

El Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones: ¿una salida a la crisis?

Tomás Ramón FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: Tras describir los sucesivos pasos y crisis de confianza de la legislación urbanística española, desde su primer texto moderno de 1956, pasando por la discrepante y convulsiva ley de 1990, el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia y las modificaciones provisionales con el cambio de gobierno subsiguiente, hasta la tremenda y explosiva Sentencia del Tribunal Constitucional que desarticula el sistema de fuentes en esta materia, el trabajo se centra en analizar las líneas maestras del nuevo proyecto de Ley. En particular se analiza la extensión y nueva regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo en las distintas clases de éste, muy especialmente, la del suelo urbanizable, por la que se invierten sus proporciones tradicionales respecto al urbano y al no urbanizable, a las que se ceña el planeamiento, y se elimina el concepto de programación temporal, que su inaplicación ha sido causa de su rigidez en la oferta de suelo urbanizado y disponible y, por tanto, de su artificial escasez y consecuente elevación de precios. El proyecto parte de la idea del «planeamiento negativo» del suelo urbanizable (lo que no se puede hacer) dejando su desarrollo controlado al ejercicio del derecho de los propietarios a promover su transformación en el seno de una mayor oferta en un mercado más amplio. Termina proponiendo la inmediata refundición en un sólo texto de la nueva Ley con los fragmentos resultantes de las otras dos anteriores, para superar el caos normativo de fuentes que ahora quedaría, impulsando una más estrecha coordinación de los legisladores estatales y autonómicos en sede de la Conferencia Sectorial sobre la materia.

Descriptor: Legislación urbanística; Suelo urbanizable; España.

I. LA CRISIS DEL SISTEMA LEGAL DE 1956-1975

I.1. La Ley 8/90 y el inicio de la crisis

Durante muchos años los juristas españoles nos hemos sentido muy orgullosos de nuestra Ley del Suelo, a la que todos sin excepción dedicamos grandes elogios. Y es que, en efecto, la Ley de 12 de mayo de 1956 fue una Ley original y por muchas razones atractiva, pese a su indiscutible complejidad. Nació sorprendentemente de la nada, en una época, por lo demás, en la que los textos legales pasaban de los despachos

ministeriales al Boletín Oficial del Estado en medio del silencio más absoluto, fruto puro y simple de la ignorancia en la que los gobernantes de la época se empeñaban en mantenernos a los ciudadanos.

De la gestación de la Ley de 12 de mayo de 1956 sabemos muy poco, casi nada y nunca ya podremos saber mucho más, una vez desaparecido el gran protagonista del urbanismo español de la postguerra, D. Pedro BIDAGOR (1996), que nos dejó *in extremis* en el n.º 107-108 de *Ciudad y Territorio* un breve, pero jugoso testimonio de los trabajos que precedieron al texto legal.

El silencio que rodeó su gestación contribuyó decisivamente a dificultar su comprensión por quienes tenían que

[Recibido: 01.98]

aplicarla, hasta tal punto que durante muchos años el sistema por ella establecido permaneció siendo un secreto al alcance sólo de muy pocas personas, pese al temprano y luminoso estudio de GARCÍA DE ENTERRÍA (1958), que acertó a descubrir las claves interpretativas del sistema legal y con ello a hacerlo inteligible.

Una tal explicación, por lúcida que fuese, no podía, sin embargo, allanar por sí sola el camino. La Ley, técnicamente muy compleja, hizo descansar todo su peso en el planeamiento o, para ser exactos, en una cadena de planeamiento completa, que desde el Plan Nacional de Urbanismo permitía llegar al último detalle (las condiciones higiénico-sanitarias y las características estéticas de las construcciones, por decirlo con el lenguaje legal a través de pasos sucesivos: Planes Provinciales, Planes comarcales y/o municipales generales de ordenación urbana y Planes Parciales, con sus correspondientes Ordenanzas de edificación.

Ese completo esquema de planeamiento falló, sin embargo, y de ello se resintió toda la majestuosa arquitectura legal. Los Planes Provinciales, llamados a desarrollar en este ámbito las grandes directrices del Plan Nacional, brillaron por su ausencia, al igual que éste, y toda la regulación de las tensiones migratorias internas generadas en la época por el nuevo despertar de la economía española y por la política de desarrollo económico que prolongó su impulso a lo largo de los sesenta y los primeros setenta pasó a gravitar sobre los Planes Generales municipales, cuyas exigencias técnicas, consecuencia necesaria de su concepción maximalista y omnicompreensiva, contribuyó también a demorar su aparición.

Desde 1956 a 1972, fecha en que se gestó la primera gran reforma de la Ley, el urbanismo español se desarrolló en la tierra de nadie que dejaba la distancia resultante entre la norma y la realidad (*vide* FERNÁNDEZ, T. R, 1974a y 1974b) y fue, básicamente, un urbanismo sin plan, porque solo 600 de los 8.000 municipios españoles llegaron a disponer de un Plan General en ese periodo (*cfr.* ROMAY BECCARIA, 1974). Muchos de los vicios de que adolece nuestro urbanismo vienen,

justamente, del «todo vale» que el referido distanciamiento entre la Ley y la realidad cotidiana hizo surgir. Porque la vida seguía su ritmo, hubiera o no planes que permitieran rendir al sistema legal toda su potencial eficacia; la economía crecía a un ritmo de un 7% anual acumulativo y a su impulso las migraciones internas continuaban ejerciendo una presión muy fuerte alimentando una demanda de vivienda en los grandes núcleos urbanos a la que el lento proceso de planeamiento y de clasificación de suelo no podía hacer frente en absoluto. El propio legislador de 21 de julio de 1962 hubo, pues, de transigir autorizando formalmente la expropiación de terrenos al servicio del cumplimiento del Plan Nacional de la Vivienda a favor del planeamiento, en ausencia de éste o, incluso, en contra de sus previsiones.

