

Sobre el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo

Ramón BETRÁN ABADÍA

Arquitecto-urbanista

RESUMEN: Hasta el momento, el proceso de elaboración de la cuarta reforma de la ley sobre régimen del suelo ha pasado por la redacción de una serie de textos sucesivos, desde el primer borrador difundido al proyecto aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de mayo de 1997. Si el borrador y el anteproyecto de 14 de marzo se explicaban por las mismas ideas desreguladoras que venían repitiéndose desde la divulgación del informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de mayo de 1993, en el proyecto se ha llegado a una propuesta más desdibujada, por la mutilación a que se le ha sometido desde distintos frentes, sobre todo la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. El trabajo que sigue analiza el proceso de formación de este texto y destaca aquellas permanencias que aún le hacen capaz de producir un giro pronunciado en la línea de evolución de la tradición legislativa española en materia de urbanismo.

Descriptor: Legislación urbanística; Régimen del suelo; Gestión urbanística.

I. DEL INFORME DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA AL BORRADOR DE FEBRERO DE 1997

El 21 de febrero de 1997, el Consejo de Ministros debatió un «ambicioso plan liberalizador» que incluía, como una más de setenta y siete medidas básicas de contenido económico, la reforma de la legislación urbanística estatal, con sustitución de la actual ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, proveniente de 1956, por una «ley de mínimos» definidora de un nuevo estatuto de la propiedad fundiaria, caracterizado por una adjudicación de facultades mucho más amplia y por una extrema disminución de la capacidad de intervención de los poderes

públicos a través de la ordenación urbana y territorial.

Pocos días antes, el 17 de febrero, una revista vinculada al sector empresarial inmobiliario había difundido un *borrador preliminar* de esa nueva ley del Suelo, un sucinto cuerpo de treinta y nueve artículos, una disposición adicional y cinco transitorias; se trataba de un texto de carácter desregulador, que perseguía aumentar pronunciadamente las prerrogativas de los propietarios de suelo, acercándose a la regulación de un mercado convencional, con el convencimiento de que un importante aumento de la oferta de suelo clasificado como urbanizable había de llevar a una disminución de costes del suelo urbanizado y, con él, de la vivienda; a tal fin, el suelo urbanizable era definido, residualmente, como todo aquel suelo no urbanizado que no estuviera

[Recibido: 06.97]

justificadamente protegido en razón de su especial interés ecológico o agrícola.

El borrador de ley, en su concepción general de la actividad administrativa en materia de urbanismo, venía a recoger las propuestas que, durante la última etapa del Gobierno anterior se canalizaron a través del informe sobre la liberalización de los servicios públicos elaborado en mayo de 1993 por el Tribunal de Defensa de la Competencia, organismo administrativo independiente adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda (1). Poco más tarde, SOLCHAGA (1993 a y b), ministro de Economía, protagonizó un sonado debate con BORRELL (1993 a y b), ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

El mismo debate se mantuvo durante la elaboración del informe conocido como *Documento de Salamanca*, redactado en 1994 por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo que se había formado por orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de 5 de noviembre de 1993, como consecuencia del informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (2). Gracias al equilibrio político del momento, en la Comisión dominó la postura llamada *constitucionalista* por algunos autores, quedando sistemáticamente en minoría las tesis de los llamados *ultraliberales*, *privatistas* o *tradicionalistas*, que se expresaron en votos particulares que anunciaban la tendencia dominante (al menos a primera vista) tras las elecciones generales de 1996: en general, en dichos votos particulares coincidieron los técnicos del Ministerio de Economía y Hacienda, los representantes de la Dirección General de los Registros y del Notariado, los de la Asociación Nacional de Urbanizadores y los de la Asociación Nacional de Promotores Constructores de Edificios. Según estos votos, la clave de la carestía de la vivienda en España radicaría en una escasez de suelo clasificado como urbanizable por el

planeamiento urbanístico, y, por tanto, para corregirla debería forzarse a los planes a sobreclasificar suelo; se mantuvo en ellos también que la solución a las pretendidas carencias de suelo no debería venir de un aumento de la capacidad concertadora de la Administración ni de la mayor intervención de empresas urbanizadoras, sino de la extensión de las facultades asociadas a la propiedad fundiaria.

Es particularmente importante la referencia al citado informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993, que dedicaba a la regulación del «mercado del suelo urbano» (como reduccionistamente se consideraba la cuestión urbanística) su capítulo X, desarrollado en no más de 8 ó 9 páginas, y redactado por SORIANO GARCÍA (1995a y b), catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura y miembro de la comisión que se ha encargado de la redacción del anteproyecto de ley estatal que se está tramitando en la actualidad. De acuerdo con las competencias que le otorgaba la Ley de Defensa de la Competencia, el tribunal propuso al Gobierno, a través de este informe, unos criterios generales para emprender una modificación legislativa encaminada a «introducir o aumentar la competencia», aceptado el supuesto de que era la normativa vigente la que la limitaba artificialmente en el mercado fundiario, y que la liberalización de éste era «trascendental no sólo en sí misma, sino en cuanto permite la flexibilidad de la oferta de todas las actividades y en especial la de servicios.» El informe reconocía la peculiaridad del sector (3), por lo que se recomendaba acometer la reforma gradualmente, debiéndose comenzar por la creación de una comisión en la que, «además de los expertos tradicionales del sector participen economistas y hacendistas».

Los criterios de reforma propuestos se concretaban en los siguientes enunciados generales que sucintamente se reproducen,

(1) Se transcriben un extracto de la introducción y el texto íntegro del capítulo X del informe. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, II (99) 1994:155-62.

(2) Para la perfecta comprensión del contenido y del entorno en que se formó el texto completo elaborado por la COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1996), es recomendable acompañar su lectura con la revista *Ciudad y Territorio*

Estudios Territoriales, III (103) 1995 «Suelo y urbanismo: su polémica actual».

(3) Por la visión anticompetencial «profundamente grabada en la mentalidad española en las últimas décadas», por los intereses creados «en torno a un sistema que prácticamente niega al mercado» y por la existencia en los demás países europeos de sistemas que también se consideraban opuestos a la libre competencia.

dándoles la importancia que merecen en tanto que ancestros próximos de los principios que inspiran la reforma en curso:

I. «La falta de competencia en el mercado del suelo es el origen de la falta de competencia en otros sectores»; el informe ponía el ejemplo de la distribución comercial, manifestando lo «muy positivo para el consumidor» que, en opinión del Tribunal, ha sido el desarrollo de las grandes superficies desde su liberalización en 1985, si bien el efecto habría sido artificialmente minorado por la política urbanística de los ayuntamientos, por la que, «a menudo, se produce una especie de trueque o permuta entre las autoridades que califican los suelos para usos comerciales y las grandes empresas de distribución. Se concede la calificación si la gran superficie construye, por ejemplo, un polideportivo o un puente para el Ayuntamiento [...] Los ciudadanos obtendrían muchas más ventajas si las grandes superficies pudieran competir entre ellas». Las cargas urbanísticas que se asocian a la función social de la propiedad y los plazos de tramitación que exigen los actuales controles administrativos, se decía, encarecen el suelo y ello repercute en el ciudadano; por tanto, se proponía una reducción de esas cargas y de los plazos, y, en su caso, compensación de las primeras por una mayor presión impositiva.

II. La legislación urbanística vigente desde 1956 constituiría «un caso de intervencionismo extremo», ya que los poderes públicos, en lugar de «fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos», deciden «todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio», impidiendo a los propietarios decidir ese uso, con lo que «se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo [...]. La compartimentación del mercado disminuye la oferta para cada uno de los usos y fuerza al alza los precios.» Así, se responsabilizaba en exclusiva a la zonificación y, en general,

a la ordenación de usos y aprovechamientos por el planeamiento público, del hecho de que, «por un lado sobra terreno y por otro lado, y simultáneamente, los precios se disparan», y ello llevaba a la expresa recomendación de regulación del suelo como si de un mercado simple y llano se tratara.

III. El sistema legal nacido con la ley de 1956 y continuado «con la misma filosofía» tras las reformas de 1975 y 1990, «deja sin capacidad de acción al propietario y traslada todas las decisiones a la autoridad urbanística»; se responsabilizaba expresamente a este sistema legal, de «la destrucción de la costa y de muchas ciudades», olvidando que las presiones especulativas más brutales en ambos casos se produjeron en los años anteriores a la ley y en los que, aun ya promulgada ésta, no se contó con planeamiento que la desarrollara o no se aplicó éste: «se suponía que una vez suprimida la libertad se iba a crear el orden, pero lo que se ha creado es el caos.» Acto seguido, se comparaba esta legislación nada menos que con «la normativa anti-propietarios establecida en la Unión Soviética durante setenta años» (4); el informe mantenía la llamativa tesis de que en España ha sido práctica común entre la Administración y los administrados la postergación del propietario, y ha dominado la idea de que «el propietario no sirve para nada y cuanto más se le expropie y más se le aparte del sistema, los precios del suelo bajarán más» (5). Como consecuencia de estos planteamientos, se proponía una regulación ligera, basada sólo en la defensa de intereses generales extraurbanísticos, como la salud pública o la seguridad de las personas, y que dejara libertad a los individuos en todo lo demás, reforzándose el concepto de la propiedad como un derecho individual y aumentándose la capacidad de decisión de los propietarios en su calidad de promotores.

IV. En estricta coherencia con lo anterior, se recomendaban medidas tendentes a reducir la discrecionalidad de la intervención administrativa en la acción urbanística: «esa intervención debe hacerse

(4) Para asombro del lector, el apartado X.5 del informe, dedicado a analizar la legislación urbanística española nacida en 1956 concluía afirmando que «es curioso constatar cómo en los países de economía de mercado parece que todo está planificado, mientras que en los países comunistas todo es caótico.»

(5) Naturalmente, no se concretaba tal hipótesis en datos concretos acerca del recurso relativo a los sistemas de compensación, cooperación y expropiación en la ejecución urbanística y de los resultados constatados de cada uno de ellos.

a base de reglas y no de discrecionalidad. Deben defenderse todos los objetivos públicos que se quiera –alturas, densidades, necesidad de espacios verdes, infraestructuras, etc.– pero la autoridad no puede llegar al extremo de decidir qué hay que hacer en cada espacio y cuándo debe hacerse.» Consecuentemente con la negación de la característica potestad discrecional de la Administración a que responde el planeamiento, se ponía en duda la eficacia de «los llamados “planes”», en tanto que instrumentos de concreción espacial, desde el poder público, de usos y ordenaciones, y se hacía responsable a los programas que contienen y a la lentitud de tramitación de las figuras de desarrollo por la Administración de una cantidad de efectos económicos negativos «difícil de imaginar»: coste de la vivienda, aumento de los tipos de interés, reducción de la inversión pública...

V. Se proponía una reforma de la legislación urbanística, «herencia –como la laboral– del régimen anterior» (de la ley de 1956 se decía que «a pesar de gestarse en un régimen sin libertades, es elogiada por muchas revistas de urbanismo del mundo»), desde presupuestos marcadamente mercantilistas; se achacaba buena parte de la culpa del mantenimiento de esa legislación y de la falta de detección de sus innumerables efectos perversos a que «todavía ningún economista importante del país ha dedicado la mínima atención a los problemas de competencia creados por la legislación del suelo.»

VI. Se afirmaba, en un pasaje que ha tenido ecos en determinadas manifestaciones producidas en torno a la elaboración del proyecto de 23 de mayo, que «en el sistema actual algunos entes locales se comportan en algunos casos como auténticos especuladores, restringen la oferta de suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente», todo ello debido a las carencias de las Haciendas Locales, a las que

debería garantizarse «un sistema de financiación ortodoxa».

VII. Finalmente, el informe denunciaba, en este caso pensamos que con toda la razón, que es tradicional en la Administración española la concentración de la atención en las actividades de prohibición y autorización *sobre el papel*, habiéndose descuidado extremadamente las de verificación del cumplimiento de la norma, con ausencia secular de vigilancia, control y sanción, fruto de lo cual ha sido la proliferación de la ilegalidad urbanística, ante la indiferencia administrativa.

Al efecto de satisfacer todos estos objetivos, concluía el capítulo X del informe recomendando una regulación novedosa orientada según los siguientes principios:

a) El suelo urbano se debería regular con reglas generales objetivas, de las que serían buen ejemplo las tradicionales ordenanzas municipales de la edificación.

b) El suelo no urbanizable debería reducirse a aquel que merece una especial protección por razones extraurbanísticas (medioambientales, paisajísticas y ecológicas), precisándose «cual ha de ser en todo el territorio nacional» (6).

c) Al resto del territorio nacional, su mayoría, se le debería reconocer su condición de urbanizable, quedando su desarrollo sólo sujeto a normas generales, al albur de los propietarios en cuanto al tiempo y el modo de su incorporación al proceso urbanístico; todas las negativas a la libre iniciativa particular deberían ser «justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos».

Se relacionaba también el borrador de ley de febrero de 1997 con medidas legislativas adoptadas desde la segunda mitad de los años ochenta en otros países europeos, de acuerdo con el creciente papel del suelo como moneda de cambio y activo financiero (7) y, por añadidura, con el papel

(6) Si bien el informe de mayo de 1993 no aludía a indemnizaciones, el autor ha concretado en otro lugar que, en su sistema de «planificación negativa» (el paso «de la economía de la prohibición a la economía del dejar hacer»), en que solamente quedarán fuera del suelo urbanizable «aquellas zonas del territorio nacional que no pudieran ser objeto de tratamiento urbanístico» por razones medioambientales o productivas, debería retribuirse «con justa y debida compensación a los propietarios afectados» (SORIANO, 1995a: 122).

(7) GARCÍA-BELLIDO (1993: 177), ha escrito que, a través de la generación colectiva y entrega *ab initio* de aprovechamientos urbanísticos a la propiedad, el planeamiento se configura como «creación artificial de un valor virtual, expectante, que se cede gratuitamente como préstamo en especie, con garantía pseudo-hipotecaria en el propio valor expectante dado al suelo»: «de este modo la Administración puede mantenerse al margen de las operaciones privadas de urbanización, pasando la obligación de hacerlo en su nombre a los propietarios agraciados» (GARCÍA-BELLIDO, 1996: 10).

dominante de los mercados financieros en las economías occidentales, ya muy alejadas de los viejos valores productivos del capitalismo industrial (8). Es también conocida la importante presencia del sector de la construcción en la composición de la actividad económica europea y, sobre todo, española, y el interés que puede tener su estímulo en planteamientos que persiguen objetivos a muy corto plazo.

