

Reforma de la reforma y contrarreforma: ¿una nueva ocasión perdida?

Jesús GAGO DÁVILA

Arquitecto.

RESUMEN: El artículo pretende situar los comentarios sobre el documento que recoge las Recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo en una perspectiva crítica sobre los avatares del urbanismo normativo, sin por ello dejar de tomar partido por quienes aún defienden la necesidad de éste, frente a la ofensiva neoliberal. Con particular detenimiento se examina la cuestión de las valoraciones urbanísticas en los supuestos de expropiación, tratando de poner en relación las Recomendaciones y lo que al respecto aportan, con los rasgos de los diferentes intentos legislativos que desde 1954 se han sucedido en España para resolver esa complicada cuestión, con escaso éxito a juicio del autor de este artículo.

Guardaos de las verdades; no hay mala fe en sus rostros sonrientes, pero se han olvidado de que deben su reino, su cetro y su corona a una antigua victoria de la fuerza.

Rafael Sánchez Ferlosio

Transcurrido aproximadamente un año desde la constitución de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, acaba de hacerse público el documento que resume la parte propositiva del trabajo realizado por la misma en respuesta a la doble misión que le había sido encomendada: «elaborar un

informe sobre la *problemática actual* del suelo en España, con *propuestas concretas* sobre líneas de avance de las normas estatales y autonómicas en materia urbanística que garanticen el adecuado cumplimiento del mandato constitucional» (1).

Por razones que desconozco, el mencionado documento no recoge el diagnóstico de la situación que ha sido seguramente efectuado por la Comisión (sobre *la problemática actual*

(1) La Orden Ministerial (MOPTMA) por la que se constituye la Comisión, fue dictada el 3/01/94. A su vez, el documento que, en su versión definitiva, recoge las conclusiones alcanzadas por aquélla en sus aspectos propositivos (Recomendaciones finales de avance normativo y políticas de suelo), está fechado en enero de 1995.

del suelo en España). Es de suponer, sin embargo, que el contenido esencial de ese diagnóstico deber de ser coincidente con el que, de modo muy resumido y bajo el título de «Causas del problema de la escasez y el elevado precio del suelo urbanizado», se recoge en la propuesta recientemente presentada por el MOPTMA al Consejo de Ministros (2).

Las conclusiones a que ha llegado la Comisión se presentan en el documento bajo la forma de recomendaciones orientadas hacia una doble línea de actuación: Políticas Urbanas y de Suelo, recogidas en el primero de los dos bloques del documento; y Recomendaciones de Avance Normativo que integran el segundo de los bloques. Este último se desglosa a su vez en un primer capítulo de *Principios Generales* y un segundo de *Recomendaciones concretas* referidas a seis ámbitos temáticos que, pese a su patente interrelación, pueden examinarse por separado.

Aunque el presente comentario crítico sobre los resultados del trabajo de la Comisión pretende ceñirse a dos de esos temas «Estatuto de la propiedad de suelo y valoraciones» (epígrafe D del ap. 2.2. del documento); y «Mejora del procedimiento expropiatorio...» (epígrafe E), parece oportuno, enmarcar dicho comentario, para el mejor entendimiento de su intención y alcance, en algunas consideraciones previas de carácter general.

El trabajo efectuado por la Comisión y, probablemente, hasta el hecho de su propia constitución, se sitúa en un contexto de debate –aunque sea latente y *en sordina*– entre dos visiones enfrentadas, es decir entre dos enfoques alternativos de un(unos) mismo(s) problema(s), que determinan un desacuerdo, mas bien sustancial, sobre sus causas y sus remedios. Nada nuevo –o muy poco– en esa disparidad de puntos de vista, (ni siquiera en su contenido), aunque sí lo es, en cambio, su más neta manifestación como *posiciones* en torno a las cuales tienden a agruparse (o, más exactamente, a

reagruparse) los diferentes intereses y fuerzas políticas en juego y, junto a ello, la puesta en crisis –de por sí saludable– de la hegemonía que en un plano por así decir cultural, había venido «disfrutando» una de las dos visiones.

La punta de lanza de la ofensiva ideológica con la que genuinos valedores del pensamiento *neoliberal* parecen decididos a desplazar, en este campo del urbanismo, a la corriente hasta ahora *hegemónica*, tiene como precedente más claro e inmediato el Informe elaborado en 1993 por el Tribunal de Defensa de la Competencia (3) y que el entonces Ministro de Economía, Carlos Solchaga, encargado de colocar el debate en la arena política, tuvo la ocasión de transcribir, con sorprendente fidelidad hacia su(s) original(es) redactor(es), en un artículo de prensa (El País), seguramente memorable en este todavía incipiente proceso de *reacomodo* de esas dos posiciones contrapuestas.