El tiempo no transcurrió en vano, sin embargo, y aunque el sistema legal implantado no dirigía ni controlaba los procesos urbanos, que marchaban a su ritmo por las razones dichas, es lo cierto que la Ley de 1956 fue calando poco a poco e impregnando culturalmente a las nuevas generaciones de arquitectos, abogados, funcionarios y jueces. La reforma de 1975, que estuvo dos años y medio en el candelero (desde noviembre de 1972 en que se hizo público el proyecto de Ley correspondiente, en cuya difusión se puso, además, un especial empeño; *cfr.* MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1972), contribuyó a expandir los principios del sistema, en los que la reforma se limitó a profundizar. Todo ello permitió que el Texto Refundido resultante, aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976, fuese ya desde su aparición un texto familiar, cosa que nunca había llegado a ser la primitiva Ley de 12 de mayo de 1956.

Las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 situaron por vez primera en un indiscutible primer plano las cuestiones urbanísticas y a partir de ahí el progreso de la cultura urbanística incorporada al nuevo texto legal se hizo ya imparable. Tanto que la puesta en marcha de las nuevas Comunidades Autónomas no afectó en absoluto a dicho texto, a pesar de que la ordenación del territorio y el urbanismo fueron los bloques competenciales más tempranamente transferidos, en plena fase preautonómica.

A excepción de Cataluña, que promovió algunas Leyes urbanísticas menores con el propósito de afirmar su competencia en la materia más que otra cosa, pero respetando en lo sustancial la Ley estatal, todas las demás Comunidades Autónomas hicieron propios sin más los instrumentos que dicha Ley les ofrecía, cuya pacífica aceptación es la mejor prueba de la existencia en estas fechas (década de los ochenta) de una auténtica cultura común.

Esta cultura urbanística, aceptada *nemine discrepante*, sólo empezó a resquebrajarse con la inopinada y desafortunada reforma de 1990, hecha en el silencio de los despachos, de espaldas a los operadores, públicos y privados, sin escuchar a nadie y desde la más absoluta inexperiencia en la gestión urbanística cotidiana. La Ley de 25 de julio de 1990 redujo a caricatura los principios del sistema legal de 1956-1975, imponiendo un urbanismo «a toque de corneta», que ninguna Comunidad Autónoma, ni ningún Ayuntamiento resolvió aplicar (*vide* FERNANDEZ, T. R., 1992).

Pese a ello la reforma legal de 1990 vino a producir una convulsión de efectos espectaculares, a modo de una bomba con espoleta retardada, pues la enemistad general contra la misma se tradujo en su impugnación ante el Tribunal Constitucional por todas las Comunidades Autónomas gobernadas por los «populares» (las gobernadas por los «socialistas» no lo hicieron por pura disciplina de partido, no por falta de ganas), que terminaría siete años después dinamitando el sistema.

1.2. Los vientos de la liberalización: el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993

Aunque la Ley 8/90 jugó un papel decisivo como desencadenante de la crisis y con su «caricatura» contribuyó a hacer más visibles las rigideces que el sistema legal había venido acumulando con el tiempo, fueron, sin embargo, los vientos de la liberalización económica, que el horizonte de la unión monetaria europea contribuyó a levantar, los que finalmente consiguieron propagar el fuego. En este sentido resultó decisivo el Informe elaborado por el

Tribunal de Defensa de la Competencia en 1993 en cumplimiento del encargo que le fue efectuado por el Gobierno para estudiar «la legislación sobre precios administrados, exclusividades, situaciones de monopolio y condicionamiento al ejercicio profesional, a fin de que puedan ser identificados los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores». No indicó el Gobierno al efectuar el encargo qué sectores habrían de ser los estudiados, por lo que el Tribunal tuvo libertad para elegir aquellos que, en su opinión, reflejaran restricciones a la libre competencia especialmente graves. Y entre ellos eligió, precisamente, el mercado del suelo urbano.

No me parece necesario detenerme aquí en analizar el contenido del Informe (1). Basta señalar que el Tribunal destaca con particular energía el «intervencionismo extremo» del sistema y la excesiva discrecionalidad que otorga a las autoridades administrativas. En su opinión:

«... el problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Es como si en vez de haber un mercado hubiera ochenta o cien mercados distintos. Esta falta de competencia entre usos alternativos, genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de rentas monopólicas. La compartimentación del mercado disminuye la oferta para cada uno de ellos y fuerza al alza los precios».

A juicio del Tribunal,

«... el problema de no permitir el juego de la competencia es que, como el futuro no se corresponde siempre con lo previsto por la autoridad urbanística, se producen movimientos espasmódicos en cantidades y precios. Así, en algunos casos, resultan terrenos sobrantes y en otros, como ha sucedido con las oficinas, faltó espacio y los

(1) *Cfr.* su extracto íntegro sobre este tema del mercado del suelo en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.º 99: 155-165, primavera 1994 [n.e.].

precios se dispararon, porque la demanda de usos del espacio no se ajustó a lo que la autoridad urbanística había previsto. Lo mismo sucede continuamente en el caso del suelo para vivienda donde coexisten terrenos sin edificar y precios altos. Es la paradoja del intervencionismo extremo: por un lado sobra terreno y por otro lado y, simultáneamente, los precios se disparan».

