

URBANISMO Y LEY DEL SUELO

«España se ha convertido en uno de los países más feos del mundo». Causa de ello: las barbaridades urbanísticas cometidas en estos últimos años. Lo dijo don Jesús Prados Arrarte en el coloquio que sobre «urbanismo» organizó el Círculo de Estudios Jurídicos en Madrid. El tema es candente, como lo demuestra la proliferación de actos centrados en él que ha habido estas últimas semanas. La próxima discusión en las Cortes del proyecto de reforma de la Ley del Suelo ha motivado no sólo la presentación de numerosas enmiendas por parte de los procuradores, sino también una clara búsqueda de tomas de postura a partir de las que poder influir en la opinión pública. Especialmente los portavoces de los sectores más conservadores del país muestran evidentes síntomas de inquietud ante lo que ellos consideran «carácter excesivamente socializador del proyecto». Que, analizado desde otra óptica, no parece ir mucho más allá de tímidos intentos reformistas, de difícil aplicación —por otra parte— dadas las actuales estructuras. Con un enfoque quizá en exceso jurídico, ante un público bastante menor que el de anteriores coloquios, y a lo largo de seis horas —divididas en dos sesiones— de discusión, ambas posiciones fueron delineándose con nitidez dentro del coloquio que reseñamos. En el que «especulación» fué el término que, sin duda, alcanzó cotas estadísticas más altas de pronunciación entre los participantes.

Porque si estamos de acuerdo con el profesor Prados Arrarte en que España se ha afeado por culpa de brutalidades urbanísticas sumadas indefinidamente, dichas brutalidades no se han cometido por motivos gratuitos o inidentificables. La razón primera se halla en la carestía del suelo, en la plus valía alcanzada por determinadas zonas, donde una edificación sólo es rentable a partir del momento en que su verticalidad la hace incompatible con el entorno, y en donde se construye hasta en los más mínimos resquicios de terreno, lógicamente destinados a otras funciones. El mismo Prados Arrarte señaló que «si bien no puede concebirse un mercado perfecto sin la presencia de especuladores, ello no significa que este principio pueda aplicarse al mercado del suelo urbano, a causa de que en éste se sufre una oferta rígida, no ampliable, y el resultado

debe permitir la realización armónica de planes urbanísticos para la vida más adecuada de una comunidad, finalidad ausente de los mercados de títulos o de productos». Otro de los ponentes, don Manuel de la Quintana Ferguson, opinó que «en España no se debe hablar de especulación, sino de simple encarecimiento del suelo», y que este encarecimiento «es el resultado del manejo de una serie de intereses».

Intereses en cuyo análisis no se profundizó a lo largo del coloquio del Círculo de Estudios Jurídicos. Seguramente, porque lo que más preocupaba no era tanto un estudio científico de la realidad como una disección de las posibilidades que engendra y los obstáculos que va a encontrar el nuevo proyecto de ley. El texto legal que ahora se pretende reformar —es decir, la Ley del Suelo de 1956— no ha sido capaz de dominar la situación. Y ello no por el propio contenido legislativo, cuya calidad, perfección técnica y oportunidad quedaron alabadas casi unánimemente, sino a causa de «la ausencia de una Administración urbanística idónea, capaz de aplicar dicha Ley en todas sus enormes posibilidades», en palabras de García de Enterría. «Fuera de algunas pocas grandes ciudades —continuaría diciendo el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid—, los servicios urbanísticos de los Ayuntamientos son insuficientes y escasamente efectivos. Los patrimonios municipales de suelo, uno de los quicios de la Ley, no existen virtualmente. Por tanto, y salvo muy pocas excepciones, no se ha visto una acción urbanizadora municipal, como tampoco programas de actuación que se cumplan, anticipación de infraestructuras a las acciones privadas o un encauzamiento resuelto de éstas. El sistema de Planes, base de toda la construcción legal, no se ha desarrollado en la extensión precisa y, sobre todo, los Planes no se han revisado conforme al acelerado cambio de circunstancias, de las que —por ello— han solido ir a remolque».

