

«La regulación legal del mercado del suelo»*

El Derecho Urbanístico español y con él las técnicas de regulación del mercado del suelo tienen ya cuarenta años de antigüedad, un periodo de tiempo suficientemente largo que invita —y obliga— a una reflexión acerca de los principios a los que inicialmente respondió la Ley del Suelo de 1956, su evolución posterior, sus sucesivas reformas de 1975 y 1990 y sus resultados globales. La situación actual es fruto de todo ello, lo mismo que el excesivo intervencionismo al que ese proceso ha conducido, intervencionismo que, dados sus magros resultados, justifica un cambio de orientación del sistema legal que propicie un aumento de la oferta de suelo y reduzca la excesiva duración de los procesos de desarrollo urbano que tanto contribuyen al alza de los precios del suelo y del producto final, la vivienda.

Espainiako Hirigintza Zuzenbideak eta harekin batera lurzorua merkaturatzeko teknikak berrogei urte bete dituzte dagoeneko. Denboraldi hori nahiko luzea da eta gonbidapena —derrigorrezkoa— luzatzen du hausnarketa sakona egiteko bai 1956ko Lurzorua legeak hasieran erantzuna eman nahi izan zuen irizpideei eta geroko bilakaerari buruz, bai 1975eko eta 1990eko erreformei eta beraien emaitza orokorreari buruz. Oraingo egoera aurreko guztiaren ondorioa da, eta baita prozesu horrek eragin duen gehiegizko interbentzionismoa ere. Interbentzionismo honek, lortu dituen emaitza eskasak ikusita, lege sistemaren orientabide aldaketa justifikatzen du, lurzorua eskaintza handitzeko eta lurzorua eta, azkenean, etxebizitzaren prezioa hainbeste garestitzen duten hiri garapenen iraupen luzeegiak murrizteko.

Spanish Urban Development Law and the techniques for real estate market regulation are already forty years old, which is a sufficiently long period of time to invite —and warrant— to reflection about the principles on which the original Real Estate Law of 1956 was based, its subsequent evolution, its successive reforms in 1975 and 1990 and the global results thereof. The current situation is the result of all this, as is the excessive degree of interventionism to which that process has led. Such interventionism, considering its inadequate results, justifies a change of orientation in the legal system that would prompt an increase in real estate offer and reduce the excessive delay in urban development processes that has contributed so much to the increase in real estate and housing prices.

* La redacción de este trabajo es anterior a la Sentencia Constitucional de 20 de marzo de 1997, que ha declarado inconstitucionales y nulos dos centenares de artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y "resucitado" el anterior de 1976. Ello no afecta, sin embargo, a la validez de las reflexiones generales que en el trabajo se hacen, que siguen siendo sostenibles en la nueva situación creada por la referida Sentencia.

- 1. Los principios de la Ley del Suelo de 1956**
- 2. Las causas de su fracaso**
- 3. La reforma de 1975**
- 4. La nueva reforma de 1990**
- 5. Una reflexión crítica final**

Palabras clave: Derecho urbanístico, regulación, Ley del Suelo.
Nº de clasificación JEL: R14, R21, R31, R33, R38, R52.

1. LOS PRINCIPIOS DE LA LEY DEL SUELO DE 1956

La Ley del Suelo, que cuenta ya con cuarenta años de existencia, ofrece hoy, tras sus reformas mayores de 1975 y 1990, un aspecto en cierto modo desconcertante, igual que esos edificios nobles que han sido remodelados y ampliados en épocas diferentes y han perdido con ello su coherencia inicial.

La versión primera, de 12 de mayo de 1956, obedeció a un designio inequívoco, sostenido con rigor de principio a fin, que acertó a dotarla de un vigor del que hoy carece absolutamente el Texto Refundido vigente de 1992.