Como suele ser frecuente en situaciones de antagonismo, en las que emerge una fuerza con voluntad de alterar el desequilibrio que late en cualquier género de hegemonía, la posición hasta entonces dominante puede responder de alguno de los dos modos siguientes: o bien aprovechar el «ataque» externo como *pretexto* para la reconsideración crítica de sus principios y convicciones –incluso de los más *fundamentales*– y, en consecuencia, como impulso para su renovación (como forma más duradera de la convalidación de su anterior hegemonía); o bien, lo que suele ser más frecuente, reaccionar volviendo la mirada hacia un pasado que se adopta como único referente de identificación, replegándose hacia las certezas adquiridas, en una especie de reflejo condicionado, expresión simultánea de instinto de supervivencia y de anticipación de una declive y un relevo probablemente inexorable.

Lamentablemente, pese a la aparente derrota de la corriente neoliberal, minoritaria

(2) Conforme a lo previsto en la propia Orden, el MOPTMA ha elevado en ese mismo mes, el informe al Consejo de Ministros «para su consideración y efectos», acompañándolo con una propuesta de «Reformas estructurales para atajar el problema de la escasez de suelo urbanizado».

(3) Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios TDC 1993.

(4) La abrumadora mayoría de las discrepancias que se recogen en las 82 notas a pie de página correspondientes a los 76 puntos conclusivos de que consta el documento, está suscrita por reconocidos exponentes de la posición neoliberal, los cuales forman en casi todas ellas un grupo de composición invariable (representantes de la patronal, de los Ministerios de Economía y Justicia, y de ayuntamientos gobernados por el Partido Popular).

en el seno de la Comisión (4), algunos síntomas podrían indicar que el comportamiento de los *vencedores* (¿pírricos?) está animado, al menos parcialmente por ese inquietante movimiento reflejo, característico de la segunda forma de respuesta.

Y ello no tanto porque carezcan de vigencia (o de actualidad) y de interés para el futuro las principales ideas-fuerza que sostiene la corriente mayoritaria (5) –y que, simétricamente son *contestadas* por sus oponentes neoliberales–, sino más bien por el modo en que aquellas se plantean (y de hecho se jerarquizan) y, sobre todo, por las orientaciones sobre los instrumentos a través de los cuales se pretende que tales ideas sean operativas (o por su implícito mantenimiento como meras invocaciones retóricas).

Un tópico, más que una idea, parece centrar por igual el interés de esos dos encontrados puntos de vista: *el elevado precio del suelo urbanizado*. Mientras que desde una de las posiciones se sostiene la posibilidad de *impedir* la especulación desde la norma y la acción pública, desde la otra se replica que es precisamente la norma la que origina el encarecimiento.

No es nuevo ese interés, casi obsesivo, por la carestía del suelo y el fenómeno de la especulación a ella asociado; de hecho, hasta la fecha, todas las iniciativas legislativas desde la *fundacional* del 56 han pretendido justificarse (6) sobre la necesidad de hacer frente a ese problema. Es más, la Constitución, a pesar de su escueta referencia a ese trascendente ámbito de la realidad social (la construcción y transformación de la ciudad y el territorio), no pierde la ocasión de reiterar, con especial énfasis, el compromiso que los poderes públicos han de asumir para «impedir la especulación».

Como toda obsesión, esta del precio del suelo (su encarecimiento, la especulación etc.) conduce casi inevitablemente al reduccionismo (del que a su vez resulta ser expresión). Este, como es sabido, puede definirse como el intento de reconducir la complejidad de algunos fenómenos a un origen o causa única y a un postulado, lo más simple posible, de su problemática manifestación, que con demasiada frecuencia no va mucho más allá de la pura tautología (7). Lo malo del impulso reductivo –aparte de su inconsistencia intelectual– suele ser que, en primer término, motiva diagnósticos equivocados, con ignorancia de factores que aún siendo *externos* puedan ser mucho más determinantes que aquellos reconocibles en el entorno en que el problema se manifiesta (como sucede con el precio del suelo en relación con el ámbito normativo e incluso con la más amplia *esfera* del urbanismo); y porque, en último término, propone metas y objetivos de por sí *inalcanzables* (como es el caso bien llamativo del *mandato* constitucional de *impedir* la especulación).