Durante la última década, ha sido una constante la regresión legislativa que en esta materia se ha producido en países como Gran Bretaña, Francia o, sobre todo, Italia. Todas estas reformas normativas confluyen en una desaparición de los mecanismos de reparto de cargas y beneficios, en un traslado a esferas estrictamente políticas (muchas veces estatales) de las decisiones sobre autorización de grandes proyectos, incluso contrarios a plan (Gran Bretaña, Italia), y en el cultivo de un *urbanismo por sorpresa* o *urbanismo flexible*, donde las previsiones del plan pueden no ser respetadas por proyectos de iniciativa particular: se priva al plan de su condición normativa y se convierte en mero acto administrativo que manifiesta unas *estrategias* (con todo lo que de ambiguo y abierto tiene la recurrente palabra) que luego pueden ampliarse, concretarse o modificarse por actos puntuales discrecionales de igual rango, ya referidos a propuestas concretas (9).

Pero, si bien se mira, incluso dentro de estos esquemas flexibilizadores, en Gran Bretaña o en Francia se mantiene la capacidad de decisión en la esfera pública, dotada de más, y no de menos, capacidad discrecional, al revés de lo pretendido por el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia y las primeras redacciones de la reforma de ley en curso en España. En general, se trata de aumentar, frente al plan

prefigurador de la realidad en toda su complejidad, la capacidad de decisión *a posteriori*, durante la gestión y la concreción del planeamiento de desarrollo y aun de los proyectos de edificación, con una mayor consideración de la gestión cotidiana —el *pilotage* de los franceses—, con la que queda una mayor capacidad de decisión para el plan de escala intermedia, lugar del proyecto urbano. Por lo demás, cuando observamos los recortes de contenido y alcance normativo que al planeamiento de escala municipal se le van dando en otros países occidentales, no debemos olvidar que la situación de partida es muy otra que la española y que, normalmente, la incidencia de tales decisiones es sustancialmente técnica: no en vano —más adelante volveremos sobre ello—, el plan local es, en estos casos, instrumento no atributivo de derechos y deberes, porque el contenido subjetivo de la propiedad viene definido como dato previo a la ordenación.

En Francia, Bélgica y Gran Bretaña, se ha introducido la distinción entre un plan que contiene sólo una organización general del régimen del suelo y unas estrategias globales, y el concreto programa político de la mayoría municipal, que irá concretándose en actos de autorización; en Portugal ni siquiera existe el planeamiento general, identificándose regulación e intervención, en un urbanismo pactado caso a caso; en la práctica, en Bélgica ocurre otro tanto. En muchas ocasiones, se ha utilizado la ecología como coartada ideológica, anteponiendo el llamado *plan ecológico* (canalizando las cargas hacia la resolución de problemas ecológicos de la propia actividad autorizada) al plan que buscaba la redistribución y la reversión de plusvalías: en realidad, no se aporta nada a cambio de mucho, dado que esa exigencia ecológica viene en cualquier caso obligada por normas no urbanísticas (10).

(8) Por citar sólo un par de textos recientes y accesibles para legos en la materia económica, podemos remitirnos a los dos de RAMONET (1997a y b).

(9) Se ha subrayado que lo que en estas reformas se ha pretendido ha sido, sobre todo, posibilitar grandes operaciones privadas no previstas por los planes, sustrayendo transparencia y generalidad a la toma de decisiones; es la misma sorpresa la que juega un papel especulativo y lo que, por tanto se busca: la posibilidad, para determinados sectores con capacidad de negociación política, de convertir suelos adquiridos a bajo coste en soportes de operaciones muy rentables: se trata de crear un mercado del suelo lo más próximo posible al mercado de valores. Ni qué decir tiene que esa definición de la ciudad mediante operaciones puntuales no planificadas resulta incompatible con los mecanismos de reparto de cargas y

beneficios; todo lo más, puede implicar, en uno u otro modo, determinadas contribuciones a las haciendas locales que, a la larga, se traducen en incrementos de precio del suelo.

(10) Y muchas veces comporta ventajas en cuanto a enrarecimiento de la libre competencia entre productos y entre países: ver, si no, el efecto de la normativa sobre reciclado en la fabricación de papel sobre las importaciones de madera y papel, o la limitación a las importaciones de productos que, en un mercado aparentemente abierto como el europeo, supone el requerimiento de determinadas condiciones de fabricación por algunos países, naturalmente los más avanzados y quienes pueden imponer condiciones de mayor inversión al capital productivo; podría hablarse también de los efectos sobre el consumo de etiquetas verdes y demás vagas alusiones a lo «ecológico» del producto vendido.

2. EL MODELO URBANÍSTICO DEL ANTEPROYECTO DE 14 DE MARZO DE 1997

Más adelante, el Gobierno presentó un «anteproyecto de nueva ley del suelo», fechado el 14 de marzo de 1997, algo más amplio pero con idéntico espíritu, desarrollado en exposición de motivos, cuarenta y seis artículos, dos disposiciones adicionales, cinco transitorias y una derogatoria (11).

El contenido de este segundo texto (sobre todo, el tercer párrafo del primer número de la exposición de motivos, que reconoce la carencia de competencias del legislador estatal en materia de urbanismo y afirma la limitación del anteproyecto a las cuestiones directamente vinculadas a la regulación del derecho de propiedad) parecía haberse establecido desde un conocimiento, más o menos impreciso, del contenido de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, que una semana más tarde vino a declarar la nulidad de buena parte del texto refundido de la ley del suelo de 1992 y a redefinir los principios de deslinde competencial en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de modo que, en un entendimiento estricto (y pensamos que criticable en su radical escolasticismo) de la Constitución, al Estado corresponde legislar en materia de derecho de la propiedad del suelo, valoración y expropiaciones, fundamentalmente, y a las Comunidades Autónomas en todo lo relacionado con la ordenación urbana, en su triple vertiente de planeamiento, gestión y disciplina urbanística.

En esta tesitura, mientras responsables del Ministerio de Fomento y de la dirección estatal del partido en el Gobierno entendían que el anteproyecto de 14 de marzo sólo precisaba leves retoques para adecuarse al marco competencial definido por la sentencia, amplios sectores observaban una

vulneración grave de ese marco, entendiendo que el texto estatal se extralimitaba en la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana y predeterminaba un modelo urbanístico concreto, invadiendo las competencias autonómicas; así, sería ajustado a la distribución constitucional de competencias el contenido del anteproyecto en relación con la definición genérica de derechos y deberes básicos de los propietarios, el régimen de valoraciones o los supuestos indemnizatorios, pero no así lo referente a cuestiones relacionadas con la utilización de técnicas o instrumentos específicamente urbanísticos.

En un comienzo, anunciaron responsables del Ministerio de Fomento y del Partido Popular que el anteproyecto se modificaría para acoger con mayor precisión algunas consecuencias de la sentencia, si bien esas modificaciones se anunciaron como de menor transcendencia. Así podían interpretarse declaraciones como las del director general de la Vivienda de 3 de abril de 1997, que advertía que podría dejarse a criterio último de las Comunidades Autónomas la determinación de los porcentajes de aprovechamiento de cesión, fijando la legislación estatal unos valores máximos y mínimos. En declaraciones también de 3 de abril (*El País*, 4 de abril de 1997), Luis Ortiz, portavoz de Vivienda del Partido Popular, señaló que el anteproyecto, «al ser plenamente respetuoso con las competencias de las Comunidades, sólo necesitará algunos retoques para adaptarse a la sentencia del Constitucional.» El 18 de abril, Ortiz declaraba al mismo diario que el Gobierno tenía la intención de remitir «en un mes» el proyecto de ley del Suelo, recogiendo las «precisiones que ha dictado el Constitucional en la sentencia del pasado 20 de marzo» y renunciando a fijar un porcentaje rígido de cesión, aunque procurando que «no esté muy lejos del 10%,

(11) Por la que no quedaría derogada la totalidad del Real Decreto Legislativo 1/1992, aprobatorio del texto refundido de la ley del Suelo, sino sólo sus títulos Preliminar, Primero (con excepción de los artículos 14, 43.1, 44 y 45), Segundo y Sexto, el capítulo 2º del título Tercero y el capítulo 3º del título Cuarto: esto es, la regulación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo (salvo la definición del solar y parte de la regulación de la publicidad urbanística), las reglas de valoración de suelo, la regulación de las áreas de reparto y los aprovechamientos tipo, la de las actuaciones sistemáticas en

suelo urbano y la de los supuestos indemnizatorios. Hubieran quedado vigentes las normas sobre clases de planes de ordenación, tramitación y efectos de su aprobación, normas de aplicación directa, actuación mediante unidades de ejecución y sistemas de actuación, régimen expropiatorio y de venta forzosa, intervención en la edificación y usos del suelo, disciplina urbanística, Patrimonio Municipal del Suelo, derechos de superficie, tanteo y retracto, y régimen jurídico; todo ello en cuanto no se opusiera al contenido de la nueva ley.

aunque no hay una decisión concreta al respecto y tampoco se fijará un porcentaje concreto, sino un margen para que no sea declarado inconstitucional»; añadió que, «dada la importancia de este texto y el vacío legal que ha producido la sentencia, que ha declarado inconstitucionales las tres cuartas partes de los artículos del texto refundido de 1992, se debe tramitar con la mayor urgencia.»

Además, según declaró Luis Ortiz tras una reunión con los consejeros competentes de las trece Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular, este partido se proponía elaborar un modelo de normativa autonómica para que cada una de esas Comunidades incorporara sus matices urbanísticos y lo tramitara como proyecto de ley propio: «Evidentemente, este prototipo de normativa autonómica irá en perfecta sintonía con el anteproyecto de Ley del Suelo.»

El texto del anteproyecto de ley del suelo, aparte de su concisión, llamaba la atención por algunas de sus determinaciones o de sus ausencias, siempre encaminadas a una fuerte desregulación y al retroceso de la capacidad de intervención pública en el control de los usos del territorio. A pesar de que, como más adelante se verá, una parte importante de sus determinaciones más extremadas desaparecieron finalmente del proyecto que habría de sucederle, es importante valorar el contenido del anteproyecto en la medida en que presentaba en su expresión completa el alcance de lo que hubiera sido la concepción urbanística que lo inspira, de no mediar la sentencia del Tribunal Constitucional, y que sin atender a esa completa expresión, luego mutilada, será difícil entender el contenido del proyecto aprobado por el Gobierno:

a) La clasificación del suelo urbanizable pasaba a ser reglada, como la del urbano, afectando a todos aquellos terrenos que no

estuvieran sujetos a especial protección por razones extraurbanísticas (12); según la exposición de motivos del anteproyecto, esta determinación se debía a la creencia en que el comportamiento del mercado del suelo responde a la ley de la oferta y la demanda, por lo que un aumento de la primera produciría un descenso del coste (13). El artículo 7 del anteproyecto vinculaba al planeamiento general y a la legislación autonómica a los criterios desreguladores estatales.

En este aspecto, el texto del anteproyecto de 14 de marzo, en su artículo 10, suavizaba el borrador inmediatamente anterior, añadiendo a un primer párrafo de la naturaleza expuesta (según el que deberían incluirse en el suelo no urbanizable los terrenos «sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación según la legislación sectorial o en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales»), otro segundo referido a la potestad reconocida al planeamiento general de incluir aquellos terrenos que «considere necesario preservar por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, los que no deban ser urbanizados en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, así como aquellos otros que por su ubicación se consideren manifiestamente inadecuados para un desarrollo urbano racional».

Así, aunque debiéndose reconocer que se dejaba abierta una puerta por la que el planeamiento general podría preservar de la urbanización suelos según su criterio, es lo cierto que tal posibilidad se quería excepcional, que se cambiaba una planificación positiva por otra negativa, y que, mediante la apelación al desarrollo urbano racional, se hacía desaparecer la potestad discrecional de la Administración para ordenar el crecimiento urbano, a

(12) El texto entero del anteproyecto constituía una negación de la urbanística en tanto que disciplina dotada de unas técnicas y unos objetivos propios, descentrando la actividad pública en la materia hacia fines que le son ajenos, cuales son la defensa del medio ambiente o la ordenación del mercado del suelo. En este aspecto, el anteproyecto consumaba una tendencia de la normativa urbanística española de los últimos años hacia la autonomía de la regulación jurídica con respecto a su objeto, la ordenación urbana, que QUERO (1997) sitúa en la raíz de la quiebra legislativa en que nos encontramos.

(13) «La presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, a cuyos efectos considera en principio susceptible de ser urbanizado todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones objetivas determinantes de su preservación de acuerdo con la legislación sectorial o en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su función de protección del dominio público.»

cambio de la introducción de un concepto jurídico indeterminado como condicionante para el ejercicio de una facultad reglada, lo que suponía que la clasificación de cada porción de suelo no urbanizable requeriría motivación y, en último caso, estaría sujeta a un control jurisdiccional, susceptible de ser movilizadado por los particulares contra el planeamiento aprobado, y similar al que hoy se ejerce sobre el suelo que se clasifica como urbano, en virtud del indeterminado de la consolidación (14).

b) Entre las facultades inherentes a la propiedad de los suelos urbanizables (artículo 16) se incluía la de «promover su transformación instando a la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo.» De este modo, el anteproyecto se apartaba, no ya de la línea legislativa vigente en España desde 1956, sino del modelo dominante en el continente europeo, adoptando, a cambio, el lejano modelo norteamericano, según el cual el único requisito para que un propietario pueda promover una urbanización es que el suelo se incluya en la zonificación establecida por el plan, sin que quepan restricciones ni plazos, ni la Administración pueda imponer criterios temporales ni preferencias por la urbanización de unos u otros suelos: no importa que el suelo esté lejano o desconectado de la ciudad existente, y sólo se puede obligar al promotor a ejecutar las dotaciones internas y las infraestructuras de conexión que sean imprescindibles.

c) El aprovechamiento medio de los sectores de suelo urbanizable será establecido por el planeamiento de desarrollo, en general de iniciativa privada (artículo 16).