El legislador de 1956, que hubo de enfrentarse a un súbito y fortísimo proceso de urbanización de la sociedad española a resultas de las tensiones migratorias interiores desencadenadas por la superación de la larguísima crisis provocada por la guerra civil, puso su fe en la planificación territorial, una

planificación en cascada que, a partir de un Plan Nacional de Urbanismo, destinado a fijar "las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica" (artículo 7), cuyo desarrollo se confiaba a los respectivos Planes Provinciales, habría de permitir la regulación y encauzamiento racional de los movimientos migratorios de forma que estos llegaran ya apaciguados a los núcleos urbanos y sus problemas pudieran ser resueltos en cada uno de ellos por los Planes generales municipales respectivos, mediante la creación ordenada del suelo urbanizado necesario para construir las viviendas necesarias para albergar a las gentes que abandonaban el campo, en el que ya no podían mantenerse, y buscaban en las ciudades y en las nuevas industrias que comenzaban a instalarse en éstas la oportunidad de una vida mejor.

La Exposición de Motivos de la Ley recogió explícitamente estas ideas, en las que se hizo descansar todo el aparato

técnico del texto legal. Merece la pena por ello recordar aquí a pesar de su extensión, los pasajes clave de ese documento capital:

"Todo ello, unido a la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes, y a la carencia de una opinión celosa del desarrollo de las ciudades, 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 adquirientes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora, y, en suma, un movimiento migratorio que, al no ser encauzado, concentra en algunas ciudades, a costa del medio rural, notables masas de población, con repercusiones de alcance nacional.

Superar los defectos de la actual situación es el propósito de este proyecto de Ley, en el que se articula la política del suelo y la ordenación urbana. La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar e crecimiento

de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social. Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian, cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios. Y abandonando el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional".

Al servicio de este designio básico, la Ley de 1956 aportó, como es bien sabido, un nuevo concepto del derecho de propiedad, rompiendo abiertamente con su concepción, más liberal que romana, tradicional, y sustituyéndole por un preciso estatuto jurídico, hecho de facultades y de cargas, estrechamente vinculadas unas con otras, de forma que, más allá de un contenido normal mínimo (el derecho a aprovechar el suelo de acuerdo con sus posibilidades naturales —agrícolas, forestales o ganaderas— más la facultad de construir en él un metro cúbico por cada

cinco metros cuadrados de superficie), la adquisición efectiva por el propietario de las restantes posibilidades de aprovechamiento quedaba expresamente condicionada al cumplimiento por éste de los deberes y cargas que el planeamiento, que creaba esas posibilidades artificiales, le imponía en concreto, y entre ellas la de ceder gratuitamente a la Administración los terrenos necesarios para viales y zonas verdes y la de costear las urbanizaciones.

Los Planes Generales municipales clasificaban para ello el suelo como rústico, de reserva urbana y urbano y hacían depender la efectiva edificación de este último a su urbanización completa, es decir, a la adquisición por el mismo de la condición de solar.

A cada una de esas clases de suelo (rústico, de reserva, urbano y, dentro de éste, los solares) la Ley asignó un valor concreto, cuya determinación ella misma fijó (valores inicial, expectante, urbanístico y comercial) con el propósito de sustituir con ellos la ley de la oferta y la demanda y evitar, en consecuencia, la especulación inherente a una situación caracterizada entonces por el brusco —y creciente aumento de esta última, al que la oferta no podía dar espontáneamente la adecuada respuesta.

Nuevamente aquí merece la pena recordar la explicación que de este sistema legal de valoraciones dio la Exposición de Motivos de la Ley. Decía así:

"El tráfico sobre terrenos no se opera, por otra parte, en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la ley económica del mercado determina naturalmente un precio justo, que excluya legítimamente toda intervención. Procede, pues, apoyar las valoraciones en fundamentos objetivos, por lo que

en la ley se distinguen los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial.