Es pues sintomático, teniendo en cuenta esa obsesiva compulsión de añejas raíces, que el inicial encargo a la Comisión para que informase sobre la *problemática actual del suelo en España*, tarea demasiado limitada para unos *expertos sobre urbanismo*, haya quedado finalmente mucho más acotada –y reducida– a un esfuerzo por identificar «las causas del problema de la escasez y el elevado precio del suelo urbanizado», que es significativamente el modo en que al parecer ha sido resumido el diagnóstico efectuado por la Comisión, para la presentación ante el Consejo de Ministros de las recomendaciones formuladas por la misma.

Con todo, no son desdeñables los resultados de la Comisión en este parcial

(5) Dichas ideas, a las que sólo nos referiremos aquí de pasada, sin abordar su examen sistemático, serían las siguientes:

a) La necesidad de clarificar y profundizar aún más la separación entre el derecho de propiedad y el derecho a edificar.

b) La legitimación del protagonismo de la acción pública, en los procesos de transformación y desarrollo urbano.

c) La atención (pública) preferente a los procesos de regeneración urbana con respecto a los de crecimiento por expansión.

d) La consideración del medio ambiente como valor constitutivo del espacio urbano y del territorio sometido a procesos de urbanización.

e) La importancia de los aspectos cualitativos en la conformación del espacio urbano.

(6) Con ritual regularidad ese *leit motiv* comparece en las exposiciones de motivos de las tres grandes iniciativas legislativas de esta segunda mitad del siglo (la del 56, la del 75 y la del 90).

(7) Tal es el *descubrimiento* de la escasez como causa determinante de la carestía, como si esta última no fuese más que pura y necesaria expresión (o forma de denominación) de la primera.

diagnóstico y sin duda es más que saludable la argumentación y explicación que la *corriente mayoritaria*, en respuesta al simplista credo neoliberal, han conseguido aportar al debate (8).

Así es igualmente reconfortante oír de labios del hoy máximo responsable del MOPTMA –quién además de ser *economista de profesión*, ha ostentado en el pasado importantes responsabilidades en el Ministerio de Economía y Hacienda– que «en el mercado del suelo pasa un poco al revés de lo que creen los economistas teóricos, que no es tanto el precio del suelo lo que fija el precio de la vivienda sino el precio de la vivienda lo que fija el precio del suelo» (9).

Consideración ésta de gran trascendencia, no sólo para el entendimiento del *problema* sino, aún más, para el diseño de las políticas a través de las cuales aquél puede ser abordado. Consideración por lo demás que, hasta ahora, aunque desde hace ya algún tiempo, han sostenido en solitario algunos –pocos– de los que los *nuevos liberales* denominan *urbanistas*, disculpando así paternalmente su presunta condición de legos –por no decir ignorantes– en los más elementales principios de la doctrina económica.

Dicho lo cual y para eludir el riesgo de seguir deslizándonos una vez más por el estéril camino de la autosatisfacción y la reafirmación en nuestras arraigadas creencias, sería conveniente examinar con talante crítico qué se ha conseguido tras casi cuatro décadas de *urbanismo normativo*. Porque desde luego sus frutos, a la vista de nuestra realidad urbana –sin excluir la más reciente– no es que convoquen al entusiasmo (sin que tampoco sirva de consuelo imaginar los resultados seguramente más nefastos, a que se habría llegado de haber regido, desde aquel entonces,

las fórmulas que ahora preconizan los nuevos liberales).

Más positivo sería, a juicio de quién esto escribe, tratar de vislumbrar en las posiciones del *contrario*, los motivos de fondo de su insatisfacción o descontento, que desde luego no son para desdeñar, por más primario, parcial y simplificado que sea –como lo es– el razonamiento que al respecto han aportado al debate (10).

Y es que ha de reconocerse que el llamado planeamiento urbanístico –y más en general el urbanismo– vienen mostrando desde hace ya demasiado tiempo una inquietante propensión –también ésta reductiva– a asimilarse o diluirse en mera burocracia (en la peor de las acepciones de ésta); y es que de esa proclividad no son nada inocentes ni las últimas reformas legislativas, ni la práctica de las administraciones públicas (con bastante independencia del signo político de quienes las gobiernan).