Los pasajes del Informe que acabo de recordar son suficientemente expresivos, me parece, de la línea de pensamiento del Tribunal de Defensa de la Competencia, que, no obstante, se limitó a proponer la constitución de una Comisión, formada por expertos del sector y por economistas y hacendistas, que procediera a la revisión de la normativa del suelo.

El Informe provocó un vivo enfrentamiento en el seno del propio Gobierno socialista entre el Ministro de Economía y Hacienda, partidario de sus tesis, y el de Obras Públicas y Urbanismo, enfrentamiento que terminó bloqueando la Comisión propuesta del Tribunal, que fue sustituida por otra más bien adicta a los puntos de vista tradicionales. Sin embargo, el debate estaba ya lanzado y de él ha terminado saliendo la nueva política que inspira el Proyecto de Ley que el actual Gobierno de centro derecha ha enviado al Congreso de los Diputados.

1.3. El cambio de la mayoría gobernante y el inicio de una nueva política urbanística: del Decreto-Ley de 6 de Junio de 1996 al Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

Aunque el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993 no cristalizó en ese debate público ordenado que terminaba proponiendo, sí sembró una semilla nueva capaz de fructificar en cuando llegaran a darse unas circunstancias políticas mínimamente favorables.

La antigua unanimidad en torno al ordenamiento urbanístico de 1956-1975, durante tanto tiempo percibido como la única política posible en esta materia, quedó desde entonces rota para siempre al hacer aparecer una nueva alternativa,

ciertamente difusa en sus perfiles, pero muy clara en lo relativo a su idea central, articulada en torno a un planeamiento más flexible, menos maximalista en su concepción, que sin renunciar a su función directiva comportara menos compromisos y dejara, por lo tanto, un espacio mayor a la libertad.

Las elecciones de 1996 y el cambio que propiciaron de la mayoría gobernante dio paso a esa nueva alternativa, que se plasmó de inmediato, nada más constituirse el nuevo Gobierno, con el Real Decreto-Ley de 6 de junio de 1996, que suprimió la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado y autorizó, en consecuencia, a promover y ejecutar en el suelo clasificado como no programado por los Planes Generales existentes Programas de Actuación Urbanística sin concurso previo, bien por iniciativa pública o por iniciativa privada. De este Decreto-Ley salió luego la vigente Ley de 14 de abril de 1997, que reproduce su texto.

La reforma introducida por el Decreto-Ley de 1996 fue, naturalmente, provisional, un simple prelude de la que el propio Gobierno emprendió a comienzos de Octubre del mismo año constituyendo un grupo de trabajo para la elaboración de un Anteproyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que quedó ultimado a mediados de marzo de 1997 y fue circulado por el Ministerio de Fomento a las Comunidades Autónomas y a la Federación de Municipios una semana antes de producirse la Sentencia del Tribunal Constitucional que hizo saltar por los aires el Texto Refundido estatal de 26 de junio de 1992, resultante de la desafortunada reforma legal de 1990.

1.4. La explosión de 20 de marzo de 1997

En estas circunstancias tan especiales vino a producirse la tremenda Sentencia constitucional de 20 de Marzo de 1997, que declaró inconstitucionales y nulos por razones estrictamente competenciales dos terceras partes de los artículos del Texto Refundido de 1992.

A la Sentencia de 20 de Marzo de 1997 no voy a referirme aquí. Lo he hecho ya en

otro lugar y a lo dicho entonces me remito (*vide* FERNÁNDEZ, T.R., 1997). Recordaré sólo que la Sentencia niega al legislador estatal toda competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, reduciendo en consecuencia su margen de maniobra a la regulación de la propiedad del suelo y no totalmente, sino sólo en lo relativo a sus condiciones básicas (a lo que se añade, lógicamente, la regulación de la expropiación forzosa, excepción hecha de la definición de la *causae expropriandi*, de la responsabilidad patrimonial de la Administración, de los aspectos registrales y algunas otras cuestiones marginales), negándole, en fin, radicalmente la posibilidad de aprobar legislación simplemente supletoria.

Esta drástica y, a mi juicio, mal fundada interpretación del ordenamiento constitucional ha liquidado, naturalmente (en tanto se mantenga) la posibilidad misma de un *ius commune* urbanístico en España, que, de golpe, ha venido a convertirse en este punto en un Estado de signo confederal, como apuntó con acierto el voto particular del Sr. Jiménez de Parga, o, como yo mismo he dicho en alguna ocasión, en un Estado sin territorio, en una suerte, pues, de Orden de Malta.

El desconcierto subsiguiente ha sido y sigue siendo inenarrable.

1.5. La situación actual: un breve apunte

A la Sentencia de 20 de marzo de 1997, que ha dejado desnudas de la noche a la mañana en materia urbanística a las Comunidades Autónomas que cubren la mayor parte del suelo (ya que no territorio, en estricto sentido técnico-jurídico) español (excepción hecha de Cataluña, el País Valenciano, Galicia y Navarra), a pesar de la «curiosa resurrección» del viejo Texto Refundido de 1976 (que la Ley 8/90, de 25 de julio, había derogado ya), ha seguido, como no podía ser menos, una reacción en cadena de los distintos legisladores autonómicos que, para evitar el vacío normativo y la radical inseguridad resultante del sistema de fuentes derivado de la Sentencia, se han apresurado a promulgar Leyes provisionales que, por lo

que luego se dirá, más bien complican que aclaran el turbio y espeso panorama normativo.