Por efecto de esta determinación y de la eliminación de la programación, la distribución de beneficios y cargas (que sigue llamándose, incorrectamente, «equidistribución») dejaría de afectar a cada cuatrienio de suelo urbanizable para limitar su ámbito a cada sector, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 5.2 del anteproyecto, que establecía que la

distribución de beneficios y de cargas se realizará «en el ámbito de la unidad de ejecución o del sector». Con esta innovación, desaparecía el trasvase de cargas y de beneficios entre sectores *excedentarios* y sectores *deficitarios* y, en definitiva, la eficacia redistribuidora de la gestión urbanística quedaba extremadamente minorada. Este efecto perverso era mayor por la propia indeterminación en que se dejaba la delimitación de sectores, que podía quedar ausente del planeamiento general, remitiéndose a las propias iniciativas posteriores de los propietarios de suelo.

Aparte sus consecuencias sobre la gestión y la función social del urbanismo, una determinación de esta naturaleza tendría un efecto indirecto, pero inequívoco, sobre el planeamiento y el modelo de ciudad resultante de la actividad urbanística. En efecto, si el ámbito de distribución es el sector y éste puede ser delimitado por la iniciativa privada, es fácil prever una tendencia a delimitar sectores de la menor extensión, a ser posible coincidentes con propiedades únicas, para agilizar la gestión y minorar el efecto redistributivo: algo parecido a lo que ya ocurrió en aplicación de la ley del Suelo de 1956, que también reducía el ámbito de la distribución de beneficios y cargas al polígono, gestionado mediante reparcelación, lo que hizo tender a la delimitación de polígonos de la menor dimensión; pero ahora, las consecuencias tendrían el efecto agravado de la confusión, entonces inexistente, del ámbito del plan (el sector) y el de la gestión (la unidad de ejecución), con lo que el primero tenderá a contaminarse del minimalismo inducido en el segundo, y, a la postre, se agravará el efecto de la ley sobre un modelo desagregado de ciudad, compuesto de pequeñas piezas de inspiración inconexa.

d) Por lo dicho, el anteproyecto dejaba en una nebulosa una cuestión tan importante como la financiación de la obtención de los suelos de sistema general, ya que, recayendo la carga de su obtención sobre el conjunto de la ciudad, no se entiende cómo,

(14) En poblaciones en cuyos entornos rústicos existan fuertes concentraciones en la propiedad del suelo, como suele ser el caso del secano, es de prever que los recursos de esta naturaleza que movilizan los titulares de esos terrenos, cuando el plan los excluya de la clasificación como urbanizable (por lo

demás, ¿con qué criterios?), serán mucho más abundantes e insistentes, en razón del mayor beneficio esperable, que los que hoy se producen en relación con la exclusión del suelo urbano de parcelas inmediatas normalmente pequeñas y fragmentadas.

en ausencia de programa y de deber de urbanizar los suelos urbanizables (reducido a solo derecho), podría repartirse esa carga entre sectores, ni repercutirse, en ausencia de aprovechamiento tipo o concepto equivalente de ámbito intersectorial, sobre la actividad promotora. No parece quedar otra opción que el recurso generalizado a los presupuestos municipales, salvo en las contadas ocasiones en que se trate de complementar o ampliar otros ya existentes para dar estricto servicio suplementario a un nuevo sector, lo que puede funcionar, con dificultades, en el caso de vías de comunicación o redes infraestructurales (aunque siempre queden expuestas a crecimientos sincopados y poco previsibles), pero tiene peor solución en zonas verdes y equipamientos que verdaderamente rebasen la escala local (15).

e) Se mantenía la atribución a los propietarios de suelo urbano no incluido en unidades de ejecución del derecho a la apropiación del cien por cien del aprovechamiento materializable, extendiéndose, además, esta atribución absoluta del aprovechamiento a los propietarios de terrenos incluidos en suelo urbano comprendido en una unidad de ejecución cuando ésta «tenga por objeto la reforma, renovación o mejora urbana» (artículo 15.2).

En suelo urbanizable, el artículo 19 del anteproyecto mantenía la cesión obligatoria y gratuita del suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector reintroducido por el Real Decreto-ley 5/1996, en lugar del 15 por 100 a que había subido el aprovechamiento lucrativo correspondiente a la Administración desde 1990; pero se mantenía la regla, introducida por la ley 8/1990, de que la Administración debía participar en los costes de urbanización en razón de este aprovechamiento, regla ausente del texto refundido de 1976, cuando ese porcentaje era del 10 por 100. Esto quiere decir que, si

entre 1975 y 1990 la cesión era del 10 por 100 de suelo urbanizado y, desde 1990, del 15 por 100 de suelo sin urbanizar, ahora se optaba por la peor de las opciones: en 10 por 100 de suelo sin urbanizar.

Dado que ahora, como se ha visto, el cómputo se debía establecer independientemente sobre el aprovechamiento de cada sector, y no sobre la media de sectores incluidos en un ámbito mayor (cada cuatrienio de urbanizable o cada área de reparto), resulta, además, que ese porcentaje, al considerar sobre qué base se calcula, varía, ya que hasta ahora nadie cedía realmente el 10 por 100 del aprovechamiento de su sector, sino lo que excediera del 90 por 100 (obviando el período en que el porcentaje bajó al 85 por 100) del aprovechamiento del cuatrienio. Por tanto, cuanto más excedentario fuera un sector con respecto a la media, más disminuiría el nuevo sistema de cómputo el aprovechamiento que debe ceder, lo que lo convierte en menos justo desde el punto de vista de la óptima redistribución (16).

Entre los deberes de los propietarios de los suelos urbanizables y urbanos, por otro lado, desaparecían los deberes de urbanizar, y de solicitar licencia y edificar (artículos 19 y 20). No existía ninguna previsión de plazos para la realización de estas acciones, ahora reducidas a derechos, salvo en «ámbitos determinados» de suelo urbano, cuando así lo dispusiera el planeamiento general por existir «razones que lo justifiquen»; es fácil prever que, limitados los plazos de edificar a una parte del suelo urbano, el efecto práctico podría ser el contrario del pretendido, ya que los compradores de suelo para edificar tenderían a huir de esos ámbitos en beneficio de los que carecen de tal imposición.

En el caso extremo, a los propietarios de suelo urbano no incluido en unidades de ejecución solamente se les atribuían derechos, sin deber alguno.

(15) De hecho, la redacción del anteproyecto y del consiguiente proyecto parece no tener en mente sino las infraestructuras de conexión, que, por otro lado, se consideran ampliables por la mera adición de nuevas secciones paralelas, ya de viales, ya de sucesivos conductos, lo que podrá ser jurídicamente comprensible, pero no se entiende desde el punto de vista técnico.

(16) En el otro extremo, el sistema vigente consideraba la

posibilidad de sectores deficitarios, que, no solamente no cedían nada, sino que recibían compensaciones en forma de aprovechamientos materializables en otros ámbitos o disminuciones de la carga urbanizadora. Se ve, pues, cómo el texto en tramitación no sólo reduciría los aprovechamientos no apropiables por los propietarios de suelo en su conjunto, sino que desequilibraría los repartos entre ellos en beneficio de los más agraciados por la calificación global y en paralelo perjuicio de los que lo son menos.

f) El artículo 4.2 del anteproyecto recuperaba la aplicación preferente en la gestión de los sistemas de actuación de iniciativa privada, eliminando la potestad discrecional plena de la Administración para la elección del sistema que había introducido la reforma de 1990 (17).

g) Volviendo a planteamientos incluso más regresivos que los de la ley de Expropiación Forzosa de 1954, se establecía que «el suelo se valorará con arreglo a su valor real, calculado según su clase y situación» (artículo 27), y obtenido, «en general, por el método de comparación a partir de los valores en venta de fincas análogas» (artículo 28), con la consiguiente eliminación de la dualidad de los valores inicial y urbanístico, la introducción en la valoración de expectativas especulativas y el encarecimiento de las expropiaciones. La exposición de motivos del anteproyecto (mantenida luego en el proyecto) era sobremanera virulenta en la defensa de este principio, considerado como la renuncia a «toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación.» Llegaba a contraponerse esa conflictividad asociada a la minoración de los intereses especulativos con la práctica «habitual y pacífica» de «las tasaciones que se realizan a diario en el ámbito inmobiliario y financiero»: esta reducción de la conflictividad, se dice, agilizará la gestión urbanística y, por ello, reducirá los costes.

Por lo que se refiere a este capítulo, por otro lado, el anteproyecto limitaba en parte la extremosidad de las reglas de valoración que incluía el borrador, para el que el valor

del mercado era directamente aplicable a cualquier clase de suelo; en el segundo texto, su eficacia se reducía a los suelos no urbanizables y urbanizables no incluidos en sectores, si bien se contenía un artículo inaugural, el 28, que hacía universal la aplicación de valores de mercado, induciendo a cierta confusión que, como veremos, se ha solucionado en el proyecto de 23 de mayo.

En cuanto al título relativo a las expropiaciones, interesa llamar la atención, por un lado, sobre la nueva regulación del pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos (artículo 39 del anteproyecto), que añade a la regulación del artículo 217 del texto refundido de 1992 la condición universal del previo acuerdo entre la Administración y el expropiado (lo que limita la posibilidad de manejo de los sistemas de gestión pública directa para agilizar la gestión, sin necesidad de movilizar grandes recursos). Por otro lado, y como permitía adivinar la eliminación de plazos y la nueva concepción general del contenido del derecho de propiedad fundiaria, cuestión a la que más adelante nos referiremos, desaparece la minoración del valor del suelo en la determinación del justiprecio en los casos de expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad.

h) En el anteproyecto se reducía drásticamente la capacidad ordenadora del planeamiento general, limitada, en general, a la determinación de la estructura general y orgánica, los usos incompatibles y los niveles de intensidad; se admitía también la delimitación de sectores (aun cuando no quedaba claro que no pudieran alterarse luego estas delimitaciones por la iniciativa particular). Explícitamente, el anteproyecto reconocía la renuncia del nuevo Plan General a la programación (18) e incluso a

(17) Opción acorde con la muy positiva valoración que el sistema de compensación merece a los miembros de la comisión redactora del proyecto; así, recientemente era defendido por FERNÁNDEZ (1995: 39-40) con las siguientes palabras: «Los empresarios inmobiliarios, se quiera o no, son colaboradores imprescindibles de los procesos urbanísticos. Contra ellos no puede hacerse nada, y sin ellos tampoco; ha de hacerse todo contando con ellos. Digo esto porque hay una tendencia, una tendencia acusada, en una parte no despreciable o, incluso, muy importante de los gestores públicos del urbanismo o de los que inspiran las leyes más recientes, que piensan lo contrario. Cuando se reforma la Ley 8/90 se sitúa el sistema de compensación, que es el que concede protagonismo a los propietarios, en el último lugar, y se le sujeta legalmente a todo tipo de trabas, haciendo cada

vez más difícil que ése sea el sistema de ejecución finalmente elegido. Hay una especie de prejuicio en contra de éste. Esto es un claro error. Hay que admitir la realidad como es.» En el polo diametralmente opuesto de la opinión sobre el sistema se sitúa, por ejemplo, la opinión de BOHIGAS (1981: 25), que, en su época de Delegado de los Servicios de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, se refería a los «metafísicos sistemas compensatorios que la ley sugiere y que gastan en trámite lo que ahorran en compra.»

(18) «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 sólo está en condiciones de ofrecer en relación a sus propias actuaciones (exposición de motivos, 2).

la ordenación urbanística en las zonas de nuevo crecimiento (19).

Sólo en suelos ya consolidados y urbanizados («en el suelo más próximo a los núcleos urbanos, enmarcado en la red de los sistemas generales existentes y de la ampliación de los mismos que la Administración esté en condiciones de asegurar»), como excepción, se admitía que el Plan General pudiera establecer unas condiciones de ordenación más detalladas, «proponer una oferta más concreta a la iniciativa privada, aunque sin imponérsela a ésta en ningún caso, ya que siempre tendrá a su alcance la opción de actuar en suelos más alejados si está dispuesta a afrontar los mayores costes que inevitablemente supondrá para ella la financiación de la imprescindible conexión con dichos sistemas» (exposición de motivos, 2). Así, se estimulaba explícitamente el crecimiento sincopado y desagregado de la ciudad, y se invertía el tradicional principio de evitar la especulación forzando la edificación en plazo de los suelos ya urbanizados.

Además, la desaparición universal del programa y de la regulación de la adquisición progresiva de facultades parecía dejar también fuera de esa vinculación temporal a los suelos urbanos, incluso de interés histórico, expuestos al mismo abandono por la promoción que la exposición de motivos estimula en la primera corona periurbana en el caso de mejor opción para los intereses empresariales. Es probable, pues, que una ley de estas características hubiera favorecido el desarrollo desagregado de la ciudad, el abandono de la ciudad consolidada y, a cambio y por ejemplo, el florecimiento urbanístico de los márgenes de las carreteras (20).

i) El anteproyecto introducía una disposición transitoria primera, ausente del

borrador anterior, limitativa del principio de jerarquía normativa y de la capacidad ordenadora del planeamiento municipal, según la que «con el fin de conseguir la adecuación de las propuestas de iniciativa pública o privada en suelo urbano o urbanizable a las necesidades y demandas en cada momento concreto, el planeamiento de desarrollo podrá incorporar directamente los necesarios ajustes, siempre que ello no suponga alteración de los elementos de la estructura general del Plan, ni de los usos globales y sus niveles de intensidad.» Esto es que, en la práctica (y hay que recordar que los planes de desarrollo son, en el caso común, de iniciativa particular, que contienen la delimitación del sector y la fijación del aprovechamiento medio, y que pueden producirse sobre cualquier lugar del territorio municipal que no haya sido expresa y motivadamente clasificado como suelo no urbanizable), el Plan General perdía su carácter vinculante en todo aquello que no fuera su estructura elemental, perviviendo para los suelos urbanizables un nivel de determinación equivalente al del viejo suelo urbanizable no programado, pero con eliminación de la potestad municipal de aceptar o no el desarrollo, de la capacidad negociadora y de los niveles de calidad mínimos que afectaban a estos suelos, en los que no sólo podían imponerse dotaciones superiores a los estándares del suelo programado, en calidad y cantidad, sino también la construcción de edificios dotacionales por cuenta de la promoción, además de la cesión de suelos.

