

El título de la ponencia solicitada alude expresamente a este aspecto, por lo que parece obligado hacer algunas observaciones sobre el mismo.

El conjunto de medidas analizadas pone de manifiesto que se dispone de instrumentos suficientes para combatir la especulación de suelo, no pareciendo razonable que cuando la mayor parte de ellas aún no han sido puestas en práctica, se aborde su posible reforma o se contemple la regulación de otras nuevas. Los esfuerzos deben dirigirse antes a la aplicación efectiva de las posibilidades que ofrece en esta materia la nueva legislación que a la ideación y plasmación normativa de nuevas medidas.

Por otra parte, debe significarse que, salvo referencias no demasiado precisas a un tratamiento fiscal del tema que nos ocupa, o declaraciones vinculadas a una eventual socialización o municipalización del suelo,

durante el periodo transcurrido de vigencia de la Ley 8/90 no se han propuesto medidas o soluciones alternativas para estas cuestiones.

La crítica a la Ley se ha centrado en los aspectos competenciales, en la dificultad de su aplicación por insuficiencia de medios, en el "vaciamiento" del derecho de propiedad inmobiliaria, en la ausencia de óptica de fomento, o, simple y llanamente, en la inutilidad de la reforma por contemplar una situación coyuntural ya superada. No es aquí donde debemos rebatir las posturas críticas hacia la nueva Ley (sobre la última algo se dijo en su momento), pero lo que sí ha de afirmarse, sin que se quiera ahora extraer conclusión alguna de ello, es que dichas críticas no se han visto acompañadas de propuestas alternativas, ni sobre la concepción general de la regulación de la materia urbanística desde los títulos competenciales estatales, ni sobre los aspectos concretos referentes al mandato constitucional de combatir la especulación.

Al margen de declaraciones puramente voluntaristas sobre la bondad, eficacia y utilidad de la nueva Ley, basadas en posiciones previas favorables o contrarias al nuevo régimen legal, en lo que sí ha de convenirse es en que dependerá de la concreta utilización por las Administraciones urbanísticas del conjunto de medidas y técnicas puestas a su disposición que el resultado de la aplicación de la nueva Ley produzca unos efectos u otros. Nada queda garantizado por la mera previsión legal de dichas medidas y técnicas. Todo dependerá de que la concreta combinación de ellas que en cada caso se adopte, se ajuste a las circunstancias concurrentes, y de la voluntad política de disponer lo necesario para su efectiva aplicación.