Normalmente, el valor inicial es el de todo terreno sobre el cual no se haya ejercido ninguna acción urbanística. El expectante corresponde a las posibilidades reales de edificación o de utilización urbana, referidas al momento de la valoración y atendida la superficie que esté en condiciones análogas de ulterior aprovechamiento, de modo que el aumento de precio que legítimamente quepa admitir se distribuya proporcionalmente entre todos los propietarios en situación similar. El valor urbanístico se estima en una proporción del coste previsible de la edificación permitida en cada terreno, según la naturaleza de las zonas y el grado de urbanización. Finalmente, en determinados casos es justo reconocer valores comerciales, fijados con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa".

En la mente del legislador de 1956 los cuatro valores querían ser valores justos, es decir, expresión de las posibilidades de aprovechamiento que cada clase de suelo incorporaba (nadie, en principio, pagaría más por un suelo de reserva urbana que el que pudiera resultar de sus concretas expectativas de urbanización: valor llamado expectante), pero, obviamente, esa justicia estaba *a priori* condicionada por la correspondencia entre oferta y demanda, una correspondencia que el legislador intentó lograr mediante la adición de una pieza clave, los patrimonios municipales del suelo, cuyo manejo por los Ayuntamientos tenía que jugar el papel de regulador del mercado, mediante la colocación estratégica en éste de los terrenos públicos necesarios para completar en cada momento la oferta

eventualmente insuficiente para hacer frente a la demanda.

Si esto se hubiera logrado, obviamente se hubiera producido una coincidencia exacta entre los valores objetivos de la Ley y los valores resultantes de la oferta y la demanda y el mercado de suelo, reequilibrado puntualmente con el refuerzo procedente de los patrimonios municipales, se hubiera mantenido en un razonable equilibrio.

Este fue, expuesto con la simplificación que la ocasión exige, el sistema ideado por el legislador de 1956, un sistema, pues, intermedio, cuyo centro de gravedad se situó *ab initio* en el plan y cuyo manejo se hizo descansar en una intervención constante de la Administración, tanto por la vía de la regulación normativa, como por la vía operativa de la actuación directa en el mercado siempre que la situación lo requiera.

Importa notar que a ese sistema intermedio llegó el legislador por atrición, más que por contricción, por utilizar el símil del catecismo, ya que el sistema que los autores del texto legal de 1956 consideraban óptimo era el de la propiedad pública del suelo de nueva urbanización, siguiendo la senda de la ley inglesa de 1947 que hizo aprobar el Gobierno Laborista, como no dudaron en confesar abiertamente en la Exposición de Motivos:

"Si ideal de la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales y causaría graves

quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de "patrimonios municipales de suelo", con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a cincuenta mil habitantes".

Del diseño de la Ley de 1956 puede hacerse la valoración que se quiera, pero hay que reconocer en todo caso su coherencia conceptual.

2. LAS CAUSAS DE SU FRACASO

No fue, por tanto, por falta de rigor teórico por lo que fracasó la Ley del Suelo de 1956. Las causas del fracaso tienen que ver, concretamente, con la ausencia de un rigor equivalente en su aplicación por parte de las Administraciones Públicas. La estricta centralización del aparato administrativo de la época, obediente a una sola voz supuesto el radical autoritarismo del régimen político, hubiera podido asegurar, de habérselo propuesto, el funcionamiento de un sistema altamente intervencionista, que es, por el contrario, sencillamente inconcebible en un contexto de libertad, política y económica.

No fue así, sin embargo, por lo ya dicho. Por lo pronto, falló *ab initio* la pieza clave del planeamiento. La grandiosa

arquitectura legal (Plan Nacional - Planes Provinciales - Planes Generales, municipales y comarcales) quedó en el papel. El Plan Nacional no se intentó siquiera. Tampoco los Planes Provinciales (salvo el de Guipúzcoa, pionera en este sector). Los Planes Generales, por su parte, se demoraron en exceso, hasta el punto de que cuando se abordó la reforma luego concretada en la Ley de 2 de Mayo de 1975 había sólo 600 Planes Generales en toda España sobre un total aproximado de 8.000 municipios.