Esta disposición, unida a la regulación contenida en el articulado de las facultades de la iniciativa privada en la conversión de suelos urbanizables, venía a recoger de manera muy literal las recomendaciones del informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993, en el sentido de

(19) «no debe, sin embargo, prejuzgarse la ordenación concreta del suelo exterior a las poblaciones, para el cual debe bastar, como regla general, 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 estos límites»; id.)

(20) Efecto del del fomento del abandono de la ciudad construida, con el consiguiente derroche del capital fijo social que en definitiva es, que no puede olvidarse nunca que se opte por políticas basadas en el incremento de la oferta como elemento central, ya se trate de oferta de suelos urbanizables, ya de nuevos suelos urbanizados. En este sentido, sería bueno recuperar en 1997, porque hay aún más motivos para ello, los

argumentos que desde 1975 se esgrimieron en contra del planteamiento sustancialmente desarrollista que alentaron la ley de 1956 y su primera reforma, y en defensa de opciones que privilegiarían la rehabilitación y la recuperación de los cascos históricos, y el mantenimiento de los crecimientos densos ya consolidados. En nuestra opinión, en un futuro no muy lejano, uno de los problemas más graves de las ciudades españolas radicarán, no ya en los cascos tradicionales, cuyo valor histórico puede asociarse al reclamo del prestigio social, sino en los grandes barrios de edificación intensiva y semintensiva nacidos desde los años 50, verdaderos dinosaurios urbanísticos poco atractivos y muy sensibles ante procesos de abandono o deterioro.

sustraer a los poderes públicos una importante cuota de control sobre la ordenación y la implantación de usos en el territorio, y reconocer una prioridad de la programación empresarial. Nos preguntamos si tal opción (felizmente desaparecida del proyecto de ley, según se verá) se podía considerar compatible con el concepto del urbanismo como obra pública inherente al artículo 47 de la Constitución, según el que, como bien recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo, corresponde a los poderes públicos, y sólo a ellos, la regulación o normación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general (21).

j) Aparecía en el anteproyecto un nuevo artículo 17, ausente del borrador, referente al procedimiento a seguir en la tramitación de iniciativas particulares de planeamiento de desarrollo, que regulaba un trámite previo de consulta, no encaminado, según reconocía abiertamente la exposición de motivos, a garantizar la prevalencia del interés público, sino, al contrario, la seguridad de los intereses privados. Así, se determinaba que «el ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable no incluido en sectores se ajustaría a las siguientes reglas:

»1.º Los propietarios que deseen promover un planeamiento de desarrollo en dicho suelo comunicarán previamente al Ayuntamiento las características básicas de la actuación, indicando como mínimo la delimitación del sector, los usos previstos y sus intensidades.

»2.º El Ayuntamiento, en el plazo que establezca la legislación urbanística aplicable, o en su defecto el de dos 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 a la actuación, de conformidad con lo dispuesto en el punto 3 del artículo 19 de la presente ley.

»3.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.

»4.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 2ª.»

El procedimiento, como se ve, limitaba las posibilidades de intervención administrativa en la tramitación del planeamiento privado de desarrollo de modo radical, estableciendo un reducido conjunto tasado de aspectos sobre los que la Administración hubiera podido pronunciarse (sin siquiera una visión global de los intereses urbanísticos municipales ni un trámite de información pública) a la vista de una de esas parcas propuestas: compatibilidad con la estructura general, ausencia de usos incompatibles y mantenimiento dentro de los niveles de intensidad admitidos; nada relativo a la calidad de la ordenación, viario, situación de las dotaciones, estética urbana, opciones tipológicas, etc. Una vez aprobada la propuesta, la Administración carecería de la posibilidad de control con criterios de oportunidad del proyecto de plan de desarrollo que la concrete. Con ello, en definitiva, desaparecía la discrecionalidad del control del planeamiento, y, a la postre, todo criterio de oportunidad; era adecuada, por tanto, la expresión «control ficticio» con que QUERO (1997) calificó a este procedimiento.

Por añadidura, el artículo 17, a la vista de las posibilidades actuales de los

(21) No nos parece rechazable en sí misma, sino todo lo contrario, la escisión de los contenidos del Plan General en diversos grados de rango normativo, a la manera, por ejemplo, de los contenidos estructurales y pormenorizados de la

ley 6/1994 de la Comunidad Valenciana; lo peligroso es la pérdida de control público sobre la alteración del planeamiento municipal por la iniciativa privada.

ayuntamientos españoles, introducía un brevísimo y muy peligroso plazo de dos meses para el pronunciamiento municipal, entendiéndose que, superado ese plazo, se obtenía automáticamente la conformidad, eliminándose ya para el futuro toda posibilidad de control de oportunidad del planeamiento de desarrollo que como consecuencia se produjera, con la conversión de lo que, en todo caso, podría ser una irregularidad administrativa, en un hecho de consecuencias posiblemente funestas para la ciudad, suprimiéndose, en beneficio del discutible derecho del promotor a una rapidez extrema, el derecho de todos los ciudadanos a un desarrollo urbano racional y con un debido respeto al interés común. Por lo demás, se puede pensar en las consecuencias que una ley así hubiera tenido en los meses inmediatos a la aprobación de un Plan General, con todos los propietarios de suelo no clasificado como no urbanizable presentando iniciativas de modo inconexo y con el fin fundamental de consolidar un derecho que, eliminados plazos para urbanizar y edificar, podía implicar consecuencias desastrosas a largo plazo, incluso en el caso de que más adelante se produjeran nuevas iniciativas de reforma legislativa de signo contrario.

k) El artículo 8.2 del anteproyecto contenía una norma excepcional relativa al tratamiento de los pequeños núcleos rurales de población de acuerdo con sus particularidades, que recordaba el espíritu del 16.2 del texto refundido de 1992, pero con la importante mutación que suponía el que lo que antes era una modalidad de calificación de suelos no urbanizables (acorde con la legislación autonómica de Galicia, Asturias, Canarias o Cantabria sobre núcleos rurales, o la de Madrid y Aragón sobre tratamiento de parcelaciones ilegales), ahora, tal vez por incomprensión del sentido de la norma anterior, pasaba a ser modalidad de calificación de suelos urbanos, con rigidización e inutilización práctica de la previsión legal.

3. EL PROYECTO DE LEY DE 23 DE MAYO DE 1997

El 5 de mayo de 1997, se difundió un tercer texto, ya rotulado como proyecto de

ley aunque todavía no aprobado por el Consejo de Ministros, en el que se introducían muy importantes correcciones sobre el texto del anteproyecto, con el fin de adaptarlo a las limitaciones que la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional había impuesto a la legislación producida por el Estado, incapaz de regular la materia urbanística en sí. Como consecuencia de esta nueva redacción, el texto quedó limitado a sus contenidos más evidentemente ligados a la regulación del estatuto jurídico de la propiedad y el régimen de valoraciones y expropiaciones, y perdió buena parte de sus determinaciones sobre regulación (o desregulación) urbanística, pendientes de la sola producción legislativa de las Comunidades Autónomas.

Por fin, el 23 de mayo, el Gobierno aprobó un cuarto texto, producto de la modificación de algunos aspectos puntuales del anterior (sustancialmente, mejoras técnicas) para su remisión a las Cortes. Este definitivo proyecto presentaba, en lo esencial, las siguientes novedades con respecto al anteproyecto al que se ha hecho referencia:

A) El preámbulo del proyecto se mantiene casi en los mismos términos que el del anteproyecto, con la sola inclusión de alguna alusión explícita a la sentencia y la eliminación de las referencias al modo de cálculo del aprovechamiento medio y del controvertido párrafo ya comentado, candidato a *pim-pam-pum* parlamentario, sobre la renuncia a la ordenación y la programación del suelo urbanizable; también se matiza, en el punto 2, la exposición del alcance de la ampliación de la oferta de suelo urbanizable, extendiendo las limitaciones a su clasificación automática a la legislación territorial, a los criterios de protección que imponga el propio planeamiento municipal y a los relativos a la «justificada inadecuación para el desarrollo urbano», acomodando el preámbulo al articulado ya reformado en el anteproyecto. Por lo demás, quedan las alusiones a la condición reglada y extensiva del suelo urbanizable, a la desaparición de la programación del planeamiento, a la «ordenación flexible» por el plan, a la minoración de la intervención

administrativa en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, a la demonización de la discrecionalidad del sistema o a la necesidad de aumentar la oferta de suelo urbanizable para hacer bajar su precio, presupuestos a los que ya se ha referido el capítulo anterior de este informe.

B) El artículo 4, en su párrafo segundo, matiza la preferencia explícita por los sistemas de actuación con participación de iniciativa privada que el anteproyecto recuperaba del texto de 1976, a cambio de una fórmula más imprecisa pero que mantiene implícitamente el principio de prioridad de aquéllos y de subsidiariedad de la gestión pública (22).

C) En el artículo 5, relativo al reparto equitativo de los beneficios y las cargas, desaparece la limitación expresa del ámbito de distribución al sector, pero se mantiene una referencia, en su lugar, al ámbito de «cada actuación urbanística», con lo que el cambio queda en lo nominal (23). Por tanto, se mantiene, como anunciaba el preámbulo del proyecto, la restricción del reparto de cargas y beneficios al ámbito de cada actuación de desarrollo urbanístico, llámese o no sector, con lo que ello implica, según ya se vio, de disminución radical de la eficacia redistribuidora (cuestión estrechamente vinculada al entendimiento de la acción urbanística como una función social, con un importante componente redistributivo) desde el ámbito amplio del cuatrienio o el área de reparto (en los que las técnicas empleadas eran hasta ahora el aprovechamiento medio o tipo y las transferencias de aprovechamiento urbanístico) al restringido del sector, por utilizar la nomenclatura vigente.

En relación con esta cuestión de la distribución intersectorial, la redacción dada al proyecto deja a la legislación autonómica y al planeamiento la sola posibilidad de introducción de mecanismos correctores de las desigualdades entre sectores o ámbitos de actuación que la ordenación pueda producir sobre el contenido económico de la propiedad (que, en caso de no corregirse, supondrán una natural tendencia a acomodar las cargas

locales, y con ellas las dotaciones, a las expectativas de beneficios, aparte de un incremento de las desigualdades que el planeamiento produce sobre ese contenido económico) mediante el juego de la adscripción detalladamente controlada de suelos de sistema general a unos y otros sectores o ámbitos similares de suelo urbano, ya que los artículos 14 y 18 incluyen entre los deberes de los propietarios de los suelos urbano sin consolidación y urbanizable los de ceder el suelo que haya de soportar los sistemas generales incluidos o adscritos por el planeamiento general; de este modo, podrían compensarse excesos de aprovechamiento, aunque claro está que se trataría de procedimientos que en la práctica conllevarían mayor dificultad que otros del estilo del aprovechamiento medio de cuatrienio o el tipo.

Sí debe señalarse, en sentido positivo, la mejora técnica que en la redacción del artículo 5 supone la modificación de la obligación de valoración de los derechos de los propietarios en proporción «a la superficie de suelo de que sean titulares», según la fórmula utilizada por el anteproyecto, por «en proporción a sus aportaciones».

También se debe estimar positivamente, en este mismo artículo 5, la desaparición de la referencia del anteproyecto a la participación de la Administración en los costes de urbanización en proporción a los aprovechamientos que le correspondan, lo que implica que, según trate la cuestión la legislación autonómica, podrá volverse al principio de cálculo de su porcentaje de aprovechamiento sobre suelo urbanizado.

D) Intranscendente, pero llamativamente, el artículo 7.1 vuelve a rigidizar las denominaciones de las clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable). En el 7.2, se introduce la referencia a los suelos correspondientes a asentamientos rústicos tradicionales con más abierta y mejor redacción que en el anteproyecto, aproximándose de nuevo al espíritu del 16.2 del texto refundido de 1992.

(22) «La gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirá cuando ésta no alcance a cumplir los objetivos necesarios.»

(23) «Las leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones.»

E) El artículo 8, definitorio del suelo urbano, adopta una redacción confusa en relación con la de leyes y reformas anteriores, y ello por tres motivos:

– En primer lugar, porque, para que rija el criterio de consolidación, se exige, además, que los suelos cuenten con las mismas redes que en el caso en que el criterio sea el de dotación de servicios, con lo que se convierte aquél en condición vacía y éste en universal y único (24). Parece claro que esta confusión se debe a un mero defecto de expresión.

– En segundo lugar, porque la tradicional referencia a los suelos «consolidados por la edificación al menos en dos terceras partes» se ha sustituido por «edificados al menos en las dos terceras partes», lo que, en una interpretación literal, dejaría fuera de la condición de urbanos a todos los suelos con una ocupación sobre bruto inferior al 66'67 por 100. De nuevo estamos, sin ninguna duda, ante dificultades expresivas de la redacción.

– Y en tercer lugar, porque, a diferencia del texto de 1992, ahora no se especifica que las redes infraestructurales con que cuente el suelo han de ser adecuadas para dar el servicio requerido por la ordenación que, en virtud de la condición de urbano reconocida al suelo, le otorgue el planeamiento. Esta es ya una cuestión más grave que las dos anteriores, que suscitará problemas de interpretación si no se corrige.

Con buen criterio técnico, en el proyecto ha desaparecido la referencia expresa del artículo 9 del anteproyecto al suelo urbano sin urbanización consolidada, toda vez que éste no puede constituir un tipo de suelo urbano diferente del ya definido (lo que, en último extremo, sería una modalidad fraudulenta de urbanizable), sino, precisamente, las zonas que, incluyéndose en él, constituyen ámbitos no consolidados por la edificación o, estándolo, requieren operaciones de mejora, renovación o reforma.

(24) Será urbano «el suelo ya transformado por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar edificados al menos en las dos terceras partes del espacio servido por las redes de los indicados servicios.»