En nombre del *plan para y desde la gestión* –desafortunado *slogan* que en mala hora algunos pusimos en circulación–, los que nunca debieran haber sido más que medios o simples instrumentos, han terminado por contaminar e invadir de tal modo la práctica profesional de los que supuestamente se ocupan de ordenar físicamente la ciudad, que ésta y los fines a conseguir al respecto han quedado en un discreto segundo término, cuando no han sido simplemente olvidados.

Tanta energía intelectual se ha consumido en el mostrenco manejo de clasificaciones, aprovechamientos, repartos, delimitaciones etc.; que no han quedado ánimos para idear formas más nobles de colocación de los objetos en ese maltrecho tablero de juego al que han quedado reducidos no sólo el Plan sino la ciudad misma (11).

(8) En la identificación de los *factores estructurales* que bloquean la transformación de suelo urbanizable en suelo urbanizado, afectando con ello a su mayor disponibilidad (o a su menor escasez), se echa de menos, sin embargo, la ausencia de cualquier mención o alusión, como un factor más (nada secundario por cierto), a un funcionamiento de la administración (o sea de las administraciones públicas) en el que no sólo es patente la distancia que lo separa de cualquier modesto ideal de eficiencia sino, lo que aún es más grave, en el que no logran vislumbrarse apreciables síntomas de mejora. Así pues, la solemnidad con que se caracteriza –a mi entender en exceso– el «problema del precio y la disponibilidad del suelo como un problema de gestión». (Punto primero del documento de Recomendaciones) y su falta de correspondencia en la

identificación de los factores determinantes de esa insatisfactoria gestión, podrían interpretarse como fruto de una reacción defensiva (muy poco útil a estas alturas) ante los ataques que el contrario dirige a «lo público», como atentatorio, por definición, de lo más nuclear del ideario liberal.

(9) Rueda de prensa ofrecida por el Ministro José Borrell en Madrid el 16 de enero de 1995.

(10) Lo esencial del discurso, a juzgar por el contenido de las «enmiendas» que los minoritarios han presentado al texto de Recomendaciones sigue estando en el citado Informe al Tribunal de Defensa de la Competencia, auténtico texto fundacional de la «nueva» corriente liberal. Ver asimismo el artículo que el presidente de dicho Tribunal publicó en *Economistas* (1994, 60: 457-63).

El remedio a tanto desperfecto cultural reclama un mayor esfuerzo de renovación que el que uno advierte en las Recomendaciones de los Expertos. Para empezar tendría que haberse reconocido la radical esterilidad de la más inmediata Reforma (la Ley 8/90 primero y el Texto Refundido, después). Fué ésta una ocasión perdida, un texto legal demasiado tardío que de tanto mirar hacia el pasado no consiguió vislumbrar nada o muy poco de los rasgos del futuro (12).

Porque no es tanto que esa cronológicamente *nueva* ley no contuviese –que sí los tiene– aspectos positivos, como que la orientación y el diseño de la misma, en lo más sustancial, están sostenidos sobre una percepción de la realidad –en primer término, pero no sólo, de la institucional, sino también de la económica y social– profundamente equivocada. ¿De dónde, sino, pudo provenir la pretensión de asentar todo el régimen de suelo –de los derechos y las obligaciones de la *propiedad*– en una universalización de las sanciones a aplicar al igualmente universal incumplimiento de los deberes de los particulares en relación con los plazos administrativamente marcados para urbanizar o edificar? ¿No era eso un dislate en un contexto institucional caracterizado por una crónica, sistemática y generalizada transgresión de la Administración pública –en todos sus niveles– en cualquiera de los plazos legal o normativamente fijados? ¿No hubiese sido más lógico y eficaz definir un régimen mucho más riguroso de los derechos «de partida» –rebajando incluso drásticamente los que concedía el precedente régimen legal– para apostar a continuación, con todos sus riesgos, por un urbanismo de *fomento*, –recuperando la acepción más noble e inédita de ese viejo concepto– en el cual fueran los

premios, en vez de la penalización, lo que centrarse la acción de la administración pública en su relación con los particulares?

Aunque parezca un simple matiz y hasta un juego de palabras –como el de quienes ven medio vacía la botella que otros ven medio llena– esta última orientación hubiese resultado antagónica con respecto a la que prevaleció en la reforma legal de los 90. No es necesario insistir –por obvio– en que tal opción conlleva asumir riesgos, en particular, el que supone introducir la discrecionalidad (manejada, claro está, con decisión y seriedad y no como puro *chanchullo*) en el centro de la acción administrativa ¿Pero cómo, si no es a través de aquella, podrían conciliarse conceptos tan contrapuestos como son el de *normatividad* y *flexibilidad*?