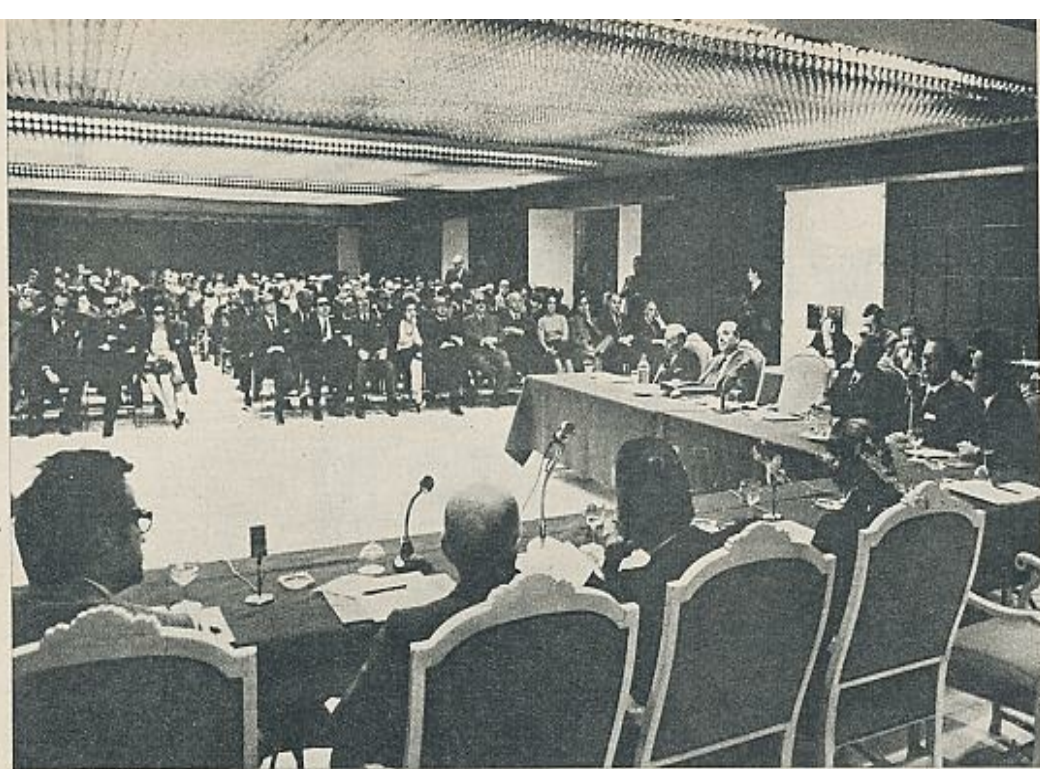
Al estudiar aspectos más concretos de la problemática urbanística que la visión global encomendada a García de Enterría (cuya ponencia destacó, en mi opinión, por encima de las demás presentadas), los otros conferenciantes reflejaron similares puntos de vista en torno a la ausencia de una eficaz gestión administra-



García de Enterría: «La carencia de una gestión urbanística resuelta y anticipadora es la primera causa del estado crítico del urbanismo nacional».



Prados Arrarte: «España se ha convertido en uno de los países más feos del mundo».



FERNANDO LARA

tiva de la Ley del 56. Así, don Manuel Hidalgo Sánchez apuntó que «las causas de la situación actual en materia de licencias y sanción de infracciones urbanísticas provienen de una discordancia real con el panorama legislativo». Y don José Luis González-Berenguer no dudaría en afirmar que, en lo tocante a expropiaciones urbanísticas y reparcelación, «las cosas han empeorado con la legislación posterior a la Ley del Suelo, infinitamente menor en calidad que esta última y constituida fundamentalmente por las normas de creación de la Gerencia de Urbanismo (hoy Instituto de Urbanización), por la Ley de Expropiaciones Urbanísticas de 21 de julio de 1962 y por el Decreto-Ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes. Todas estas disposiciones han distorsionado por completo el Derecho expropiatorio español, hoy convertido en un caos».

Sobre el resultado de la ley, el letrado señor Hidalgo Sánchez resumía con dureza: «Legislación y realidad divergen por muy distintos caminos; técnicos y sociólogos detectan el mal y sus numerosas causas, que padecen tanto el jurista como la seguridad jurídica y —en último extremo— la sociedad en su conjunto; hasta en la exposición de motivos de la propia reforma de la Ley del Suelo se hace un detenido examen de la situación, tratando con nuevas medidas de encauzar el tema. Pues bien, creo que dichas medidas serán insuficientes y anti-jurídicas, y no se logrará nada en efectivo hasta que la propia Administración se decida por la autenticidad de las leyes y por la seriedad de su contenido, incorporándolas a su propio ser». En otras palabras lo había dicho García de Enterría el día anterior, al ver en la inadecuada gestión

urbanística la causa que «ha impedido a la Ley del Suelo llegar a entrar en las costumbres», única manera de que un cuerpo legislativo incida, regule y adquiera sentido cara a la realidad. Pienso que, quien más quien menos, todos los asistentes al coloquio se plantearon de alguna forma esta cuestión. Una ejecutoria administrativa eficaz cumplidora de la normativa del 56 como algo más necesario que una variación de artículos venía a ser una corriente oculta bajo los torrentes de palabras que oímos durante las seis horas. Me pareció percibir este subtexto en muchas de las intervenciones, que consideraban —de forma abierta o «underground»— que todo lo demás sería «papel mojado».