(25) Justificación que será difícil en muchas situaciones, máxime si, de acuerdo con el explícito (y creemos que equivocado)

F) En el artículo 9 del proyecto, la referencia a la posibilidad del planeamiento general de clasificar como suelos no urbanizables a «aquellos otros que considere justificadamente inadecuados para un desarrollo urbano racional» ha quedado, finalmente, en el proyecto definitivo como en el anteproyecto, después de que el llamado proyecto de 5 de mayo, entendemos que con criterio dudoso, hubiera establecido una remisión a la legislación autonómica para la definición del concepto jurídico indeterminado del «desarrollo urbano racional», concepto que fijará mejor, en cada caso y de acuerdo con las tradicionales competencias urbanísticas municipales, el planeamiento general. Por lo demás, debe subrayarse, según ya se dijo, que se ha añadido la causa de inclusión en el suelo no urbanizable por determinación de los planes de ordenación territorial, además de la legislación sectorial, y que se mantiene el criterio negativo de deslinde entre el urbanizable y el no urbanizable, exigiendo la exclusión del primero justificación expresa en el Plan General (25).

G) En el artículo 13, desaparece la fijación del aprovechamiento urbanístico apropiable por los propietarios de suelo urbano consolidado en el 100 por 100 del materializable, que contenía el artículo 14.2 del anteproyecto.

H) En el artículo 14, entendemos que con buen criterio, se introduce un deber de edificar y urbanizar en plazo en el suelo urbano, siempre que se encuentren en ámbitos en que así lo disponga el planeamiento (26). Pero se echa en falta, en el artículo 18, que se prevea la posibilidad de plazos en el suelo urbanizable, lo que viene a suponer que, fuera del suelo urbano, la urbanización y edificación de los terrenos clasificados como urbanizables será sólo una facultad que tendrán sus propietarios, pero nunca un deber, por lo que, ni podrán ser forzados a ello ni tendría una programación incluida en el planeamiento más virtualidad que la referida a la actividad de la propia Administración, como ya anunciaba la

criterio del proyecto de ley, se pretende contraponer la limitación del desarrollo urbano al fomento de la accesibilidad económica de un bien constitucionalmente protegido como es la vivienda. Recordemos que la valoración de esa contraposición quedará, al final, a criterio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

(26) Ya hemos expuesto nuestra opinión sobre la reducción de este deber a sólo una parte del suelo urbano.

exposición de motivos. El alcance último de esta desprogramación del planeamiento se comprende tras una reflexión sobre su efecto conjunto con el reconocimiento de la iniciativa de los propietarios (27), reduciéndose la acción urbanística de la Administración a la «dirección última del proceso»; vale la pena comparar la redacción dada a este nuevo artículo 4 con la que tenía el artículo 4, de paralelo contenido, del texto refundido de 1992, que atribuía «la dirección y el control de la gestión urbanística, en todo caso, a la Administración urbanística competente», y que admitía la intervención de la iniciativa privada (no equiparada a los propietarios), «en la medida más amplia posible», «cuando el mejor cumplimiento de los fines y objetivos del planeamiento urbanístico así lo aconseje». En pocas palabras, el proyecto asigna en exclusiva la facultad de urbanizar a los propietarios del suelo.

1) En el artículo 14 y en el 18, respectivamente, se limita a un máximo del 10 por 100 (sin definición simétrica de mínimos) el porcentaje de aprovechamiento correspondiente a la Administración en el suelo urbano sin consolidación urbanística y en el urbanizable, respectivamente, correspondiendo a la legislación autonómica su concreción. Pueden destacarse, a vuelapluma, los siguientes matices en esta regulación:

– el 10 por 100 se computa sobre el ámbito de la actuación, esto es, sobre el sector (en la denominación vigente) de suelo urbanizable, o el área de intervención en el suelo urbano, y no sobre áreas de mayor ámbito, como ya había quedado dicho (28).

– La traslación al proyecto de la curiosa interpretación que la sentencia del Constitucional hace de la competencia estatal en relación con la determinación de estos porcentajes (29) puede suponerse en

extremo forzada por lo apretado del presunto margen, hasta el punto de dejar fuera del marco legal estatal ordenamientos urbanísticos como el gallego o el vasco, que prevén porcentajes de cesión mayores del 10 por 100: se ha dicho que, en la práctica, fuerza al legislador autonómico a fijar los porcentajes que establece como máximos, con lo que, a la postre, la ley del Estado continúa determinando con toda precisión las cuotas de aprovechamiento correspondientes a la Administración (aunque con el absurdo criterio de fijar porcentajes y no procedimientos de cálculo, lo que diluye mucho la precisión pretendida).

– Finalmente, el proyecto es aún más restrictivo que el anteproyecto en cuanto a la cuantificación del porcentaje de aprovechamiento correspondiente a la Administración, que del 10 por 100 pasa a un porcentaje menor o igual que el 10, sin que se establezca límite menor, lo que significa que el legislador estatal parece sólo preocupado por la defensa de los intereses de los propietarios ante futuros desarrollos legislativos autonómicos, pero no así por la de los municipios y, en definitiva, la colectividad, que, según soplaran los vientos regionales, podrían verse sin porcentaje de aprovechamiento alguno ni en suelo urbano ni en el urbanizable, ello sin vulneración de la legislación estatal (30). No es extraña, por tanto, la respuesta que se ha producido desde la Federación de Municipios y Provincias al proyecto estatal y, sobre todo, a las declaraciones de altos cargos del Ministerio de Fomento que acompañaron a su aprobación por el Consejo de Ministros, en las que se responsabilizaba de la especulación al uso que los ayuntamientos hacen de los suelos cedidos como soporte de esos aprovechamientos, de acuerdo con posturas mantenidas desde marzo, por ejemplo, por el diario *Cinco días*, y antes

(27) Ni siquiera, por tanto, cabría la utilización de la figura del agente urbanizador, que tan buen resultado está dando en la Comunidad Valenciana y en la que habían puesto sus esperanzas, creemos que fundadas, los muchos valedores del extinto suelo urbanizable no programado.

(28) Es significativo que la expresión relativa al ámbito de referencia comprendida en el artículo 18, que en el proyecto de 5 de mayo era «sector o ámbito que establezca la legislación urbanística» ha pasado a ser, en el proyecto definitivo, «sector

o ámbito correspondiente», dificultando posibles interpretaciones más amplias.

(29) Basándose en el parámetro de la densidad normativa, la sentencia juzga que la legislación del Estado «ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias».

(30) Aunque, a nuestro entender, sí con vulneración de la Constitución, que establece, en su artículo 47, la participación de la colectividad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

por el Tribunal de Defensa de la Competencia.

En el proyecto ha desaparecido, de acuerdo con el contenido de la sentencia del Constitucional, la excepción de cesión de aprovechamientos que el anteproyecto, con idéntica expresión que la ley 7/1997, establecía para el caso de planeamiento de desarrollo en suelo urbano no consolidado que tenga por finalidad operaciones de mejora, renovación o reforma.

J) En el artículo 15, se sigue reconociendo el derecho de los propietarios de suelo urbanizable a «promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística». A pesar de esta remisión a la legislación autonómica, que podría hacer pensar en la posibilidad de rescate del programa para el planeamiento general en suelos urbanizables, el artículo 16 confirma que esto no es así, al proporcionar las reglas básicas para el ejercicio del derecho por los propietarios de suelo urbanizable. En el caso de suelos incluidos en sectores, los propietarios quedarían en libertad para presentar los planes de desarrollo cuando lo creyeran oportuno (o para no presentarlos nunca). Para los suelos no incluidos en sectores, donde el planeamiento general se hubiera limitado a señalar los criterios para la delimitación de éstos, los usos incompatibles y las intensidades máximas de edificación «u otras condiciones similares» (?), se arbitra un procedimiento de consulta previa por los propietarios a la Administración, que, debe reconocerse, ha perdido la carga explosiva que presentaba en el anteproyecto (máxime por la desaparición, también, de la peligrosísima disposición adicional primera primitiva), y ello porque se ha eliminado el sometimiento a plazo con aplicación de silencio positivo y el listado de aspectos sobre los que la Administración actuante puede pronunciarse, así como la supresión del recurso a criterios de oportunidad en la ulterior evaluación de los planes de desarrollo que sigan a dichas consultas previas; pero, por lo que respecta al asunto que ahora tratamos, se concluye que,

lógicamente, tampoco los planes de desarrollo de estos suelos urbanizables no sectorializados pueden estar sujetos a plazos (expresamente se alude a «los propietarios que deseen promover la transformación de dicho suelo»).

Cabe aquí hacer un inciso para referirnos al paralelo, ya planteado por algunos autores, entre los dos nuevos tipos de suelo urbanizable, sectorializado o no sectorializado, y los de las leyes de 1975 y 1990, programado y no programado: parejas bien distintas, en nuestra opinión, en la medida en que la característica diferenciadora de la segunda, la programación, desaparece de la primera en sus dos componentes, y también en la de la pronunciada distancia entre el suelo urbanizable no sectorializado y el no programado, teniendo ambos en común sólo la imprevisión, salvo ciertos mínimos, por el planeamiento general, pero careciendo el primero de los componentes más interesantes del segundo, cuales son la capacidad negociadora, con ventaja para la Administración, y la fase de concurso con posibilidad de adjudicación a persona distinta del propietario y la consiguiente consideración legal de la figura del urbanizador. Debe advertirse que el artículo 17 del proyecto, relativo a los usos y obras provisionales, mantiene un curioso paralelismo entre las dos parejas, al hacer sólo susceptible de este tipo de autorizaciones al suelo sectorializado («con vistas a su desarrollo inmediato») y extender los usos y obras autorizables en suelo no urbanizable al urbanizable no sectorializado, de modo que se reconoce una diferencia temporal de ritmos que resulta poco coherente con el cuerpo del proyecto.

K) Positiva es la innovación, incluida ya en el artículo 23 del proyecto de 5 de mayo, de imponer a los notarios la obligación de testimoniar en las escrituras de obra nueva la licencia de obras y el certificado de final de obra con fidelidad al proyecto, emitido por técnico competente.

L) Los títulos III y V, dedicados a las valoraciones y a los supuestos indemnizatorios, continúan redactados en términos similares al anteproyecto. No obstante, en el primer título, sí se constata en el proyecto de 23 de mayo la eliminación

del artículo 28 del anteproyecto (mantenido todavía como 27 del llamado proyecto de 5 de mayo), relativo a la «determinación del valor real del suelo», que hacía equivaler dicho concepto al de mercado, calculado por el método de comparación a partir de los valores en venta de fincas análogas. De este modo, queda desactivada definitivamente la aplicación de semejante procedimiento a las clases de suelo en que no lo prevean expresamente así los artículos siguientes, lo que supone un alivio parcial. Por lo demás, se confirma la desvinculación del valor del suelo del grado de cumplimiento de deberes urbanísticos, consecuentemente con la caída del principio teórico de adquisición gradual de facultades.

M) En el artículo 35 se comprueba la desaparición de la concreción de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad en los supuestos específicos de inobservancia de deberes urbanísticos y de parcelación ilegal en suelo urbanizable y no urbanizable, a que se refería el anteproyecto, a cambio de una alusión a «los supuestos y con los requisitos previstos en la ley de Expropiación Forzosa».

N) Y, como ya quedó dicho, se ha eliminado la muy amenazadora disposición adicional primera del anteproyecto de ley, novedad de la que no cabe sino una valoración muy favorable.

En definitiva, podemos concluir que el proyecto, desde el mismo momento en que, por efecto de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, se ha privado de buena parte del contenido que daba sentido al anteproyecto, ha sido proporcionalmente suavizado en los efectos que, entendíamos, se presentarían como más negativos en su aplicación. Pero, no lo olvidemos, esa depuración no ha venido de la mano de un cambio de orientación, sino de una poda del articulado, pendiente de conclusión en las normas autonómicas, que difícilmente podrán eludir el pie forzado de las concepciones urbanísticas que estuvieron en el origen del proyecto estatal.

Los efectos urbanísticos de una ley con el contenido del proyecto de 23 de mayo no acabarían aquí, ya que, en tanto que regulación efectiva y plena del derecho de

propiedad del suelo, de la expropiación forzosa o del régimen de valoraciones, tendría unas consecuencias urbanísticas y sociales de primer orden: no debemos caer en el error tan criticado (31) de creer que el régimen jurídico del suelo puede desligarse conceptualmente de su ordenación urbanística. En suma, podemos mostrar nuestra preocupación por las siguientes grandes líneas de reforma contenidas en el proyecto de ley estatal:

1.º Para empezar, es obligada la referencia a la inversión en la nueva conformación del derecho de propiedad fundiaria, regresiva en relación con la evolución mantenida desde 1956 hasta 1992, y, con ella, a la desaparición de plazos preclusivos para urbanizar y al reconocimiento a los propietarios del suelo de facultades urbanísticas directas, cuya adquisición ya no está condicionada al cumplimiento de unos deberes: como ha señalado MENÉNDEZ REXACH (1997), incluso se invierte la sistemática tradicional de la legislación urbanística, anteponiendo en el proyecto los artículos reguladores de derechos a los enumerativos de deberes.

Dado que la facultad de urbanizar ha pasado a ser un mero derecho de los propietarios, pero nunca un deber, éstos podrán promover un desarrollo urbano dentro del suelo urbanizable cuando les plazca, o incluso optar por no hacerlo, pudiendo generar vacíos urbanos y discontinuidades con inequívocos efectos sobre los precios del suelo y la lógica de la urbanización continua. De este modo, desaparece la facultad de programación como aspecto integrante de la ordenación urbanística (al menos en aquello que no atañe a las obras que haya de promover la propia Administración), ya sea con las rígidas (y nos tememos que ineficaces) fórmulas consagradas por el texto refundido de 1992, ya con más posibilistas y efectivos procedimientos de programación diferida, asociada a la gestión, como los que contiene la ley valenciana reguladora de la actividad urbanística o los que permitía el recurso a

(31) Error que —estamos tentados de pensar— consuma la sentencia del Constitucional.

la programación de suelos urbanizables no programados (32).

También de acuerdo con la inversión de raíz a que se ha sometido la concepción del derecho de propiedad del suelo, se ha dado la vuelta a la nomenclatura empleada para designar el acto por el que la Administración accede a los aprovechamientos que le corresponden como consecuencia de la ejecución del planeamiento: si en el texto refundido de 1992 se entendía que todo el aprovechamiento urbanístico emanaba de la colectividad, a través del planeamiento, y el propietario de los terrenos, en principio titular de un derecho al aprovechamiento primario de éstos, podía acceder a una parte del aprovechamiento urbanístico (el 85 por 100) por efecto del cumplimiento de unos deberes, en el proyecto actual ocurre justo lo contrario, y es el propietario el que, en la ejecución, cede a la Administración parte de un derecho que, hay que suponer en consecuencia, le corresponde originariamente a él, en tanto que titular del suelo; de este modo, acabamos por ver el aprovechamiento urbanístico asociado al suelo como un contenido natural de la propiedad, y no ya a la comunidad, que lo distribuye por medio de la función pública de planeamiento.