El sistema de fuentes dibujado a resultas de la Sentencia constitucional es, en efecto, inmanejable para cualquier jurista, incluidos, por supuesto, los once jueces constitucionales que con su voto dieron vida a la Sentencia de 20 de marzo de 1997, a los que me gustaría ver lidiar el más pequeño de los problemas urbanísticos que plantea la realidad cotidiana, único medio por el cual llegarían a darse cuenta de la magnitud real de su obra, que ni siquiera pudo imaginar el anónimo autor del viejo adagio *fiat iustitia et pereat mundus*.

En primer lugar y a la cabeza del sistema figuran hoy los fragmentos normativos del Texto Refundido de 1992 que la Sentencia ha dejado en pié, la mayoría de los cuales proceden, por cierto, de la Ley 8/90, de 25 de julio. En ese primer lugar figura también la nueva Ley estatal de 14 de abril de 1997, aunque una buena parte de su breve contenido está «tocada de ala» por la doctrina de la propia Sentencia.

En segundo lugar, figura la legislación autonómica, entre la que hay que distinguir la anterior a la Sentencia constitucional, dentro de la cual hay una buena parte que es anterior a la reforma de 1990, y la posterior a la misma, que para «tapar el agujero» creado por dicha Sentencia ha reproducido de un modo u otro el Texto Refundido estatal de 1992, asumiéndolo como Derecho propio de cada Comunidad.

En este epígrafe figuran la Ley cántabra de 25 de abril de 1997, la vasca de la misma fecha, la castellano-manchega de 10 de julio de 1997, la madrileña de 15 de julio de 1997, la andaluza de 18 de junio de 1997 y la castellano-leonesa de 13 de Octubre de 1997, hasta el momento (2).

Para complicar las cosas un poco más hay que tener presente que la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997, al estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Texto Refundido de 1992, ha declarado nulos siete u ocho preceptos más de aquél, que la Sentencia constitucional había dejado en pié, en este caso por *ultra vires*, en la

(2) Véanse sus exposiciones de motivos justificativas en la Sección de Documentación de este mismo número de *CyTET* [n.e.].

medida en que excedían el mandato de refundición, lo que plantea la duda de si a estos concretos preceptos les alcanza la legislación autonómica que acaba de citarse y que vino a asumir como Derecho propio de las Comunidades Autónomas el Texto Refundido estatal de 1992.

En tercer lugar, el «resucitado» Texto Refundido de 1976, preconstitucional y anterior también a la reforma legal de 1990, imposible por eso de «casar» con los fragmentos todavía vigentes del Texto Refundido de 1992.

En cuarto lugar, los Planes Generales municipales, que los hay de todos los colores: unos de la época en que estaba en vigor el Texto Refundido de 1976, otros del periodo 1990-1992 y un tercer grupo, en fin, posterior a la publicación del Texto Refundido de 1992 y elaborados, por lo tanto, siguiendo su plantilla, algunos de los cuales (como, por ejemplo, los de Santander y Madrid) fueron definitivamente aprobados en los días comprendidos entre la firma de la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997 y la publicación de la misma en el Boletín Oficial del Estado, el 25 de abril siguiente. Hay así unas ciudades con aprovechamiento medio para todo el suelo urbanizable programado, otras con aprovechamiento tipo y áreas de reparto, otras ... Para qué seguir.

Si la designación de Magistrados constitucionales se subordinara a la solución de un caso práctico sobre esta materia habría que cerrar el edificio de la calle Domenico Scarlatti por falta de candidatos en condiciones de acceder al cargo, ya no habría jurista alguno capaz de superar tamaño prueba.

Esta es la situación en el momento en el que el Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones parece entrar en la recta final de su recorrido parlamentario.

2. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

2.1. El diagnóstico del que parte

El Proyecto de Ley, ya lo dije antes, se elaboró para dar respuesta a la crisis de confianza en el viejo sistema legal de 1956-1975 que había dado vida a la cultura

urbanística común en la que todos sin excepción nos hemos formado.

Parte por ello de una valoración de la situación a la que ese sistema legal y, sobre todo, el abuso del mismo, su retorcimiento progresivo por los gestores del urbanismo a impulsos unas veces de la tendencia al «mangoneo» tan frecuente en nuestros gobernantes, del afán, ciertamente noble, pero desviado de obtener por la vía de la gestión urbanística recursos para la Hacienda municipal, siempre exangüe, y –¡por qué no decirlo, si es un secreto a voces!– del complejo fenómeno de la corrupción, nos había conducido.

El párrafo inicial de la Exposición de Motivos del Proyecto expresa asépticamente esa valoración en términos que, detalles aparte, parecen difícilmente discutibles:

«Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico, al multiplicar innecesariamente las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano y, consiguientemente, las cotas de discrecionalidad del sistema, lo que, unido a la limitación artificial de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste e impidiendo una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final».

De esta valoración y de la constatación del fracaso –también indiscutible– de la Ley 8/90, de 25 de julio, surge la rectificación que el Proyecto pretende, «cuyo norte –dice también la Exposición de Motivos– no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad, que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez».