Sin embargo, en opinión de don José Manuel Romay (encargado de realizar el «estudio del proyecto de reforma» en cuanto a «planeamiento y ejecución de planes»), dicho proyecto «aporta notables modificaciones, aun siguiendo las líneas maestras de la Ley del 56». A esto último, corroborado por don Joaquín Viola Sauret, se opuso uno de los coloquiante, el señor Corella Monedero, directivo del Instituto de Estudios de Administración Local, quien llegó a calificar al proyecto de «fraude al poder legislativo» al decir que «los preceptos modificados incidan en los no modificados, debiendo acomodarse éstos a aquéllos». Volviendo al señor Romay, estableció como esas «novedades dignas de destacar» los Planes Directos de Coordinación y el «urbanismo concertado». Se entusiasmó con los primeros, «algo que parece tan elemental pero que hasta ahora no existía», consistentes en «planes sin ámbito territorial determinado "a priori", pero que por exigencias técnicas se concretarán entre el límite mínimo de la

comarca y el máximo de la región, y que van a vincular efectivamente a los distintos departamentos con competencias "inversoras". Necesariamente, ello les tiene que llevar a estudiar, a programar la "localización" de esas inversiones de forma coordinada entre sí y con las Administraciones locales interesadas. De esta manera, la ordenación urbanística básica de esos espacios va a tener el soporte infraestructural indispensable y, a la inversa, las inversiones en infraestructura tendrán un marco físico coherente con el modelo territorial propuesto por el Plan».

En cuanto al «urbanismo concertado», don José Manuel Romay explicó que «consiste esencialmente en que, bajo la dirección irrenunciable de la Administración y a partir de unas líneas maestras predeterminadas por el Plan, el planeamiento se desarrolla y completa en un proceso, en un diálogo permanente del poder público y de las fuerzas sociales, en el que el juego de la iniciativa privada se somete a dos reglas básicas: a), que haya siempre una concurrencia, una licitación; b), que el promotor no sólo aporte al mercado de la vivienda su "producto", sino que resuelva además problemas urbanísticos propios y del conjunto, salvo que la índole social del proyecto haga aconsejable una participación de la colectividad en determinados costes».

Bastante menos satisfecho que el que podríamos considerar «portavoz oficial» de la reunión se encontraba el señor Viola Sauret con respecto al proyecto de reforma. Que, en su opinión, presenta tres graves fallos: 1) La consideración del propietario como simple dato y no en su verdadero papel de protagonista. 2) La no distinción entre el propietario «ante» y el propietario «pos»,

cuando en la realidad es este último el que especula y no el primero, el «dueño de tierras de toda la vida». 3) La ausencia de estudio económico del costo de los terrenos.

La defensa de la propiedad tradicional campeaba a lo largo y a lo ancho de la intervención del señor Viola, quedando plenamente nítida en un párrafo final: «No puede admitirse que se modifique de tal manera el derecho de propiedad que pueda resultar prácticamente una confiscación, al eliminar casi totalmente el derecho a la indemnización. Si bien es verdad que no debemos rasgar las vestiduras por la regulación de un nuevo derecho de propiedad, lo cierto es que si los objetivos principales ya estaban definidos en la Ley de 1956, no tiene sentido que la modificación lesione de tal manera ese derecho».

A pesar de la advertencia del abogado y registrador de la propiedad barcelonés, las vestiduras se rasgaron en más de dos y tres ocasiones. Fueron sus protagonistas el (aunque parezca tópico) conde de Alba de Liste —presidente de la Asociación de Titulares del Suelo de la provincia de Barcelona—, don Francisco de Gomis Casas —presidente del Instituto Agrícola Catalán— y don Antonio Rosillo Herrero, presidente de la Cámara de la Propiedad de Madrid y procurador en Cortes.

Fue el señor Rosillo quien lanzó el grito de guerra para los posibles afectados: «¡Propietarios de España, uníos!», porque él lo que desea es «una España de propietarios y no de proletarios». Habló de la modestia entrañable de la mayoría de los propietarios que forman la Cámara de Madrid y, tras querer convencernos a todos de que «el capitalismo no es la propiedad», aseguró que «los diez millones de propietarios existentes en Italia han constituido la mejor barrera contra el comunismo».

Las cosas llegaron hasta el punto que el coloquiante señor González Páramo solicitó —dirigiéndose al conde de Alba de Liste— que «si unos tienen las tierras, dejen por lo menos a los demás tener la razón». Y el letrado García Cotarelo ironizó sobre que «se estaba hablando del ministro de la Vivienda como si fuera el Soviet Supremo». Prados Arrarte se limitó a proponer la «nacionalización de la tierra urbana»; González-Berenguer defendió que «la suprema injusticia urbanística es implantar islotes socialistas en medio de un mar capitalista, mientras no se llegue a la socialización del suelo de expansión urbana». ■ Fotos: MANUEL S. URÍA.