Continuando con el desarrollo de esta tesis, si en la regulación postconstitucional vigente hasta hoy se consideraba que el planeamiento atribuía los aprovechamientos urbanísticos (33), a partir de la entrada en vigor de la ley en que se traduzca el proyecto actual habrá que suponer que el planeamiento limita un derecho preexistente. De ahí que, en buena coherencia, se haya optado (aunque lo matice la redacción definitiva), por una definición activa del suelo no urbanizable (definido por la constatación justificada de unos valores protegibles dados o, en su caso,

de una manifiesta inadecuación para la condición urbana) y residual del urbanizable (por exclusión, lo que no es urbano ni no urbanizable), que constituiría la condición *natural* del suelo: exactamente el esquema contrario del vigente hasta el momento, en nuestra opinión más ajustado al contenido del artículo 47 de la Constitución Española. Es por ello que, si en la legislación anterior, el orden de exposición del régimen del suelo según clases seguía la secuencia lógica urbano-urbanizable-no urbanizable, el proyecto ha optado por la sucesión urbano-no urbanizable-urbanizable, definiéndose este último, como antes el no urbanizable, como todo aquel suelo no incluido en ninguna de las otras dos clases.

Esta opción por un preciso y regresivo modelo de definición del derecho de propiedad fundiaria se verá acentuada con el nuevo orden estricto de deslinde de competencias derivado de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo, en la medida en que lleva a la ordenación radicalmente autónoma y desde instancias diferentes de la propiedad urbana y del urbanismo, lo que supondrá, presumiblemente, la tendencia de la primera a ir también cobrando autonomía con respecto al segundo, subvirtiendo los tradicionales y asentados principios de vinculación del derecho a edificar, y aun del derecho a urbanizar, al planeamiento, y de emanación de la colectividad, a través del plan, de los aprovechamientos urbanísticos.

Y, continuando con la futurología, podemos suponer, con MENÉNDEZ REXACH (1997), que la desaparición de la concepción de la adquisición gradual de facultades (34) implicará el renacimiento de los problemas de interpretación de la regulación de los supuestos de indemnización por cambio de planeamiento que antecedieron a la ley 8/1990, con la duda razonable sobre la

(32) Nos parece una buena defensa de la necesidad de la programación la que hacía FERNÁNDEZ en su difundidísimo *Manual de Derecho urbanístico* (1992: 163): «Aunque la LS no lo resalta debidamente, es verdaderamente fundamental que la ejecución del planeamiento se realice no ya a impulsos de la iniciativa de los propietarios, que, naturalmente, se mueven por criterios de rentabilidad económica, sino de acuerdo con un orden de prioridades establecido en función de las necesidades públicas que deben afrontarse. Tan importante como la ordenación misma es el ritmo conforme al cual ha de ir plasmándose en la realidad, ritmo que ha de ser fijado siempre

por la Administración, ya que sólo de ese modo podrá retener la imprescindible iniciativa.»

(33) Esto es, que son los planes, acordes con las leyes, quienes determinaban el contenido normal de la propiedad, según un principio que nace con la concepción estatutaria de 1956 y llega a su más extremo planteamiento con la adquisición gradual de facultades de 1990.

(34) Inspirada en la doctrina jurisprudencial que se había consolidado hasta 1990 en relación con las indemnizaciones por cambios de planeamiento, reconocidas como procedentes sólo cuando el propietario había cumplido sus deberes legales,

coincidencia del sentido de la jurisprudencia que el Tribunal Supremo pueda sentar en lo sucesivo, porque sabido es, y muy presente deberemos tenerlo para valorar los efectos que a largo plazo puede tener la reforma en curso, que, aunque parezcan estar en el mismo sitio, nunca se puede confundir lo que va con lo que viene.

2.º En segundo lugar, cabe referirse a la reducción del ámbito de la distribución de cargas y beneficios al sector o unidad equivalente, de modo que desaparece el criterio vigente desde 1975, según el que las cargas y los beneficios derivados del planeamiento, emanado de la colectividad, deben repartirse en los ámbitos más amplios posibles (hasta ahora, las llamadas áreas de reparto); la negación de los repartos entre los distintos sectores acentuará la distancia económica entre los más rentables y los menos (35).

Aun reconociendo que la redacción definitiva del proyecto, unida a la posposición de la regulación específicamente urbanística, ha evitado que pueda decirse que aquél ha de llevar al desarrollo urbanístico de las ciudades españolas a una inevitable opción por el modelo disperso, hay que decir que la desaparición de los mecanismos de distribución intersectorial llevará a la potenciación del modelo disgregado que en el momento actual ya tiende a imponerse. Entiéndase que la diferencia entre un modelo disperso y uno disgregado radica en que, mientras el primero es un modelo espacial, el segundo es un modelo socio-funcional que no necesariamente va asociado a la dispersión, ya que solamente indica que el conjunto urbano tiene a estructurarse en móradas o

células lo más aisladas posibles las unas con las otras y caracterizadas por su homogeneidad interna tanto funcional como social, lo que puede ocurrir también (y ocurre) en la contigüidad; es cierto que la tendencia espacial de los procesos de disgregación es la dispersión, pero también que, por las más diversas causas (un planeamiento restrictivo en la clasificación de suelo urbanizable, por ejemplo), puede limitarse ésta sin evitar aquélla (36).

Desde 1975, gracias a las técnicas de reparto intersectorial, puede decirse que el estatuto jurídico de la propiedad no dependía de la institución técnica de la calificación (37), sino de la construcción teórica de la clasificación, operándose dentro de cada clase de suelo (38) unas compensaciones que equiparaban al máximo el contenido del derecho; Luciano PAREJO (1996: 164) ha escrito que la primera reforma supuso la escisión del estatuto del suelo en dos regímenes: «el objetivo del suelo (el aprovechamiento de éste como tal, según su destino urbanístico o uso y tipología edificatoria) y el subjetivo del propietario (el aprovechamiento urbanístico medio o virtual a que éste tiene derecho, con independencia del atribuido por la ordenación urbanística a ejecutar en el suelo de su propiedad)». De ahí el distinto tratamiento legal de una y otra, el diferente juego permitido a la legislación autonómica y a los planes, e incluso la delimitación competencial asentada tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo, que podría perder buena parte de su sentido, en buena lógica, si, con la desaparición de esas técnicas de reparto amplio y del consiguiente principio de

(35) Probablemente, la eliminación de estas técnicas de reparto extenso bajo la coartada de la subordinación del principio de igualdad al de eficacia, alentará la adecuación material, dentro de cada sector o unidad de actuación, de las cargas (expresadas en dotaciones reales) a los beneficios (expresados también en aprovechamientos reales), o, lo que es igual, la infradotación de los sectores menos rentables.

(36) Debemos cobrar conciencia de que ya no hablamos de espacio, de que la crisis de la ciudad tardomoderna es la crisis de una estructura articulada en términos fundamentalmente espaciales, en beneficio de otro tipo de relaciones más sutiles, y que esas relaciones, aunque no hagan necesaria la concentración, no tienen por objeto explícito la dispersión, sino, a lo más, como consecuencia indirecta. Por eso son singularmente oportunas las atinadas formulaciones de Javier Echeverría en relación con su *telépolis*, o de Manuel Castells en sus estudios sobre la ciudad informacional y la ciudad dual: posibles formaciones de diversos estratos comunicados de

ciudad (porque emplean canales diversos y aislados de relación interna) que pueden llegar a ser contiguos en el espacio sin tocarse realmente.

(37) Equivalente a la tradicional técnica urbanística de la zonificación, o asignación material de usos e intensidades, nacida en las formulaciones alemanas del último cuarto del siglo XIX y desarrollada bajo los postulados del Movimiento Moderno europeo y las prácticas norteamericanas de ordenación urbana, precisamente como mecanismo para la exclusión de determinadas funciones y estamentos en zonas privilegiadas de la ciudad y, consiguientemente, como garantía, no sólo de una ciudad eficaz, sino también de un mercado inmobiliario adecuadamente segmentado, en el que el valor de cada porción de suelo tenga asegurado un nivel mínimo estable (LÓPEZ DE LUCIO: 1993, 83-90).

(38) Especialmente, después de 1990, al menos si se hubieran llegado a poner en marcha las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

igualdad en el contenido del derecho de propiedad dentro de cada clase de suelo, la zonificación (concretamente, la llamada calificación global) comienza a recobrar un mayor peso económico (39).

3.º Pero, en relación con el punto anterior, aun cabe ir más lejos y no limitar la crítica a la supresión de los repartos intersectoriales y de las transferencias en suelo urbano, sino al mismo mantenimiento de un principio que ha llegado, probablemente, a su agotamiento, y que no es otro que el de traducción del principio de igualdad (o máxima igualdad) de contenidos económicos apropiables derivados del plan por los complejos sistemas de redistribución equitativa, abstracta y *a posteriori*, de las cargas y los beneficios materiales que asigna, previa detracción de aquellos que no sean susceptibles de apropiación por los particulares. A pesar de su vocación desreguladora y de su confesada desconfianza con respecto al planeamiento municipal, lo cierto es que el proyecto se cierra en una anquilosada concepción por la que se sigue haciendo al Plan General instrumento atributivo de los precisos derechos y deberes que conforman el estatuto jurídico de la propiedad; más aún, el sistema heredado se deteriora al renunciar, en aras de la simplicidad, a las técnicas correctoras consagradas que habían ido quitando hierro jurídico a la zonificación y matizando la idea del plan como lotería; bajo el argumento de que la igualdad total no es posible, se olvida este

objetivo, en lugar de intentar volver al origen conceptual saliendo del embrollado laberinto en que la técnica redistributiva se había ido metiendo.

A tal fin, podría atenderse a modelos legislativos que han establecido *a priori* el contenido subjetivo igualitario de la propiedad fundiaria, liberando al plan municipal de funciones ajenas a su vocación técnico-urbanística y simplificando enormemente, en consecuencia, su contenido y su gestión. Estamos pensando en técnicas relativamente sencillas, del estilo de los ya devaluados *plafond legal de densité* de la ley francesa de 1975 (con sus problemas en el suelo rústico) y la *concesione edilizia* de la ley 10/1977 italiana, *sulla edificabilità dei suoli* (que eliminaba esos problemas), o bien en mecanismos de intervención pública directa o indirecta, como los consagrados *de facto* en las ciudades holandesas o el malogrado principio general de expropiación previa por la administración local de todos los suelos que el plan haya previsto urbanizar de la *Community Land Act* inglesa de 1975 (40).

En España, sólo en el ámbito del suelo urbanizable no programado importado de Francia a comienzos de los 70 se ha operado según una concepción escindida del derecho de propiedad. Merece destacarse la aportación de Javier GARCÍA-BELLIDO (1993 y, sobre todo, 1994), más valiente que sus precedentes europeos porque desvincula la propiedad del suelo del ejercicio de las facultades urbanísticas (41).

(39) PERALES MADUEÑO (1996: 122) resume perfectamente el avance que supuso el perfeccionamiento del sistema clasificatorio, tan vinculado a la introducción del aprovechamiento medio intersectorial, técnica igualitaria de cargas y beneficios en el mayor ámbito posible: «El estatuto de la propiedad no dependería de la calificación, como acto y efecto de asignación de un uso por el Plan, sino de su clasificación. Este sería, a partir de la reforma, el acto determinante de la fijación estatutaria de los derechos y obligaciones, por el que se delimitaban los que corresponden legalmente a cada clase [...] El concepto de "calificación" se reservaba a la asignación de usos por el Plan, equivaliendo a "zonificación", sin relevancia especial como definidor del estatuto de la propiedad. El régimen estatutario dependería a partir de entonces de la clasificación. El estatuto lo establecía la ley y la calificación el Plan, aunque el acto clasificatorio tuviera que realizarlo naturalmente el Plan. Así es como se entiende el carácter reglado del concepto legal del suelo urbano.»

(40) En todos los casos se trata de establecer una nítida separación entre los aprovechamientos materializables sobre el suelo y los apropiables por los propietarios, entre los contenidos objetivos y subjetivos de la propiedad, independizando al máximo los segundos de los primeros; un

problema histórico del sistema urbanístico-legal posterior a 1956 es no haber alcanzado a establecer realmente esa separación, ya que se ha pretendido el más-difícil-todavía de fundamentar los segundos en una redistribución de los primeros entre los particulares afectados, hasta llegar a la distinción conceptual asentada entre aprovechamientos materializables y apropiables de la ley 8/1990, que con razón calificó GARCÍA-BELLIDO en un difundido artículo (1993: 175) como «el último gran intento barroquizante y recursivo, casi manierista, de manejar los mimbres de épocas pasadas llevándolos hasta las últimas consecuencias del género y, con ello, prácticamente agotarlo, dejando exangües sus contenidos por ridiculización de sus personajes.»

(41) En esencia, García-Bellido propuso una reforma del Código Civil que consagrara la escisión de la propiedad en dos elementos, dos propiedades desagregadas: la del suelo, y la del vuelo y el subsuelo; en el caso de la propiedad urbana, la segunda propiedad correspondería al aprovechamiento urbanístico y, necesariamente, recaería sobre el mismo espacio físico que la primera; el aprovechamiento urbanístico podría constituir un bien patrimonial específico de la Administración local o un dominio público especial, y sería adjudicable a los particulares por medio de concurso-subasta para la urbanización o, incluso, para la edificación de solares.

En la legislación aplicable hoy en España, el derecho de propiedad, en su contenido económico, es conformatado por el plan, y eso fuerza a este instrumento a convertirse en un voluminoso documento omnicompreensivo, forzosamente rígido, fijador de inexigibles plazos para urbanizar y para edificar, de pormenorizados derechos y deberes cuantificables parcela a parcela y metro cuadrado a metro cuadrado, pendiente de farragosas técnicas de reparto. Ese carácter atributivo del plan, en definitiva, introduce fuertes tensiones en su redacción y en su gestión, y por eso está condenado a la lentitud en su elaboración y a la fragilidad en su realización.