2.2. Las líneas maestras del Proyecto. En particular, el nuevo régimen del suelo urbanizable

El Proyecto es, en rigor, muy simple. No podía ser de otro modo, dado el estrecho espacio que le deja la Constitución en cualquier caso (esto es, antes y después de la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997) al legislador estatal en esta materia. Los redactores del Anteproyecto ya lo habían visto así, por lo que los ajustes que hubieron de introducirse en él a consecuencia de la célebre Sentencia resultaron mínimos. Todo se reduce, pues, a unas disposiciones generales (Título I), a la regulación del régimen de la propiedad del suelo (Título II), al establecimiento de un nuevo sistema de valoraciones (Título III), a la inclusión de unos cuantos preceptos sobre expropiaciones sin ningún propósito innovador con el fin de que «no se pierdan» en el maremagnum normativo actual (Título IV) y a la depuración de las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial de la Administración en este ámbito para cohererlas con la nueva regulación de la propiedad del suelo (Título V). En total cuarenta y cuatro preceptos sóloamente, de los cuales los más importantes son los contenidos en los artículos 7 a 22, que integran el Título II, al que ceñiré en esta ocasión mis comentarios.

Dos son, en principio, las claves de la nueva regulación de la propiedad del suelo que el Proyecto contiene y, por lo tanto, del Proyecto mismo: la alteración de las proporciones tradicionales a las que venía ajustándose la relación entre suelo urbanizable y no urbanizable y la eliminación del concepto de programación, ambas ya enunciadas en el Decreto-Ley de 6 de junio de 1996.

La nueva clasificación del suelo ratifica la tríada ya tradicional, suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, «o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística», mención ésta añadida en el curso de la tramitación parlamentaria en sustitución de un segundo párrafo que incluía la redacción inicial del artículo 7 con la pretensión de facilitar el tratamiento de los núcleos rurales de la cornisa cantábrica en la línea ya apuntada por la legislación gallega.

La definición de las tres clases de suelo no es muy novedosa en apariencia, porque reitera, más o menos, la tradicional del suelo urbano y precisa con mayor detalle la del suelo no urbanizable. Si se presta un poco más de atención se observará, sin embargo, que el suelo urbanizable se define ahora no por relación al planeamiento («los terrenos a los que el Plan General Municipal declare adecuados para ser urbanizados»), sino directamente por el propio texto legal incluyendo sin más todo el suelo que «no tenga la condición de urbano o no urbanizable».

La idea del Proyecto es, pues, muy clara: salvo el suelo ya transformado y que por serlo tiene necesariamente la condición de urbano y aquél que no deba ser transformado nunca (en razón de su sujeción a regímenes especiales de protección, de su valor agrícola, forestal o ganadero o de sus riquezas naturales, de su vinculación a la protección del dominio público o de exposición a «riegos naturales contemplados en el planeamiento sectorial», precisión esta última introducida en la tramitación parlamentaria a consecuencia de la amarga experiencia de las inundaciones de Badajoz), todo el resto del territorio pasa a ser considerado por la Ley como urbanizable, en el sentido susceptible de soportar desarrollos urbanos.

Personalmente, creo que la elección del término «urbanizable» no es afortunada, porque este término parece dar a entender que este suelo tiene una especial vocación urbana, lo que está muy lejos de la idea de la que el Proyecto parte. Hubiera sido por ello preferible, como sostuve desde el primer momento, utilizar para el caso la expresión más neutra de suelo apto para la urbanización, que es también la que mejor refleja esa idea.

Porque de lo que se trata es, justamente, de ampliar la oferta *potencial* de suelo o, por lo menos, de no restringirla *ab initio* de un modo artificial. Todo el suelo que carezca de especiales valores ambientales, culturales o económicos y que no esté vinculado a la protección del dominio público o esté expuesto a rigores naturales es, en principio, un suelo capaz de servir de soporte a desarrollos urbanos (que, por supuesto, no tienen que ser necesariamente residenciales) y no debe excluirse *a priori*

su eventual transformación. Ninguna razón objetiva, más allá de las referidas, justifica *ab initio* esa exclusión.

La proporción tradicional entre suelo urbanizable y suelo no urbanizable cambia así radicalmente, se invierte incluso, porque, de acuerdo con el Proyecto, el suelo no urbanizable será en adelante una pequeña porción de la totalidad del suelo disponible, aquélla en la que concurren las razones objetivas que el Proyecto señala como impeditivas de toda acción transformadora.

La segunda de las claves de la regulación legal en proyecto es la eliminación del concepto de programación y es consecuencia de la anterior.

El planeamiento positivo, maximalista y omnicompreensivo instaurado entre nosotros por la Ley de 1956, capaz de prever y regular por anticipado el futuro de la ciudad hasta el último detalle, comportaba también una rigurosa programación en el tiempo de la «maqueta» de ciudad que venía a construir. En ese contexto, la programación era una pieza esencial, ciertamente, que completaba la obra de la autoridad planificadora, cuyo desarrollo venía a acompasar al propio proceso de implantación y expansión de los sistemas generales llamados a vertebrar el conjunto.

Ese esquema ideal, conceptualmente irreprochable, nunca funcionó en la práctica con el rigor que el modelo exigía, lo que contribuyó a poner en primer plano sus riesgos potenciales. *De facto*, la programación vino en convertirse en un factor de rigidez y a reducir de un modo tan drástico como innecesario la oferta de suelo realmente disponible a una pequeña porción del efectivamente incluido en el programa cuatrienal del plan. Esta pequeña (en términos relativos) porción del suelo en el que podía actuarse en cada periodo de cuatro años contribuía a crear una escasez artificial, propiciando aumentos de valor del suelo así programado a poco que la coyuntura económica cambiara de signo y desbordara los cálculos en su día realizados por el planificador autor del programa.