Quiere esto decir que el urbanismo que se hizo entre 1956 y 1975 fue un urbanismo sin planeamiento, es decir, un urbanismo legalmente imposible, puesto que todo el sistema legal, desde la propia definición del estatuto jurídico de la propiedad del suelo, descansaba necesariamente en el plan y, en concreto, en el Plan General municipal, que era el instrumento al que se confiaba la función primaria de clasificar el suelo.

Por otra parte, un sistema tan rigurosamente intervencionista, que pretendía llevar la ordenación hasta el último rincón del territorio nacional, reclamaba por hipótesis una Administración omnipresente, altamente tecnificada y plenamente penetrada de la ideología de la Ley, es decir, una Administración que no existía, ni a nivel estatal, ni, menos aún, municipal. El riguroso y técnicamente complejo sistema legal funcionó siempre "a ojo de buen cubero", a expensas de acuerdos, más o menos "chapuceros", valga la expresión por su grafismo, entre la Administración y los operadores urbanísticos. De ahí viene, sin duda, este hábito de negociarlo todo, del "todo vale", característico de nuestro urbanismo, del que ahora —y sólo ahora— nos lamentamos tan amargamente.

Los patrimonios municipales de suelo, por su parte, no llegaron a constituirse en

muchos casos, ni jugaron nunca papel alguno y, mucho menos, el fundamental que la Ley les había reservado. Ese papel lo asumió la Gerencia de Urbanización, que expropió mucho suelo, pero tardó mucho también en devolverlo al mercado debidamente urbanizado, con lo que de su esfuerzo no quedó otra huella que el sacrificio formal de la preeminencia del planeamiento, principio capital de la Ley, que tuvo que ceder ante la necesidad a partir de la Ley de Valoraciones de 21 de Julio de 1962, que legitimó las expropiaciones de terrenos en ausencia de Planes Generales o en contra, incluso, de sus previsiones para el cumplimiento del Plan Nacional de la Vivienda. Estas expropiaciones masivas de grandes polígonos terminaron por poner en evidencia el sistema legal, deslegitimándolo del todo, en la medida en que hicieron depender del azar, cuando no del capricho, a resultados del trazado de los lados de cada polígono, la aplicación del cuadro de valores objetivos de la Ley (para los propietarios de los terrenos que quedaban incluidos en ellos) o la percepción de los valores, muy superiores, del mercado (por los propietarios colindantes cuyos terrenos quedaban fuera de los polígonos expropiados).

3. LA REFORMA DE 1975

Regulación del mercado del suelo, dadas las circunstancias expuestas, no la hubo nunca, en realidad, más allá de la pura letra de la Ley de 12 de mayo de 1956.

La reforma de 2 de mayo de 1975 tampoco cambió sustancialmente las cosas. Aunque bien concebida técnicamente, la Ley de Reforma no introdujo demasiadas innovaciones en lo relativo al mercado de suelo. La más importante de todas ellas fue,

sin duda, la supresión del suelo de reserva urbana y con él de las expectativas que dicha clase de suelo incorporaba, que correlativamente dieron lugar a la supresión del valor por eso llamado expectante. En su lugar, el legislador de 1975 introdujo el concepto de suelo urbanizable no programado, un suelo apto, en principio, para ser urbanizado, que el Plan General dejaba, no obstante, vacío de ordenación en cuanto no incluido en el programa cuatrienal concretamente diseñado por él para el desarrollo del que consideraba necesario a medio plazo incorporar a la ciudad existente.

La medida, eficaz, desde luego, para resolver el problema planteado con anterioridad por la creación anticipada de expectativas por el propio planeamiento general, contribuyó, sin embargo, a producir con el tiempo efectos no queridos al restringir artificialmente la oferta de suelo al concretamente clasificado como urbanizable programado, esto es, al incluido expresamente por el Plan General dentro de su programa cuatrienal.