Sería injusto no reconocer que en las Recomendaciones no late, de algún modo, una inclinación hacia una rectificación y un cambio de rumbo como los que hubiese sido necesarios introducir en la anterior Reforma de principios de los 90. Falta, sin embargo, un planteamiento más rotundo, de cuya ausencia sólo cabe temer que las contradicciones que al respecto se advierten a lo largo del texto que es objeto del presente comentario, acaben dando al traste con esas más acertadas intenciones, durante el proceloso camino de su traducción y plasmación en una nueva norma legal.

La cuestión de la valoración (administrativa) del suelo es quizás en la que de modo más reiterado han fracasado uno tras otro los distintos intentos legislativos de la *edad contemporánea*: desde la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, pasando por la urbanística del 56, ambas incluidas, hasta las sucesivas reformas que se han sucedido hasta la fecha. Lamentablemente, a tenor de lo que

(11) De ahí el sustancial desacuerdo que uno ha de manifestar con la autosatisfecha afirmación de los expertos: «la normativa urbanística debe seguir constituyendo un código de garantías de los ciudadanos en orden a disfrutar de un entorno urbano de calidad». ¿Realmente piensan aquellos que la normativa ha cumplido y está cumpliendo esa función?

(12) De modo extraordinariamente significativo, la Revista *Catastro*, editada por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, colocó en la portada de su número monográfico dedicado a Ley 8/90 el rótulo «Nueva Ley para Viejos Problemas», sin reparar probablemente en la paráfrasis crítica que de esa calificación podía deducirse: «Vieja Ley para nuevos problemas»...

En tal sentido, aunque sea comprensible que el ministro en la mencionada rueda de prensa, dijese que «en 1990 el Gobierno socialista, conviene recordarlo, aprobó (sic) una Ley del Suelo que trató de hacer frente al problema de la escasez y la especulación. Esa Ley fué aprobada por un Gobierno (sic) del que yo no formaba parte, pero considero que fué adecuada al momento que se vivía», no lo es menos que al añadir, a continuación, que «es evidente que ahora tenemos que adaptar esta legislación y, sobre todo, la práctica...» estaba implícitamente señalando un cierto distanciamiento y una orientación crítica que los expertos, en su más libre condición de tales, tendrían que haber hecho mucho más expresa, deteniéndose, por más obvio que fuese, a analizar los motivos de tal evidencia.

las Recomendaciones dicen al respecto, no cabe sino esperar una nueva edición de anteriores fracasos.

Quizás tenga interés recordar que transcurridos apenas dos años de la Reforma del 75/76, y con ocasión de los denominados Pactos de la Moncloa, trató de ponerse en pie, sin que llegase a término en sede parlamentaria, una nueva ley de Valoraciones de Suelo. En los años 80 –toda la década– hubo así que convivir con un régimen de valoraciones urbanísticas, que según opinión prácticamente unánime, se consideraba desafortunado.

El conflicto que desde la originaria regulación de 1956 ha tenido lugar con la otra legislación igualmente vigente –la Ley de Expropiación Forzosa de 1954– y que trató de salvarse mediante la episódica ley de 1962 (la denominada Ley de máximos y mínimos, cuya principal virtud era sin duda la brevedad de su articulado; ¡tres artículos!), estuvo pues presente durante más de tres décadas.

El problema de la insatisfactoria regulación de las valoraciones urbanísticas –de relevancia especial para la muy amplia potestad expropiatoria de que se ha beneficiado la Administración– no es privativa de nuestro país. Bien mirado, las cosas han ido todavía mucho peor en otros: por ejemplo en Italia, en donde todavía no han conseguido reponerse de una célebre sentencia de la Corte Costituzionale, de mediados de los 80, que dejó en el más absoluto desamparo y desolación a la Administración (sobre todo a los *Enti Locali*, y propició un clima institucional de máxima, absoluta y perdurable confusión (¡reponiendo una vieja Ley del XIX!).