De nada servía, por lo tanto, clasificar como urbanizable una gran cantidad de suelo si luego sólo podía actuarse realmente en el pequeña parte incluida en el programa de cada cuatrienio.

Esta rigidez es la que el Proyecto ha querido romper prescindiendo pura y simplemente del concepto de programación. La objeción que a esta opción del Proyecto puede oponerse salta a la vista: prescindir del programa y permitir, en consecuencia desarrollos urbanísticos en todo el ancho suelo urbanizable, que será ahora, insisto, la mayor parte del territorio de cada municipio, puede producir una ciudad anárquica.

No me parece difícil, sin embargo, responder a esa objeción y ello por varias razones, que expondré esquemáticamente a continuación:

En primer lugar, porque el suelo urbanizable no queda en absoluto al margen del planeamiento. Lo que ocurre simplemente es que para ese suelo el plan ya no contiene una ordenación positiva, no dice lo que hay que hacer, sino sólo lo que en ningún caso podrá hacerse. El Proyecto parte, pues, en este suelo de la idea de planeamiento negativo. La Exposición de Motivos así lo explica con toda claridad cuando dice que:

«... en ese amplio espacio podrán, por lo tanto, promoverse actuaciones urbanísticas, previa aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo en los términos que precise la legislación urbanística en cada caso aplicable, *siempre, naturalmente, que sean conformes con la estructura general del territorio que el planeamiento general haya fijado, que no incidan en usos declarados por éste incompatibles con los previstos por aquella estructura ni rebasen las intensidades máximas de edificación que dicho planeamiento pueda haber establecido*»;

lo que venía a traducirse luego en la redacción del capital artículo 16, que reproducía en su versión inicial esta idea utilizando, incluso, las mismas palabras.

En segundo lugar, porque la actuación en suelo urbanizable, si bien puede localizarse en cualquier punto de dicho suelo, no por ello habrá de desembocar en la temida anarquía, ya que los promotores de la misma tendrán que realizar a su costa las infraestructuras precisas para conectarla con los sistemas generales (artículo 16.2) e, incluso, para ampliar o reforzar dichos

sistemas en la medida en que la actuación de que se trate lo requiera, a juicio de la Administración (artículo 18.3).

No es presumible, por lo tanto, ni imaginable siquiera por razones económicas obvias que se promuevan actuaciones sensiblemente alejadas del ámbito de influencia de los sistemas generales definidos por el planeamiento, ya que la ventaja inherente al menor precio de los terrenos más alejados quedaría absorbida, a partir de ciertos límites, incluso con creces, por el mayor coste de las infraestructuras de conexión que el promotor ha de financiar en todo caso.

En los límites de ese inevitable cálculo económico a realizar por los promotores y en el concreto espacio en el que «las cuentas salgan» se moverá la propuesta flexibilizadora que contiene el texto del Proyecto, que de este modo propicia un cierto aumento de la oferta potencial de suelo sin que en ningún caso pueda decirse de él que permita construir en cualquier sitio.

La Exposición de Motivos del Proyecto es también explícita en este punto cuando afirma que:

«...el régimen urbanístico del suelo prescinde así de imponer a los propietarios un sistema de actuaciones programadas por la Administración, sin datos ni garantías efectivas que aseguren su ejecución, que ésta está sólo en condiciones de ofrecer en relación a sus propias actuaciones. Ello no implica, en ningún caso, una renuncia a la función directiva y orientadora que es consustancial a la idea de plan. *Muy al contrario, la Ley parte del efectivo ejercicio de esa función por el planeamiento general, que debe fijar en todo caso la estructura general del territorio, esto es, la imagen de la ciudad que la comunidad que lo aprueba considera deseable, ya que esa es una referencia de la que, en ningún caso, puede*

prescindirse. [Más allá no debe, sin embargo, prejuizarse, y menos aún desde una Ley como ésta, la ordenación concreta del suelo exterior a las poblaciones, para lo cual debe bastar, como regla general y de acuerdo con lo que al efecto disponga la legislación urbanística, el establecimiento de los usos incompatibles con aquella estructura general y el señalamiento de intensidades máximas de edificación, de forma que se posibiliten cualesquiera desarrollos que respeten esos límites]». (3)

Estas ideas, que eran muy nítidas, como se ve, en el texto inicial del Proyecto de Ley, han quedado parcialmente desdibujadas en el texto salido del Congreso de los Diputados, a resultas de la modificación experimentada por el artículo 16 en virtud de una enmienda transaccional de los grupos que forman la mayoría parlamentaria. La modificación parece responder, sin embargo, a la preocupación de preservar en su integridad las competencias de los legisladores autonómicos más que al propósito de rectificar el planteamiento expuesto que constituye, como hemos visto, el núcleo mismo de la reforma legal (4).

2.3. El derecho a urbanizar de los propietarios del suelo urbanizable

De nada serviría el intento de aumentar la oferta potencial de suelo mediante la ampliación del suelo urbanizable si no se afirmara al propio tiempo el derecho de los propietarios de ese suelo a promover su transformación. Así lo hace el artículo 15 del Proyecto.