Bastó que cambiara la coyuntura económica que hizo posible el desarrollo de los años sesenta y que se iniciara la crisis a resultas de la "rebelión" de los países productores de petróleo (cosa que ocurrió, precisamente, entre la elaboración del proyecto de Ley de Reforma en noviembre de 1972 y su conversión en Ley el 2 de mayo de 1975) para que los planteadores empezaran a clasificar suelo a la baja, a partir del supuesto de que las ciudades habían dejado de crecer, como efectivamente lo hicieron en los diez años siguientes.

La salida de la crisis en 1985 se encontró así con un planeamiento de crisis, que clasificaba como urbanizable programado una cantidad de suelo relativamente reducida, que, a partir de

esa fecha y por un conjunto de razones convergentes de distinto tipo (la promulgación de la Ley de Activos Financieros de 1985, que eliminó los certificados de depósito fiscalmente opacos e hizo emerger súbitamente cientos de miles de millones de pesetas que buscaron inmediato "refugio" en el mercado inmobiliario, el ingreso de España en la Comunidad Europea y, por supuesto, la propia recuperación de la economía), resultó claramente insuficiente para satisfacer la demanda, tan artificial, como explosiva, que los acontecimientos citados vino a provocar. Estalló así, en la segunda mitad de la década pasada, un nuevo e impactante *boom* inmobiliario, bajo cuya presión se elaboró la segunda gran reforma de la Ley del Suelo que terminó plasmándose en la Ley 8/1990, de 25 de Julio, de la que viene el Texto Refundido vigente de 26 de Junio de 1992.

4. LA NUEVA REFORMA DE 1990

La reforma legal de 1990 fue tremendamente desafortunada. Como ya he advertido en otras ocasiones, la Ley se elaboró apresuradamente, en apenas unas semanas, con un afán infantil de detener con ella el estallido del mercado producido a partir de 1985, como si las Leyes, que, al fin y al cabo, están hechas de papel, pudieran producir milagros. Porque la Ley en cuestión es fruto, en efecto, del clima generado por el *boom* inmobiliario de la segunda mitad de los ochenta, aunque su fecha parezca indicar lo contrario.

Entre la elaboración del proyecto y su promulgación como Ley medió una convocatoria de elecciones generales, que determinó la caducidad del proyecto primitivo, que reapareció después tal cual una vez constituido el nuevo Gobierno sin experimentar cambio alguno, a pesar de

que el ciclo económico expansivo se estaba agotando ya cuando se remitió al Congreso por segunda vez.

La Ley de 25 de julio de 1990 surgió así a contrapié, como medida de emergencia para hacer frente a un estallido del mercado cuyo eco había ya desaparecido cuando se publicó en el Boletín Oficial del Estado.

Como tal medida de emergencia su obsesión fue incrementar los mecanismos de regulación y de intervención en el mercado, que con ella se exacerbaban y multiplicaron sin medida. La Ley extremó, en efecto, hasta el paroxismo la inicial vinculación entre facultades y deberes del propietario lo que llevó a despiezar el derecho de propiedad y a establecer un rígido sistema de adquisición sucesiva de las distintas facultades que teóricamente lo integran expresamente condicionado al cumplimiento de las obligaciones correlativas dentro de los plazos en cada caso previstos, cuyo eventual incumplimiento terminaba por castigarse con la aplicación de una expropiación-sanción o del régimen de venta forzosa, previa inclusión de los terrenos correspondientes en el Registro de Solares.

La Ley (o el Plan), que era la que fijaba esos plazos, desplazaba así definitivamente al mercado, al imponerse aquéllos contra viento y marea hubiera o no mercado para las viviendas a construir.