La ausencia hasta ahora de una solución satisfactoria en el régimen legal de las valoraciones urbanísticas, o lo que es lo mismo, la duración del fracaso y su reiteración sucesiva no son casuales. Es ésta, sin duda, una cuestión extremadamente compleja y no ya por insuficiencias técnicas para arbitrar soluciones, sino por la dificultad de conciliar demandas de distinto signo; de conseguir un equilibrio aceptable entre intereses en juego; y de armonizar su regulación con el resto de los aspectos que integran el *modelo* general del régimen

urbanístico y de suelo. Naturalmente, la necesidad de acudir a la expropiación como medio de acción urbanística/urbanizadora –es decir como un sistema de actuación, junto con otros, para ejecutar el planeamiento (dejando aparte otras causas de legitimización por así decir *sectoriales*)–, surge de la voluntad de intervenir (desde los poderes públicos) sobre un mercado cuyo comportamiento determina precios normalmente en alza o, en todo caso, incompatibles con la satisfacción de algunas necesidades tan perentorias como el alojamiento de una cuota importante de la población.

Si por ausencia de cualquier otro condicionante (normativo) a la *libre* formación de los precios en el mercado, la valoración, en los supuestos expropiatorios, tuviese que *retribuir* la adquisición del suelo con arreglo a esos precios así determinados, es evidente que quebraría la voluntad que originariamente animó y justificó ese tipo de actuación pública (cuyo fin, no se olvide, es precisamente conseguir mediante su regulación unos inferiores precios en el mercado).

De un lado parece pues evidente que las valoraciones urbanísticas a efectos expropiatorios, en los supuestos antes referidos, *no deberían* limitarse a reflejar *pasivamente* los precios fijados *libremente* en un mercado *liberado* asimismo –insistimos– de cualquier otro condicionamiento.

Ahora bien, de otro lado resulta también patente que la legitimación de origen que permite a los poderes públicos la adquisición de suelo recurriendo a su expropiación o, lo que es lo mismo, la compulsiva privación de quienes resultan ser sus propietarios, *no puede* ampliarse ni traspasar determinados límites. Y en concreto no puede traducirse en un tratamiento discriminatorio (desigual) y doblemente penalizador de quienes se ven afectados por dicha acción, como el que resultaría en el caso de que la retribución o indemnización a percibir, al ser manifiestamente inferior a la correspondiente a los *precios de mercado*, no les permitiese *reponer* o *sustituir* el bien de cuya propiedad se les priva, con otro distinto *pero análogo* y en esas mismas condiciones de mercado.

Aquí radica, pienso yo, lo esencial de la contradicción, y por tanto la dificultad de

lograr una satisfactoria regulación normativa de las valoraciones urbanísticas (cuando éstas lo son a efectos expropiatorios).

Los diferentes intentos que han tratado de regular legalmente esta materia desde 1954, han ido oscilando entre esos dos polos sin conseguir alcanzar el deseado equilibrio; así la Ley de Expropiación Forzosa (1954) terminó apostando, no sin contradicciones en su propio texto, por la equiparación con el valor de mercado (13).

La ley urbanística del 56, so pretexto de una *objetivación* del valor, apostó por el contrario por una valoración sustentada sobre criterios concebidos desde un propósito de fuerte intervención pública para la adquisición de suelo mediante expropiación. Vino a instaurar, de hecho, un régimen *dual* fuertemente diferenciado entre propietarios afectados y no afectados por la expropiación, con reconocimiento pleno del derecho a la apropiación privada de plusvalías en el segundo caso y con práctica negación de ese mismo derecho en el primero.

No podía ser fácil, por consiguiente, la coexistencia de esas dos leyes casi contemporáneas. De modo tan ostensible prevaleció la más antigua (la LEF), sobre todo en el ámbito judicial, que fue preciso *dictar* otra nueva Ley (en 1962) para reiterar de forma más expresa y contundente lo que la del 56 habrá establecido. No fue suficiente, sin embargo, para cerrar el conflicto con la primera de esas leyes (LEF), que se prolongaría, de hecho, hasta la reforma del 75/76, y aún después, sin que de algún modo hoy haya sido enteramente superado.

El sistema de valoraciones de la Ley del 56 (con el refuerzo de la del 62), pretendió ser sustancial –e incluso drásticamente– modificado en la Reforma del 76. En ésta se optó por la combinación de un régimen de suelo más exigente, con carácter universal, que el de la ley precedente; (nuevo régimen

que al instaurar de modo sistemático las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo y aprovechamiento, debería haber atenuado la necesidad de recurrir a la expropiación). Junto a ello, un reconocimiento más expreso (no tanto en la exposición de motivos, como en el cuerpo articulado) del derecho a la apropiación privada de plusvalías y una asimilación a las valoraciones de mercado por vía de remisión a los valores establecidos con fines fiscales. Un titubeante y ciertamente confuso desarrollo reglamentario, junto con la siempre aplazada reforma y actualización de los valores catastrales, terminó con las buenas intenciones de la Reforma y aumentó, más que atenuar, la confusión que en la práctica había ido cada vez ocupando mayor espacio en este capital asunto de las valoraciones administrativas.