Con todo, el reconocimiento legal de ese derecho quedaría reducido a la nada si quedara enteramente a expensas de la decisión discrecional de la Administración sobre el planeamiento de desarrollo

(3) El párrafo entre [] ha sido suprimido a su paso por la Comisión Congreso-Senado; ver *Documentación* en este mismo número de *CyTET* [n. e.].

(4) La redacción inicial del Proyecto preveía en su artículo 16.1 la posibilidad de que el planeamiento general delimitara algún sector concreto dentro del suelo urbanizable (normalmente en el ámbito comprendido dentro de la red ya existente de los sistemas generales) y fijara sus condiciones concretas de desarrollo, esto es, una ordenación positiva del mismo, al modo tradicional, supuesto que su desarrollo

efectivo, dada su ubicación, podía presumirse inmediato. Así lo explicaba con detalle la Exposición de Motivos. En esta clave debe leerse el texto resultante de la redacción dada por el Congreso de los Diputados a este apartado. El apartado 2 de la redacción actual del artículo 16 debe entenderse también a partir de la redacción primitiva, que contemplaba el supuesto general del suelo urbanizable para el que el planeamiento general operaba sólo por vía negativa, señalando simplemente usos incompatibles e intensidades máximas.

imprescindible para proceder a la transformación.

La reforma se enfrentaba aquí a un auténtico dilema de solución nada fácil, porque, como es obvio, no puede negarse a la Administración la competencia para decidir finalmente sobre la aprobación del planeamiento de desarrollo.

El artículo 16 de la redacción inicial del Proyecto intentó encontrar una solución intermedia entre los dos polos del problema —el derecho del propietario a promover la transformación del suelo de su propiedad y el poder de la Administración de reservarse la última palabra sobre el planeamiento de desarrollo imprescindible al efecto— arbitrando un mecanismo de consulta al Ayuntamiento, a quien el propietario podría dirigirse exponiéndole las características básicas de la actuación que se proponía promover y preguntándole por su compatibilidad con el planeamiento general y con las previsiones de la ordenación territorial o de los planes y proyectos sectoriales, así como sobre las obras de infraestructura que habría de realizar para conectar su actuación con los sistemas generales. La respuesta del Ayuntamiento a estas cuestiones sería en todo caso «vinculante en relación con la tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo».

Con ello se pretendía asegurar el mínimo de seriedad necesario para abordar todo proyecto de inversión y descartar los cambios de opinión caprichosos por parte de las autoridades municipales, comprometiendo éstas con la opinión expresada por ellas al responder a la consulta.

El Anteproyecto iba, incluso, un poco más lejos en esta línea al exigir expresamente que esa respuesta fuese razonada y se produjese

en un plazo de tres meses, precisiones éstas que se eliminaron del Proyecto aprobado por el Consejo de Ministros (5).

El Congreso de los Diputados ha mantenido el trámite de consulta, pero lo ha desdibujado también al remitir sus efectos a lo que en cada caso establezca la legislación autonómica aplicable. Es una lástima que haya sido así, porque, si ese mínimo de seriedad no se asegura y se trivializa el mecanismo de consulta para primar la libertad decisoria de la Administración a la hora de resolver sobre el planeamiento de desarrollo, el derecho que el Proyecto dice reconocer al propietario a promover la transformación del suelo urbanizable de su propiedad quedaría reducido a la nada y con él la idea esencial de la reforma resultaría desvirtuada por entero.

3. EL PRÓXIMO FUTURO

No puedo, ni quiero jugar a adivino, por lo que me limitaré en este punto a hacer unas muy breves observaciones.

La primera concierne a la función profiláctica del Proyecto de Ley. Al redactarlo se quiso «limpiar» el terreno de los «cascotes» producidos por la explosiva Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997. Con esa idea se incluyeron en el texto los preceptos relativos a la expropiación forzosa que recoge su Título IV a fin de que la «operación limpieza» fuese más neta y pudiese derogarse en su totalidad lo que quedaba en vigor de los Títulos Preliminar, Primero, Segundo y Sexto del Texto Refundido de 1992.

El Congreso de los Diputados ha querido ir un poco más lejos en este sentido y deroga el Texto Refundido de 1992 entero,

(5) El texto del artículo 17 del Anteproyecto, en su versión última de 2 de abril 97, decía así al referirse a la consulta previa: «En este supuesto, el procedimiento se ajustará a las siguientes reglas:

1.º El Ayuntamiento, en el plazo que establezca la legislación urbanística aplicable o en su defecto en el de tres meses, dictará acuerdo motivado en el que expresará: (a) Si la propuesta es o no conforme con la estructura general del territorio establecida por el planeamiento general y si respeta o no los usos declarados por éste incompatibles y las intensidades máximas de edificación por él fijadas. (b) Si existen determinaciones que incidan en el desarrollo de la propuesta derivadas de la ordenación territorial o de planes y proyectos sectoriales, señalando en su caso cuáles son éstas y las condiciones a las que aquélla habría de ajustarse. (c) Las

obras que el promotor habrá de realizar a su costa para asegurar la necesaria conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación, de conformidad con lo dispuesto en el punto 3 del artículo 19 de la presente Ley.

2.º Si en el plazo citado en el punto anterior no se hubiera dictado acuerdo municipal se entenderá obtenida la conformidad del Ayuntamiento para iniciar la tramitación.

3.º La tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo no podrá ser denegada por razones de oportunidad si, además de cumplir con las determinaciones legalmente establecidas, existe la debida correspondencia entre el mismo y el acuerdo municipal al que se refiere la regla 1.º.