Y por eso es criticable, a nuestro juicio, la opción del proyecto de reforma de 1997, que sigue confiando a la omniperfección de Plan General el entero funcionamiento del mecanismo urbanístico, reduciendo, simplemente, sus determinaciones para aligerarlo de agujeros negros, y volviendo al imperfecto punto de partida de 1956 para reducir las disfunciones a que había llevado la lógica evolución de la técnica redistributiva y para hacer posible el funcionamiento del plan sin programa, si bien es evidente, como ha quedado dicho, que ello supondrá el aumento de las implicaciones jurídicas de la calificación y, con ellas, de las tensiones de elaboración de los planes y de la tendencia de éstos a la uniformidad material de sus determinaciones.

4.º En cuarto lugar, es discutible el principio conceptual en que se fundamenta el régimen de valoraciones definido por el proyecto, por el que se hace equivaler el valor real al de valor de cambio, si bien se reconoce la relativa mejora que ha supuesto la reducción del principio a los suelos no urbanizables y urbanizables no incluidos en sectores; como ya se dijo, es precisamente en estos dos ámbitos donde la incidencia de esta regla resultará mayor, al dar cabida a expectativas urbanísticas no fundadas en el

planeamiento, que harán todavía más atractivo como valor refugio el suelo periurbano, no urbanizable o, sobre todo, urbanizable no sectorializado, y podrán distorsionar a la larga la futura ordenación de los terrenos.

5.º Aunque muy matizada desde el borrador al proyecto (que ha evitado una inversión radical del sistema urbanístico español), preocupa la definición de los suelos urbanizable y no urbanizable, acorde con la reducción al máximo, por intrínsecamente negativa, de la discrecionalidad de la Administración en la ordenación urbanística, y con la pretensión de aproximar la formación del plan, al menos en cuanto a la clasificación, a la aplicación de conceptos reglados; de trasladarse estos principios, sin las debidas correcciones, a la legislación urbanística que ha de formarse en los próximos meses, llevarían invariablemente a una menor capacidad de intervención pública en la ordenación de los crecimientos urbanísticos (42).

En relación con esta cuestión, podemos preguntarnos, con algunos sectores doctrinales, por la competencia estatal para imponer criterios de clasificación del suelo a la vista de la sentencia del Tribunal Constitucional (43), en la medida en que la definición de estos criterios pueda ser materia típicamente urbanística, siendo más propio de la competencia del Estado la mera definición del estatuto jurídico de la propiedad correspondiente a cada una de las clases de suelo.

6.º Negativo debe entenderse también el papel protagonista en la acción urbanística y en la gestión que el proyecto de ley atribuye, no ya a la iniciativa privada, expresión de mayor amplitud utilizada por los textos de 1956, 1976 y 1992, sino expresamente a los propietarios, ello de acuerdo con la nueva concepción, ya comentada, de la relación entre propiedad fundiaria y facultades urbanísticas, según

(42) Acorde, por lo demás, con la voluntad expresada por la exposición de motivos del proyecto, que, desde su primer párrafo, expone sin disimulos la sospecha que le merece al redactor, por principio, la intervención del sector público en los procesos de desarrollo urbano, en tanto que inmiscusión en los intereses económicos de los propietarios de suelo: el texto comienza con una condena de las múltiples intervenciones de la Administración, de la complejidad de la legislación existente, de la discrecionalidad de la actuación pública y de la «limitación artificial de la oferta de

suelo», que, «impidiendo una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales», parece responsable de todos los males, frente a una situación ideal consistente en el libre juego de la lógica del mercado.

(43) Que declaró nulos los artículos correspondientes (10 y ss.) del texto refundido de 1992, si bien es cierto que sin entrar a analizar su contenido, sino por el llano motivo de que el propio texto legal presuponia su carácter supletorio y, por tanto, la competencia autonómica.

la que la facultad de edificar y aun la de promover la transformación urbanística del suelo son inherentes a la propiedad misma, correspondiendo a los poderes públicos solamente la regulación de su ejercicio. De ahí que, en una estricta interpretación, el nuevo cuadro normativo estatal parezca dejar poco juego a regulaciones urbanísticas que busquen potenciar la eficaz figura del agente urbanizador, del estilo de la instaurada en la Comunidad Valenciana por la ley autonómica 6/1994, reguladora de la actividad urbanística, o, simplemente, de la que ya permitió la legislación estatal entre 1975 y 1996, a través del recurso al suelo urbanizable no programado con concurso, posibilidad no por casualidad eliminada por el procedimiento sumario que constituyó el Real Decreto-ley 5/1996, sustituido un año más tarde por la ley estatal 7/1997, sobre medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, tendente, como el comentado proyecto, a reforzar la figura del propietario.

El nuevo cuerpo jurídico estatal, por tanto, no parece alentar una disminución en el recurso a sistemas como el de compensación, por el que, como tantas veces se ha dicho, se convierte a los propietarios del suelo en *quasi-concesionarios forzosos* de las obras públicas: exactamente al contrario, el texto de 5 de mayo (algo matizado por el proyecto de 23 de mayo) recuperó el papel preferente de ese sistema. Cuando tanto se habla de eficacia y agilidad en la gestión, es bueno recordar la frecuente coincidencia de los más diversos autores en la consideración de este recurrente sistema, heredado de las Juntas de Propietarios ideadas por Cerdá para el desarrollo del Ensanche de Barcelona (44) y ciertamente excepcional en el derecho urbanístico europeo, como causa mayor de la complejidad práctica y la dificultad de gestión del planeamiento español, amén de provocador de poderosas distorsiones en el desarrollo de los programas de actuación, al posponer la conveniencia urbanística e incluso la lógica del beneficio empresarial,

al contradictorio juego de los intereses contrapuestos de unos y otros propietarios de suelo sin urbanizar o pendiente de reforma, a los que, sin comerlo ni beberlo, se les ha convertido en protagonistas de la acción urbanística y agentes ejecutores de una compleja obra pública, por la vía, además, de la unanimidad. Ese protagonismo consolidado de la compensación está en el origen de una ineficacia del sistema que el legislador, desde 1956, ha pretendido erradamente compensar mediante abstractas y complejísimas construcciones teóricas de vocación taumatúrgica, y cada vez más duras, e impotentes, medidas de control, de expropiación y de sanción, que llegaron a la cima con la ley 8/1990 (45). Utilizando una expresión de NIETO (1996: 10), puede decirse que el legislador ha olvidado la realidad para dedicarse a hacer pajaritas de papel con el BOE.

Por eso acertó el legislador valenciano cuando situó en el centro de la ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística, un perfeccionamiento de la sistemática de la ejecución que parte del supuesto de la intervención del urbanizador: «el propietario no era, ni es, por propia vocación, agente de designios públicos», reza su preámbulo, que ubica en la voluntad decimonónica de la Administración de dejar la ejecución urbanística en manos de los propietarios para evitarse el coste y la gestión consiguientes, el origen de un sistema dualista que caracteriza el estatuto jurídico de la propiedad por una suma de cargas y beneficios por la que se pretende que los propietarios acepten el palo (las cargas) por ir hacia la zanahoria (aprovechamientos), por emplear un símil utilizado recientemente por GARCÍA-BELLIDO (1996: 10). Más allá va PAREJO (1993: 241), cuando duda de la constitucionalidad de un sistema como el definido por la ley 8/1990, que obliga al propietario, por serlo, a convertirse esporádicamente en empresario, cuando «en términos constitucionales y según lo ya

(44) Una sucinta y magistral síntesis del entorno ideológico urbanístico en que se produjeron las teorías cerdianas y la legislación de Ensanche es el artículo de BASSOLS COMA (1996), que actualiza los contenidos de su muy conocido *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español*, (Montecorvo; Madrid, 1973) y aporta, a su vez, abundante bibliografía sobre la materia.

(45) DE LAS RIVAS y MUZIO (1993: 274) escribieron que, en España, el planeamiento «ha sido fatalmente reconducido hacia una técnica redistributiva compleja y dudosa que nada tiene que ver con la urbanística en cuanto disciplina configuradora de lo urbano.»

razonado, nadie puede ser obligado a asumir y desarrollar (ni siquiera por un período de tiempo determinado) una actividad empresarial, sencillamente porque ésta es una libertad».

Gerardo ROGER FERNÁNDEZ (1997), Director General de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Generalidad Valenciana cuando se promulgó la ley de 1994, definió perfectamente la clave del problema, tan mal comprendido por el actual proyecto de ley, y «derivado de una vieja confusión entre el «derecho a edificar» y el «derecho a urbanizar». Para muchos profesionales del tema y para la doctrina que producen, no existen dos derechos independientes, sino que conforman uno solo que se cristaliza en el «derecho a la propiedad urbana». Sin embargo, edificar y urbanizar son dos actividades distintas (aparente «perogrullada»), no sólo desde la mera y obvia diferenciación de su materialización constructiva, sino desde sus especiales condiciones y características jurídico-urbanísticas [...] Urbanizar, en nuestro caso el suelo urbanizable que los planes clasifican como tal, no es otra cosa que crear infraestructuras de uso y dominio público. Es crear y construir calles, avenidas urbanas y sus espacios públicos, es disponer las redes de abastecimiento, saneamiento, alumbrado y demás servicios públicos, es ajardinar los parques y tratar los espacios libres de la ciudad. Es, al fin y al cabo, crear espacios dotacionales de carácter público, que jurídicamente responden a un interés general y colectivo [...] Otra cosa es edificar las parcelas colindantes a las nuevas calles creadas, construir en los solares resultantes de la acción de urbanizar.» (46)

(46) A pesar de lo evidente del razonamiento, a veces no se entiende bien que una cosa es la delimitación de las facultades inherentes a la propiedad en razón de la función social que la preside (susceptible, en cuanto a la facultad de edificar una vez adquirido el derecho a hacerlo, o de cultivar un huerto, de cuantas comparaciones se quiera con la regulación de otros bienes económicos), y otra cosa muy diferente es el verdadero derecho transitorio que constituye, como no puede ser de otra manera, la regulación jurídica de las transformaciones del suelo rústico en el urbano, del no urbanizado en el urbanizado, que van de la mano de unas alteraciones profundas e inevitables en el estado mismo de la propiedad y en el destino de los suelos.

(47) El Ayuntamiento, normalmente a través de una empresa urbanizadora pública o mixta, expropia todo el suelo urbanizable de un sector, lo urbaniza y pone a la venta los solares resultantes, regulando de un modo preciso el resultado material y el precio de salida; ni qué decir tiene que el

Si puede defenderse que edificar es tarea natural del propietario de los terrenos, no es tan fácil reproducir el mismo razonamiento para la facultad de urbanizar, y mucho menos si se entra en criterios de eficacia: ¿cómo resultaría una política de creación de carreteras públicas o de autopistas de peaje que se basara en las mismas prerrogativas de los propietarios de suelo que las que se reconocen a los propietarios de suelo urbanizable? ¿Sería razonable reconocerles, no sólo el derecho económico resultante de la planificación pública de la vía, sino también la iniciativa de la gestión y la ejecución de ésta mediante mecanismos similares al sistema de compensación, por ejemplo?

Sin entrar en el contenido económico de la propiedad, limitándonos a la eficacia de la regulación urbanística en vigor, seguramente cabría concluir, a la luz de este ejemplo, que sería sensata una minoración de la aplicación del complejísimo sistema de compensación en beneficio de sistemas de gestión pública, como la cooperación o el utilizado en otros países de la expropiación sistemática (47).

Un comentario elogioso merece la interesante propuesta contenida en la ley 6/1994 valenciana, con ecos de las construcciones teóricas, comentadas más arriba, de Javier GARCÍA-BELLIDO, claro está que encajados en las posibilidades de una ley autonómica; en esta y en otras propuestas doctrinales (48), se ha recurrido a la utilización de regulaciones próximas a la del suelo urbanizable no programado, que, permitiendo agilidad, flexibilidad, concurrencia y condiciones adecuadas para la ruptura de la condición monopólica de la acción urbanística por parte de los

sistema puede aplicarse con toda suerte de modalidades de expropiación con beneficiario (una empresa urbanizadora privada o mixta, con posibilidad de celebración de concursos) o de pago de justiprecios mediante derecho a solares resultantes.

(48) Se trataría mediante estas propuestas, en esencia, de permitir la libre competencia de empresas urbanizadoras en la urbanización, por el procedimiento de generalizar el mecanismo del concurso y desvincular teórica y prácticamente la propiedad del suelo rústico de la actividad promotora, eliminando el monopolio que hoy ostentan los propietarios entrantes de suelo, que pueden imponer su ley retardando o imposibilitando la puesta en marcha de la actividad urbanística, en unas ocasiones por su fragmentación o falta de profesionalidad, y en otras porque sus expectativas de beneficio no se sitúan en la urbanización y en la edificación, sino en la compra, la retención y la venta en el momento adecuado, actividad más rentable y con menor riesgo.

propietarios de suelo en que se apoya la especulación fundiaria, había sido objeto de muchas esperanzas por parte de determinados sectores teóricos, y que, paradójicamente, fue la primera en caer, eliminando cualquier posibilidad de liberalización controlada de mercados en beneficio de la simple desregulación (léase descontrol) como única alternativa a pretéritas y supuestas rigideces.

Pero, si se reconoce que buena parte de la responsabilidad sobre la complejidad e ineficacia del sistema urbanístico español es debida a la intrincada regulación de la compensación y a su asentada predominancia, es difícil creer en un aumento de eficacia por la vía del incremento del protagonismo ejecutor de los propietarios que afirma el proyecto.

Por fin, cabe referirse a una discutibilísima tesis que, si bien reducida en sus efectos prácticos, mantiene el proyecto de ley, explícita en el preámbulo e implícita en el articulado, según la cual el mercado del suelo funciona de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda, por lo que un aumento notable del suelo clasificado como urbanizable producirá el taumatúrgico efecto de una disminución en los precios del suelo y, por ello, de las viviendas. De hecho, la exposición de motivos de la ley fundamenta la reforma en la pretendida necesidad de romper la «limitación artificial de la oferta de suelo» que imponía la legislación vigente entre 1956 y 1997. Bajo esta coartada, el proyecto de reforma de 1997 no sólo aparece como un nuevo ejemplo de ley de ensanche, sino que, además, es un proyecto desarrollista, que sitúa su centro en una valoración cuantitativa de la nueva urbanización.