Pasados, sin pena ni gloria, los intentos reformadores auspiciados por los Pactos de la Moncloa, sin conseguir llegar a la imprenta del BOE, así como otros algo posteriores que ni siquiera lograron salir del *cajón* del ministro del ramo para visitar el Consejo, la reforma del 90 volvía a tener como gran protagonista la cuestión de la valoración de suelo: tal era al menos lo que podría desprenderse de la propia denominación de ese nuevo texto legal.

La intención aparentemente más *prometedora* e interesante de la Ley del 90, es decir la de propiciar una doble regulación de las valoraciones urbanísticas (14) se ha saldado por diversas razones en un clamoroso fracaso. La remisión a los valores catastrales (y a su vez la de estos a los de mercado) sobre la que ingenuamente se pretendió soportar la Reforma en lo relativo a esta materia, ha vuelto a colocar los problemas prácticamente en el mismo lugar –si no en peor– en que se hallaban anteriormente. Sobre la confusión imperante tras el fallido intento de actualización de los valores catastrales, se han venido a superponer unas prácticas de

(13) El artículo 43, introducido tardíamente, al parecer, como una cautela para casos excepcionales (según se lee en la propia Exposición de Motivos de la Ley) terminó prevaleciendo ampliamente sobre los precedentes (art. 37 a 39), dejando sin valor alguno lo preceptuado en su artículo 36: «las tasaciones se efectuarán ... sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro».

(14) El esquema dual de valoración pretendía definir de una parte unos valores en correspondencia con los propósitos sancionadores de la Ley (para casos supuestamente excepcionales que en la realidad han sido y siguen siendo lo *normal*); y de otra, los valores aplicables en las actuaciones dirigidas a cubrir demandas de adquisición pública de suelo (en una expropiación supuestamente *normalizada*, frente a una realidad en que aquella se ha seguido percibiendo –no sin razón– como un *régimen de excepción* para los afectados).

las administraciones que, con la «valiosa» colaboración de los inefables Jurados Provinciales de Expropiación y sus cuando menos *pintorescas* resoluciones, han dejado a la *criatura* gravemente maltrecha.

El documento de Recomendaciones engloba –acertadamente– las cuestiones de las valoraciones, en el apartado (D) dedicado al *Estatuto de la propiedad del suelo*. De los diecinueve puntos de que consta este apartado, siete se refieren de modo concreto a las valoraciones urbanísticas.

Aunque no resulta fácil adivinar enteramente cual son las *metas* hacia las que tienden ese conjunto de recomendaciones y criterios de valoración urbanística, no parece que sean la superación del régimen *dual* y la *normalización* de la expropiación como un sistema más, pacíficamente aceptable –dentro de lo que cabe– por la propiedad del suelo. Más de un indicio parece indicar lo contrario: al menos debe reseñarse el olvido de que esa contradicción aún no superada está en la causa de los sucesivos fracasos legislativos.

Algunos de los pasajes de las Recomendaciones tienen resonancias de un pasado tan remoto como el de la Ley del 56. Así, cuando se dice (punto 45) que «la valoración de los suelos urbanizables y urbanos no urbanizados, podrá tener en cuenta la renta de posición (...) pero en ningún caso las componentes especulativas derivadas de las posibles expectativas urbanísticas, concluyendo (punto 46) al respecto que «el valor de tales suelos no debería sobrepasar el que se correspondería como valor residual en la hipótesis de que estuviese calificado para viviendas de protección oficial de media densidad», no cabe sino rememorar los criterios de la Ley del 56 (y su Anexo de Coeficientes), máxime a la vista de la probablemente involuntaria restauración del *valor expectante* que sirve de cierre a la frase antes reproducida: «minorando con un factor que tuviera en cuenta la probabilidad de su desarrollo en función de la relación entre la cantidad total de suelo urbanizable del municipio y el que realmente va a ser

utilizado». Cuesta pensar que en la memoria colectiva de los expertos no haya estado presente la degradación que en la práctica burocrática experimentó el concepto del «valor expectante», anticipado con lucidez en un injustamente olvidado artículo de Pedro Bidagor (15).