[Ver «Borrador de Anteproyecto de nueva Ley del Suelo», texto íntegro, en *CyTET*, n.º 110: 831-9, sección de *Documentación*.]

salvo medio centenar de preceptos que cita expresamente y que se corresponden con competencias del legislador estatal.

Merecería la pena, sin embargo, prolongar la operación hasta sus últimas consecuencias, teniendo presente la «resurrección» como derecho estatal supletorio del viejo Texto Refundido de 1976 para evitar que quedaran separadas en tres bloques distintos las normas estatales en la materia (la futura Ley hoy en proyecto, el medio centenar de preceptos del Texto Refundido de 1992 que está salva de la derogación y el Texto Refundido de 1976). La solución sería reunir estos tres bloques en un texto único, en el que habría unos preceptos que serían de aplicación general (los de la nueva Ley y los del Texto Refundido de 1992 y otros de aplicación sólo supletoria).

Esto es perfectamente posible y también conveniente. Es conveniente por razones de coherencia y de seguridad jurídica, que es también un valor constitucional nada despreciable, aunque el Tribunal Constitucional lo haya ignorado en este caso. Es posible porque, aunque el «supremo intérprete de la Constitución» también lo olvidó, Ceuta y Melilla son territorio español y no tienen otro legislador que las Cortes Generales. *Necesitan*, pues, un texto legal sobre el suelo y la ordenación urbana completo.

Todo podría arreglarse todavía introduciendo una enmienda en el Senado de este tenor:

«1. El Gobierno, en el plazo de seis meses, refundirá en un sólo texto los preceptos de la presente Ley, los del Texto Refundido de 26 de junio de 1992 a que se refiere la disposición derogatoria de la misma y los del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 que continúen en vigor. Los precedentes de este último Texto Refundido tendrán el valor que les confiere el artículo 149.3 de la Constitución.

2. El texto aprobado por el Gobierno será de aplicación general en las ciudades de Ceuta y Melilla».

La aprobación del Proyecto de Ley obligará en todo caso a los legisladores

autonómicos a modificar su legislación actual, recientemente acomodada con carácter provisional al Texto Refundido de 1992 en buena parte de las Comunidades Autónomas. Si esta acomodación se hace con la debida diligencia el caos normativo actual podría liquidarse dentro del año que acaba de comenzar.

Esto en cuanto a los aspectos formales. ¿Y los de fondo? El Proyecto de Ley en tramitación, dadas sus limitaciones constitucionales, no tiene por sí sólo la respuesta. Contiene una propuesta capaz de abrir una nueva etapa en el Derecho Urbanístico español, pero, como advierte su Exposición de Motivos, «su obra reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas, sin la cual la reforma que ahora se inicia quedaría incompleta».

A mi juicio, que nada vale por supuesto, la probable promulgación de la nueva Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones requeriría la prolongación del esfuerzo político con ella iniciado y la apertura de un diálogo llamado a asegurar la imprescindible coordinación del legislador estatal con los legisladores autonómicos, para lo cual la sede idónea es la que las Leyes vigentes establecen, la Conferencia Sectorial sobre ordenación del territorio y urbanismo.

Si el sentido común tuviera algo que ver con la política o hubiera en ésta espacio para él, esa imprescindible coordinación no debería ofrecer demasiados problemas. Recuerdo a quien lo haya olvidado que la liberalización del mercado del suelo ha formado parte de todos los programas de convergencia elaborados por los últimos Gobiernos, tanto socialistas, como populares. Sólo resta ser consecuentes con esta toma de postura política.

Si de algo sirve recordaré también que en la Europa a la que pertenecemos soplan hoy vientos de simplificación en esta materia, todo lo contrario, pues, de la confusión y complejidad en la que nosotros nos vemos sumidos y de la que tenemos que hacer a toda costa un esfuerzo por salir cuanto antes (6).

(6) Es significativo al respecto el Coloquio organizado en Milán por la Asociación Italiana de Derecho Urbanístico los días 17/18 de octubre pasado sobre el tema *Semplificazione amministrativa e*

attività edilizia, al que asistieron especialistas de Francia, Alemania y Gran Bretaña, amén, claro está, de los propios italianos y en el que tuve la fortuna de participar representando a España.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BIDAGOR LASARTE, Pedro (1996): «Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII: 107-108: 91 ss, prim-ver. 1996.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1974a): *Ante la reforma de la Ley del Suelo*, lección inaugural del curso académico 1974-1975 en la Facultad de Derecho de San Sebastián.
- (1974b): *El urbanismo concertado y la reforma de la Ley del Suelo*, IEA, Madrid.
- (1992): «Informe sobre la Ley 8/1990, de 25 de julio, y sobre el anteproyecto de Texto Refundido de la legislación del suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*: 129: 13 ss.
- (1997): «El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 94: 189 ss.; y en VVAA: *La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1.997 sobre el ordenamiento urbanístico*: 17 ss, El Consultor, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1958): «La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo», en *Problemas actuales de Régimen Local*: 85 ss, Instituto García Oviedo, 2.ª ed., Sevilla, 1986.
- ROMAY BECCARIA, J. Manuel (1974): *La política urbanística*, en *La España de los años 70. El Estado y la política*, Madrid.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1972): *El por qué de una reforma*, folleto editado por la Secretaría General Técnica, Servicio de Publicaciones, Ministerio de la Vivienda, nov. 1972.