No parece necesario advertir que, si la ley de la oferta y la demanda tuviera alguna influencia en la evolución de los precios del suelo edificable y, con él, de la vivienda, la superabundancia de suelo clasificado, jurídicamente apto, no haría

bajar el precio del producto; la oferta cuantificable sería la de suelo urbanizado y puesto a disposición de la edificación. Debe refutarse ingenua creencia de que basta clasificar más suelo, o incluso urbanizar más suelo, para que los propietarios de solares se lancen a edificar ciegamente hasta desequilibrar pronunciadamente el binomio oferta/demanda y provocar una bajada de precios que obrara en su propio perjuicio: recuérdese como, en un caso tan de libro como las patatas, el agricultor, que ya las ha producido, prefiere tirarlas antes que saturar la oferta. En última instancia, aun cuando se provocaran bajadas en el precio del suelo, los mecanismos de formación de precios en el suelo y la vivienda llevarían al incremento del beneficio del promotor inmobiliario, pero no al descenso del coste del producto. Así pues, no deberá tratarse tanto de obligar a los planes generales a dibujar más suelo urbanizable, como de arbitrar mecanismos eficaces para la efectiva urbanización del suelo y promover políticas de gestión e intervención que posibilitaran o forzaran a este suelo a entrar en el mercado efectivo (49).

De hecho, el informe elaborado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en diciembre de 1995 (50), sobre la disponibilidad de suelo urbanizable en los 589 municipios españoles de más de 20.000 habitantes (comprensivos de las dos terceras partes de la población española), demostraba que el planeamiento general en vigor clasifica nada menos que 185.000 hectáreas de suelo urbanizable, superficie equivalente al 70 por 100 de las 255.000 hectáreas que hoy en día comprende el suelo urbano de los mismos municipios, en las que aún se incluye una alta cantidad de solares y de edificios ruinosos y viviendas desocupadas; según este documento, esas 185.000 hectáreas equivalían a 3'5 veces el nuevo suelo urbano necesario desde 1995 al 2001. No hay, por tanto, un déficit de suelo

(49) Ello, claro está, en cuanto se aspire a la producción de más suelo urbanizado, lo que no obsta para que, antes, deba abordarse el verdadero problema de fondo, que radica en la evaluación, en un contexto de despoblación o estancamiento urbano, de las necesidades de suelo urbano de nueva producción, con consideración de su incidencia sobre las posibilidades de recuperación y mantenimiento de las zonas ya urbanizadas, con aplicación de políticas de reforma y mejora urbana, reequipamiento, vivienda, alquileres, estímulo del

mantenimiento y de la adquisición de vivienda usada... Como muy bien ha señalado LÓPEZ DE LUCIO (1996a), debe rechazarse como planteamiento de partida la necesidad compulsiva de urbanizar más y más suelo para potenciar el funcionamiento a cualquier costa de la «máquina inmobiliaria», que, por efecto del binomio integración territorial/dispersión, se traduce más en un fenómeno de «sobreurbanización» que de «contraurbanización».

(50) *El País*, 14 de febrero de 1996.

susceptible de ser urbanizado en virtud de su situación jurídica, por lo que difícilmente radicará la solución del problema del precio del suelo en clasificar más todavía, sino en arbitrar los medios necesarios para que el suelo clasificado se ponga en circulación (51).

Por el contrario, la sobreclasificación de suelo urbanizable o la desregulación del mercado fundiario, en lugar del efecto teóricamente deseado de la disminución de los costes del suelo en las inmediaciones de las ciudades (en el suelo que, en cualquier caso, sería clasificado), producirá el de la extensión de las rentas urbanas a cualquier porción del territorio con determinadas condiciones ajenas a la voluntad política o a la lógica técnica, con proliferación de rentas parasitarias, por ejemplo, en entornos de infraestructuras territoriales o en parajes de valor paisajístico, suelos de regadío con facilidad de obtención de agua, etc.

Paralelamente, y de acuerdo con las más elementales leyes del mercado fundiario, esta opción acarreará, como ya sucedió al menos hasta 1956, el crecimiento sincopado o difuso de las ciudades, al buscarse la materialización, en primer lugar, de las rentas de los terrenos en peor situación, posponiendo la urbanización de los suelos de la primera corona periurbana, más

adecuados, hasta que su revalorización haya sido extrema. Además de la rotura espacial y funcional de la ciudad, la opción por un modelo extensivo (52) produciría unos desproporcionados costes de conexión infraestructural y de mantenimiento, con cargo a presupuestos municipales, y, correlativamente, una tendencia a la infradotación, por la dificultad de garantizar unas dotaciones adecuadas para cada porción desagregada (piénsese, como ejemplo extremo, en el coste que supondría mantener un transporte público eficaz, o en el asociado a la recogida de basuras, la policía, la asistencia, el correo, etc.) (53).

Porque, al final, siempre queda el temor de que la apelación al modelo difuso en beneficio del menor precio de la vivienda entrañe, no sólo un simplista argumento de relación entre oferta y demanda, sino, sobre todo, el recurso de la consecución de suelos aptos para la vivienda barata a cambio de la expulsión de sus usuarios de la ciudad: el mismo procedimiento que dio origen a la ciudad dual decimonónica, con sus rentables y planificados ensanches burgueses y sus barriadas obreras infradotadas espontáneamente nacidas en las márgenes de las carreteras, lejos de los suelos infectados por la renta urbana (54).

(51) Sobre esta cuestión, puede consultarse el artículo de LÓPEZ DE LUCIO (1996b), o el número 103, monográfico sobre «Suelo y urbanismo» de la revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* (en particular, puede atenderse al artículo de SERRANO).

(52) Inherente a la sobreclasificación y la desprogramación que alienta el proyecto estatal.

(53) Con LÓPEZ DE LUCIO (1993: 259 y ss.), podemos decir que la dispersión urbana es la más nítida representación, en el campo urbanístico, del modelo consumista, tendencialmente ilimitado, implantado en las sociedades opulentas del mundo occidental, y es posible por el apoyo en la concepción optimista-tecnológica de que cualquier modelo de asentamiento puede resolverse por medios tecnológicos, sin consideración de su coste ni de sus efectos. Además de sus elevados costes de producción y mantenimiento, pueden alegarse en contra del modelo de suburbanización difusa su dependencia del transporte privado; su antagonismo con el pequeño comercio y el ocio urbano en beneficio de formas autistas de recreo y modos compulsivos de consumo; la disgregación social que radicaliza; el abandono constante de la ciudad consolidada, incluida la ciudad histórica, por ser un escenario menos rentable para la producción inmobiliaria; el desequilibrio que a este modo de desarrollo es inherente en cuanto a la dotación urbana de unos y otros ámbitos; el derroche que comporta en cuanto al consumo de energía y materias primas; el constante deterioro del campo que implica; la monadización social y funcional; el vaciado vital del espacio público...

Cuando el abandono de los modos tradicionales, e incuestionados en sí mismos, de entender la ciudad se justifica por la mera alusión a modelos foráneos, en especial el francés, cuya calidad óptima sólo se sustenta en el hecho de que

pertenecen a sociedades más opulentas, cabe apelar a ejemplos como el de Oslo, cuyo Plan Municipal de Utilización del Suelo de 1991 optó por no programar ningún nuevo desarrollo urbanístico, solucionando todas las necesidades de nuevas viviendas en el futuro mediante la rehabilitación de edificios centrales, el relleno de intersticios y los incrementos de densidad en la ciudad consolidada, todo ello al tiempo que se refuerza la continuidad del espacio urbano y la nítida separación entre la ciudad y su entorno, y se protege éste (con menor inversión que la que requeriría el crecimiento del suelo urbano), convertido en gran reserva natural al servicio de los habitantes de aquella.

(54) La posibilidad de contaminar grandes ámbitos territoriales y de actuar al margen de programas públicos con sólo garantizar la conexión a las infraestructuras territoriales supondría una resolución *natural* del problema de la vivienda, con la ventaja, para los defensores de tal opción, de la minoración del gasto público por disminución de las necesidades de financiación de vivienda protegida. Al estilo francés, cada cual quedaría facultado para construir o adquirir su vivienda dónde y cómo pudiera pagarla, dentro de márgenes muy amplios (en Francia, incluso con exención de la necesidad de proyecto arquitectónico a viviendas unifamiliares inferiores a 170 m² construidos); eso sí, el modelo produciría el traslado fuera de las ciudades de los estamentos más desfavorecidos (lo que, además, permite brillantes actuaciones de recuperación de cascos históricos), la construcción de viviendas de peor calidad, la carencia de equipamientos próximos y la estricta clasificación social del espacio, con creación de nichos residenciales de renta homogénea y estancos entre sí (efecto explícitamente defendido en Francia, v.gr., por el ministro Chalandon en 1970-71: CASTELLS, 1981: 93 y ss.).

Volviendo sobre lo ya dicho, podemos concluir este trabajo recordando que el modelo conceptual de la relajación de la acción pública sobre la materia urbanística, el de la priorización de los intereses mercantiles en la producción de la ciudad, no puede ser ya objeto de hipótesis ni de experimentos pretendidamente bienintencionados; porque es ése y no otro el modelo en que se fundamentó el desarrollo de los núcleos urbanos españoles desde el comienzo de la industrialización, y al que desde hace sólo pocos años comenzábamos a verle el final. Y los resultados de la aplicación de esos principios a la vista están todavía en los congestionados crecimientos periurbanos de las grandes ciudades, en los núcleos turísticos del litoral mediterráneo y en el estado de nuestros poco competitivos cascos históricos.

Recordemos, para terminar, un memorable pasaje situado al comienzo del preámbulo de la ley del suelo de 1956, cuya

cuarta reforma está en curso, en el que, tras constatar que la legislación hasta entonces vigente abandonaba «el régimen del suelo a la más amplia autonomía de la voluntad y libertad de tráfico» y preveía «la ejecución de las urbanizaciones sin imponer la observancia de un orden de prioridades», concluye que ello «ha motivado la falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo para la escalonada expansión de los núcleos urbanos; la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación; la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora».

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Martín (1996): «Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107-108: 19-51; Madrid.
- BOHIGAS, Oriol (1981): «El urbanismo no es posible»; *Arquitectura*, 232: 24-25; Madrid.
- BORRELL FONTELLES, José (1993a): «El suelo: política y mercado»; *El País*, 20 de octubre de 1993; Madrid.
- (1993b): «El interés general y los particulares»; *El País*, 21 de octubre de 1993; Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1981): *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI; Madrid.
- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1994): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*. MOPTMA; Madrid, 1996.
- DE LAS RIVAS SANZ, José Luis, & MUZIO, Giovanni, ed. (1993): *Planeamiento urbano en la Europa comunitaria: Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España*. Universidad de Valladolid; Valladolid, 1994.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (1993): «Necesidad y oportunidad de una visión alternativa al tratamiento legal del proceso urbanístico»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 95-96: 87-105; Madrid.
- (1997): «Sobre la necesidad de una alternativa al proceso urbanístico (¿liberalización del suelo o de su producción?»); ponencia inédita presentada con motivo de las *I Jornadas sobre suelo y ordenación urbana: Modelos legislativos y modelos de ciudad*, celebradas en Zaragoza los días 11 a 13 de junio de 1997 (organizadas por la Fundación Ecología y Desarrollo y el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1992): *Manual de derecho urbanístico*. Abella; Madrid.
- (1995): «Evaluación del marco normativo del suelo. Valoración crítica»; en *Suelo y precio de la vivienda*: 27-41; Madrid; Civitas-Comunidad de Madrid.

- GARCÍA-BELLIDO y GARCÍA DE DIEGO, Javier (1993): «La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 95-96: 175-198; Madrid.
- (1994): «Configuración de la "propiedad desagregada": dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria»; *Revista de Derecho Urbanístico*, 138: 83-170 y 139: 97-188; Madrid.
- (1996): «Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107-108: 5-13; Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, Universidad de Valencia; Valencia.
- (1996a): «La incipiente configuración de una región urbana dispersa: el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid. 1960-1993»; ponencia inédita presentada en el ciclo *Suburbanització i noves periferies: perspectives urbanístiques*, desarrollado en Barcelona en marzo de 1996 (organizado por el Centro de Cultura Contemporánea).
- (1996b): «Planeamiento Urbanístico, mercado del suelo y políticas de suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España»; *Revista Urban*, 1 (en prensa).
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1997): «Títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas a la vista de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997. El proyecto de ley estatal»; ponencia inédita presentada con motivo de la *Jornada de estudio y debate sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, y sus consecuencias en el futuro*, celebrada en Logroño el día 29 de mayo de 1997 (organizada por la Universidad Politécnica de Cataluña y el Ayuntamiento de Logroño).
- NIETO, Alejandro (1996): *La «nueva» organización del desgobierno*. Ariel; Barcelona.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1993): «Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 95-96: 231-243; Madrid.
- (1996): «Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107-108: 149-166; Madrid.
- PERALES MADUEÑO, Francisco (1996): «La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107-108: 101-126; Madrid.
- QUERO CASTANY, Damián (1997): «¿Qué se piensa antes de hacer una ley?»; ponencia inédita presentada con motivo de la *Jornada sobre el urbanismo tras la sentencia del Tribunal Constitucional*, celebrada en Madrid el día 16 de abril de 1997 (organizada por la Universidad Carlos III de Madrid).
- RAMONET, Ignacio (1997a): «Régimes globalitaires»; *Le Monde diplomatique* (ed. francesa), enero de 1997.
- (1997b): *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*. Debate; Madrid.
- SOLCHAGA, Carlos (1993a): «El debate en el seno del PSOE»; *El País*, 5 de octubre de 1993; Madrid.
- (1993b): «El mercado del suelo»; *El País*, 7 de octubre de 1993. Madrid.
- SORIANO GARCÍA, José Eugenio (1995a): *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la ley del suelo)*, Marcial Pons-IDELCO; Madrid.
- (1995b): «Urbanismo y economía: desregulación urbanística»; en *Suelo y precio de la vivienda*: 43-53, Civitas-Comunidad de Madrid; Madrid.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1993): «Extracto del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo urbano»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 99: 155-162; Madrid, 1994.
- VV.AA. (1995): «Suelo y urbanismo: su polémica actual»; *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 103 (monográfico); Madrid.