Hay por lo demás otros pasajes que, tomados en su tenor literal revelarían una extrema confusión y, levemente interpretados, producen perplejidad: así, cuando en el punto 47 se dice que se pretende «identificar el *valor de posición* con el que reconoce el mercado a la posibilidad que asiste al propietario de suelo urbanizable de promover desarrollos urbanos de viviendas con precios que no superen los del protección oficial (16).

Y cómo entender que los expertos recomienden (artículo 48) «el mantenimiento de los actuales criterios de valoración catastral en los suelos urbanos no urbanizados y urbanizables, *de cara a asegurar la recuperación de parte de las plusvalías generadas en el sector*», oración de la que uno no sabría decir con que está más en desacuerdo: si con el consejo de la primera parte o con la finalidad y justificación de la segunda.

Y para terminar precisamente por donde el texto inicia las recomendaciones relativas a la valoración de suelo (punto 43), ¿no es inexplicable que ante uno de los vacíos más llamativos de la actual situación se haga una recomendación como la siguiente?: «los suelos no urbanizables se valorarán en *todos los casos* de acuerdo con su valor inicial, el cual se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales de los terrenos de naturaleza rústica», sin obviar la inevitable cláusula de estilo que cierra la recomendación «sin consideración alguna a futuras (sic) expectativas urbanísticas». ¿A qué criterios se refieren los expertos? ¿A los hoy *inexistentes* o a los que quizás algún día acaben por establecerse?

Pero si por desgracia decepcionantes son las Recomendaciones relativas a las

(15) «El problema del suelo en los alrededores de Madrid». *Revista Gran Madrid* núm. 24 Año 1954.

(16) ¿Se olvida que precisamente la normativa que regula los precios máximos de las VPO supone prácticamente, la no

consideración de rentas de posición [a menos que estas se identifiquen con las diferencias en la cuantía del Módulo de VPO según Areas Geográficas].

valoraciones urbanísticas, no producen mayor júbilo las dos referentes a la mejora del procedimiento expropiatorio (apartado E, puntos 60 y 61).

Es muy difícil para quienes aún sostenemos la necesidad de la intervención pública en el mercado de suelo, para quienes abogamos por una utilización extensiva y normalizada de la expropiación urbanística, no desfallecer a la vista del estado francamente comatoso en que las administraciones y sus prácticas han dejado a *ese digno instituto*. Conociendo tales prácticas, resulta casi imposible seguir manteniendo la defensa del mismo sin rubor.

Pues bien, cuando uno esperaría una despiadada autocritica del quehacer administrativo, si realmente hubiese un atisbo de intención renovadora, he aquí que todo se queda en reclamar mayor agilidad de procedimientos, mediante la extensión de las declaraciones de urgencia cuyo abuso tantas consecuencias negativas ha traído consigo (17).

Cuando lo que el calamitoso proceder actual de la administración (y en esto, justo es decirlo, los ayuntamientos gobernados por la derecha, como el de Madrid, se llevan ventajosamente la palma), en lo relativo a expropiaciones, requiere penalizar la *molición*

burocrática (que ha acabado de hundir al *instituto* en el mayor de los desprestigios), parece como si nuevamente se quisiese estimular esa pereza con recomendaciones tales como la «sustitución del concepto del interés de demora por el de actualización de precios» (que por lo demás son, desde un punto de vista estrictamente teórico –o técnico–, más que discutibles).

Algún resquicio de esperanza cabe sin embargo: por ejemplo, a pesar de la forma un tanto tímida con que se formula, no puede sino celebrarse la propuesta de abolición definitiva de los Jurados Provinciales de Expropiación. Puestos en lo peor, hubiera podido temerse una propuesta de mantenimiento, combinada con la de disminución del plazo en que según la Ley han de resolver (quince días), como respuesta al plazo real (más de un año), que como promedio siguen empleando en un quehacer que por lo demás resulta con excesiva frecuencia de una completa inutilidad.

Producir una nueva reforma legal a tan sólo cinco años de la anterior (y a sólo tres del Texto Refundido) es sin duda una arriesgada operación. Hacerlo con precipitación, propiciando con ello una ulterior reforma antes de que el siglo finalice, sería una auténtica temeridad.

(17) La Administración, fuera de los *interminables lapsus* en que permanece casi estancada, vive bajo el síndrome de una urgencia que, equivocadamente, considera gratuita y sin coste alguno para nadie.