Pero, además y sobre todo, la nueva Ley adicionó al Texto Refundido resultante de la reforma de 1975 nuevas técnicas de intervención, de eficacia más que dudosa en sus países de origen. Así, señaladamente, los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración, tomados del Derecho francés e incorporados poco antes por la legislación foral navarra, a los que, según el artículo 90 del nuevo texto legal, podían sujetarse

todas las transmisiones onerosas de terrenos o viviendas que se produjeran dentro de las áreas que los Ayuntamientos pudieran delimitar a estos efectos, bien en el propio Plan General (lo que, al menos garantizaría la coherencia de la medida, así como su racionalidad), bien en la revisión de su programa o, incluso, mediante el sencillo procedimiento de delimitación de unidades de actuación, lo que por su falta de referencia global admite cualquier arbitrariedad y deja inermes a los propietarios afectados en caso de que ésta se produzca.

No deja de ser curioso comprobar (para lo cual basta una simple ojeada a cualquier Manual francés de Derecho Urbanístico) que en Francia esta técnica de los tanteos y retractos legales ha sido un fracaso (de *preemptionmanie* —tanteomanía para nosotros— la ha calificado Chapuysat) y que su rendimiento como instrumento de política de suelo ha resultado insignificante. ¡Es sorprendente por ello el entusiasmo con que la acogió el legislador de 1990, que tenía que conocer estos precedentes!

La regulación de los patrimonios municipales del suelo sufrió, también, con la Ley 8/90 una profunda transformación. Una transformación confusa, además, porque en este punto la reforma fue parcial y no general y operó por vía de adición, más que de sustitución, de los preceptos dedicados al asunto por la legislación anterior. Se hizo, pues, convivir el objetivo inicial asignado a estos patrimonios municipales con la rígida imposición a los terrenos integrados en los mismos de un nuevo destino: la construcción de viviendas sujetas a algún régimen público de protección y otros usos sociales. Esta mezcla de objetivos dispares plantea dificultades de interpretación del Texto Refundido resultante de la reforma prácticamente insuperables y, lo que es peor, está determinando en muchas ciudades la congelación de

piezas de suelo muy importantes por su centralidad, ya que los Ayuntamientos propietarios de las mismas se resisten explícitamente a ponerlas en juego y dedicarlas a este tipo de viviendas en espera del desbloqueo de una situación irrazonable que les permitiría obtener en el mercado un valor muy superior con el que podrían construir un número varias veces mayor de viviendas sociales en otros lugares menos céntricos.

A la dotación de los patrimonios municipales del suelo la Ley 8/1990 lo ha sacrificado prácticamente todo, incluso los principios más elementales, en uno de esos movimientos pendulares tan habituales entre nosotros. La Ley citada permite, en efecto, constituir con este fin reservas de terrenos sobre suelos urbanizables no programados o no urbanizables, adquirir luego esos terrenos mediante expropiación forzosa y, una vez así adquiridos e incorporados al patrimonio municipal, reclasificarlos en la siguiente revisión del programa de actuación del Plan General, operación "redonda" que haría las delicias del especulador más típico (artículos 98 a 100) y que a los Ayuntamientos se facilita al máximo en la medida en que se les permite expresamente también llevarla a cabo, al margen de las propias previsiones del Plan General, por el procedimiento de delimitación de unidades de actuación.

No hace falta decir, porque es bien conocido, que este aparatoso instrumento ideado por la Ley 8/1990 no ha tenido la más mínima aplicación práctica, lo cual ha añadido a sus defectos intrínsecos otro nuevo y más grave: el de la incertidumbre e inseguridad que siempre generan las Leyes que no se aplican, pero que, llegado el caso, si a la Administración le interesa, podrían hacer recaer todo su peso sobre algún ciudadano concreto.

5. UNA REFLEXIÓN CRÍTICA FINAL

El rápido recordatorio de la evolución experimentada por nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico en los cuarenta años transcurridos desde la promulgación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 permite, me parece, formular algunas conclusiones sobre las características fundamentales del mismo, tal y como aparece plasmado en el Texto Refundido de 26 de junio de 1992.

1.º) El planeamiento positivo y detallado, que pretende predetermined el futuro de la ciudad y dirigir exhaustivamente su desarrollo, ha fracasado como técnica. Su elaboración exige demasiado tiempo (siempre más de lo que dura el mandato cuatrienal de las Corporaciones Locales que tienen que promoverlo y elaborarlo), dada su complejidad, lo que hace que siempre llegue tarde, especialmente en unos tiempos como los actuales, caracterizados por la rapidez con la que se suceden los ciclos económicos. El Plan General de Madrid de 1985, todavía vigente, ilustra muy bien esta idea: comenzó a elaborarse en plena coyuntura de recesión (1979) y, por lo tanto, a partir del supuesto de que Madrid había dejado de crecer y estaba, incluso, menguado y no llegó a aprobarse hasta 1985, fecha en la que comenzaba un nuevo ciclo expansivo. Nació, pues, desajustado, cuando no muerto.

Este no es sólo un problema de las ciudades grandes. También se produce en la misma medida en las medianas y pequeñas. El Plan General de Burgos consumió también seis años de trabajo (1979-1985).

La experiencia de este tipo de planeamiento demuestra que es incapaz de imponerse sobre la coyuntura y, por lo tanto, de regular eficazmente el mercado de suelo. Parece obligado, por lo tanto,

cambiar de modelo y orientarse hacia un tipo de plan más flexible, menos ambicioso, que se conforme con defender lo fundamental, ya que no puede preverlo y dirigirlo todo.

2.º) El intervencionismo de la Administración en los procesos urbanos es, sin duda, excesivo, lo que contribuye a demorar más allá de lo razonable la ejecución de los planes.

La secuencia Plan General - Plan Parcial - Estudio de Detalle - Proyecto de Compensación - Proyecto de Urbanización - licencias de construcción multiplica las oportunidades de intervención de la Administración y con ellas las oportunidades de que los procesos se "enganchen" y aún se bloqueen del todo.

Desde 1979, en que se empezó a poner el énfasis en la gestión urbanística, hasta hoy se ha generalizado, además, una cultura perversa que propicia el aumento del protagonismo de los gestores públicos. Es absolutamente habitual que, cuando se presenta para su aprobación el Plan Parcial, los responsables municipales, a los que normalmente no gusta el Plan General (porque no lo han aprobado ellos, sino simplemente heredado de los anteriores, o porque han cambiado las circunstancias o por cualquier otra razón), obliguen al promotor a modificarlo y a modificar puntualmente el Plan General. Algo semejante suele producirse en cada uno de los pases o fases indicados más atrás y ello sin contar la "picaresca" (esto es, el deseo de los Ayuntamientos, nacido, desde luego, de su necesidad de allegar recursos atípicos) y, mucho menos, la corrupción.

Sin exageración de ningún tipo puede decirse que la gestión de una unidad de actuación consume no menos de ocho años como media. Esto tiene, como es obvio, consecuencias económicas muy graves porque el promotor no sabe cuándo podrá poner su producto en el

mercado, ya que los tiempos de los procedimientos previstos en la Ley nada tienen que ver con los que dichos procedimientos duran en realidad. No sabe tampoco cuál va a ser el coste final, lo que habrá de ceder a la Administración, porque las cesiones gratuitas previstas por la Ley funcionan en la práctica como un mínimo, por encima del cual pueden incrementarse por la vía de los convenios, a los que el promotor se ve abocado si la Administración le presiona en cada una de las fases del proceso, ya que, frente a ella o contra ella, es sencillamente imposible llevar adelante ninguna operación. Todo ello le impide planificar adecuadamente su actividad empresarial y, por supuesto, encarece notablemente el producto final, la vivienda, ya que el tiempo vale dinero.

Un cambio enérgico en este sentido se impone sin posible discusión.

3.º) La acumulación de mecanismos específicos de intervención en el mercado de suelo llevada a cabo por la Ley 8/1990, de 25 de julio, se ha revelado sencillamente inútil. No tiene el más mínimo sentido seguir por esta vía, aumentando el arsenal de instrumentos a disposición de la Administración, porque no son instrumentos lo que falta.

En líneas muy generales parece claro a la vista de esta experiencia de cuarenta años que lo que hay que cambiar es la propia cultura generada a lo largo del período. No puede negarse —y yo no lo niego en absoluto— que el urbanismo es un función pública, algo que interesa a todos y que, por lo tanto, no puede "dejarse a su aire", como si fuera un mero subproducto de la libertad de cada cual.

En ningún lugar del mundo esto es así y tampoco en los Estados Unidos de América, como ha podido hacer pensar el esquemático planteamiento del famoso informe del Tribunal de Defensa de la

Competencia sobre los remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios (TDC, Madrid 1994) que, en mi opinión, no quiso ser otra cosa que el detonante de un proceso de reflexión, que —esto sí— resulta absolutamente imprescindible, porque, también es evidente, que en ningún lugar del mundo es tan complicado como aquí el proceso urbano.

El urbanismo necesita ineludiblemente un regulador, una presencia activa de la Administración capaz de garantizar los intereses públicos en juego en el proceso de desarrollo de la ciudad, pero de ahí a la situación que en estos cuarenta años últimos se ha ido perfilando hay un gran trecho.

La planificación positiva y detallada y el intervencionismo a ultranza no han conseguido en absoluto un urbanismo mejor, ni una vivienda más barata que en otros países de nuestro entorno. Lo primero está a la vista de todos, ya que todos viajamos hoy con frecuencia más allá de nuestras fronteras. De lo segundo dan fe los estudios económicos disponibles, que son abrumadores.

Hay, pues, razones sobradas para hacer ahora, al cabo de cuarenta años, una apuesta por la libertad y, para ser más exactos, por una mayor libertad, en la seguridad de que el resultado no será peor, ni la vivienda más cara de lo que hoy es si se desatan algunos de los nudos que atenazan las fuerzas del mercado.

Se impone, pues, una reforma legal en este sentido, una reforma que reduzca el intervencionismo asfixiante al que hemos llegado y que, sin abdicar de la imprescindible regulación en defensa de los intereses públicos en juego, deje un espacio mayor a la iniciativa privada y, por lo tanto, a la competencia entre los operadores económicos del sector.

La solución no es fácil, sin embargo, y no lo es, sobre todo, porque la llave de esa necesaria reforma legal no está en una sola mano. El legislador estatal carece de competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, según se apresuró a declarar el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de mayo de 1986. Su margen operativo es muy escaso, por lo tanto: la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, que, como derecho fundamental que es reclama una regulación general, la regulación de las expropiaciones urbanísticas y el régimen de indemnizaciones y los aspectos registrales son, ciertamente, materias que le incumben en exclusiva. Más allá de éstas no es fácil que pueda proyectar sus mandatos o, al menos, que pueda hacerlo con el grado imprescindible de consenso apelando a otros títulos competenciales (el procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas le permitirían, quizás, adentrarse en los problemas de la gestión urbanística, pero no agotar su regulación).

El legislador estatal puede, pues, aflojar algunos de los nudos actuales mediante una nueva definición de las clases de suelo capaz de introducir elementos de flexibilidad en el ordenamiento en vigor. No puede, en cambio, desatarlos todos, por lo que su obra —la reforma de la Ley del Suelo anunciada por el actual Gobierno—, para ser realmente efectiva, necesitará el adecuado acompañamiento de los legisladores autonómicos y, por supuesto, de los planificadores municipales, de los que, en definitiva, depende la instrumentación de las políticas a las que las Leyes, cualesquiera que sean, sólo pueden dar vía libre.

Se necesitaría, pues, algún tipo de acuerdo de ámbito nacional, para lo cual sería imprescindible llevar el asunto al

seno de una Conferencia Sectorial en la que pudieran debatirse los problemas apuntados y encontrarse los puntos de consenso en los que poder apoyar la acción combinada que reclama el cambio

de orientación de nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico. Pero éste ya es el terreno de la política pura y simple y en ese terreno nada tiene que decir un simple Profesor de Derecho.