



La reforma de la ley del suelo

Descripción

De entre la enorme cantidad de normas jurídicas que surgen a la vida diariamente a través de su publicación en el BOE, hay un reducido grupo que, por diversas razones, presenta un interés que excede con mucho a) habitual. Son leyes que escapan a los reducidos círculos jurídicos, para ser objeto de atención, discusión y examen en los más diversos sectores políticos, profesionales y económicos; leyes que provocan polémicas, a veces apasionadas; leyes ante las cuales es casi indispensable adoptar una posición definida, sea favorable o contraria; leyes que, en definitiva, afectan de manera primaria e inmediata a las fibras más sensibles de los ciudadanos de un país. La ley que el día 27 de julio pasado publicó el BOE bajo la rúbrica «Reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo» (Ley 8/1990, de 25 de julio) merece contarse, desde luego, entre ellas. La aparición de una ley del Suelo en España siempre ha provocado una avalancha de comentarios, críticas; exégesis y opiniones en general de todo tipo y procedencia: ocurrió en 1956, volvió a suceder en 1975 y está produciéndose en 1990. Quizá por afectar a un derecho tan básico y fundamental como el de propiedad; quizá porque, como apuntó en 1957 Ballbé comentando la primera ley del Suelo, una ley del Suelo produce un cierto temor, una impresión casi terrorífica en el público, en especial en los propietarios de terrenos urbanos. Lo cierto es que se trata de una ley ante la que resulta extremadamente difícil mantener actitudes de indiferencia o de simple expectativa.

Función social

Y, sin embargo, la ley del Suelo no es una ley fácilmente accesible por parte del gran público; su lectura no es cómoda, ni es de comprensión ligera. Y ello no ya para el profano, sino incluso para el jurista no especialista, o no especialmente avezado en materia urbanística, al que resulta a veces trabajoso llegar a captar en su integridad los esquemas conceptuales de la ley. Estamos ante una ley técnica, de un elevado tecnicismo, urbanístico y arquitectónico, pero también jurídico.

Por ello, si se quiere captar la esencia o el núcleo del nuevo texto legal, para ser expuesto en forma clara y diáfana, es necesario, a mi juicio, prescindir de detalles para plantear el tema desde el auténtico fondo de la cuestión. *Y el fondo es éste: ¿cómo contempla la ley el derecho de propiedad?*

Hay que apresurarse a decir que la nueva ley supone una profunda alteración de la idea hasta ahora considerada vigente de «propiedad». Alteración que ha sido conscientemente buscada, como se desprende de la Exposición de Motivos, que lo confiesa abiertamente, acudiendo como justificación a la función social de la propiedad que regula el artículo 149, 1, 1.ª de la Constitución. No se trata, pues, de limitar, modular, condicionar o delimitar la propiedad urbana; se trata de sustituirla; es decir,

la propiedad urbana, para la ley, no es lo que usualmente se entiende por propiedad..., sino un aliud, algo esencial y radicalmente distinto. Ya la legislación anterior, al menos desde la ley de 1956, configuraban una propiedad urbana fuertemente restringida y modulada, muy distinta del derecho de propiedad en el sentido clásico y decimonónico; pero la ley de 1990 da un paso más: no se limita a aumentar el número o la intensidad de las limitaciones existentes, es que sustituye un concepto de propiedad por otro distinto. La alteración no se produce en el detalle, en la regulación concreta, sino en la idea última, en la filosofía previa y subyacente a la misma norma.

La afirmación anterior, cuya trascendencia no es necesario encarecer, se justifica sobradamente poniendo de relieve los siguientes puntos concretos de la nueva normativa, de entre otros muchos que pudieran citarse:

En primer lugar, el propietario de suelo va a tener única y exclusivamente los derechos o facultades que la ley expresamente indica: a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la propiedad de lo edificado. Nada más. No se trata ya de que un propietario pueda hacer lo que desee, salvo limitación o prohibición expresa; la regla es ahora la inversa: la propiedad se reduce a esas facultades concretas que le da la ley. Fuera de ellas no existe tal propiedad.

A continuación, debe meditar en que esas específicas facultades no las tiene el propietario, sin más. Puede llegar a adquirirlas o no; eso dependerá. Pero en todo caso debe tenerse bien presente que no están en función, sin más, del título jurídico «propiedad», sino de otras circunstancias que la ley señala prolijamente en cada caso. Así, por ejemplo, el derecho a urbanizar sólo se adquiere con la aprobación del planeamiento adecuado según la clase de suelo (normalmente, Plan General y Plan Parcial); hasta ese momento, no puede hablarse en rigor de derecho de propiedad urbana.

En tercer lugar, tengamos en cuenta que la adquisición de esas facultades no es simultánea, sino gradual. Constituye un proceso evolutivo integrado por esos cuatro grados o fases, cada una de las cuales precluye la siguiente: sólo cuando ya se tiene el derecho a urbanizar, puede después adquirirse el derecho al aprovechamiento, y sólo cuando éste se consigue, cabe que surja el derecho a edificar. En definitiva, las facultades que componen la propiedad van naciendo en una progresión saltuaria temporal que en nada recuerda a lo que usualmente se considera «contenido del derecho de propiedad».

Por último, no debe olvidarse otro dato del máximo interés: que siempre la adquisición de estas facultades se halla condicionada al cumplimiento de los específicos deberes que la ley impone, y a que ese cumplimiento se realice dentro de los concretos plazos señalados al efecto. Para lograr que la edificación realizada quede definitivamente incorporada al patrimonio del propietario es necesario que se haya ajustado en todo a la ordenación urbanística y a las condiciones y plazos que haya fijado la licencia; caso contrario, no se adquiere y será demolida. El cumplimiento de estos deberes o condiciones que la ley impone es, pues, condición *sine qua non*, elemento, pues, integrante del derecho de propiedad.

Técnicas

Al servicio de esta fundamental idea gira todo el entramado de técnicas que la nueva ley crea, modifica o de algún modo regula de manera diferente a como lo hacía la legislación anterior. En algún caso, con aires francamente nuevos, lo que las hace muy atractivas para el especialista; no obstante,

su carácter puramente instrumental y técnico hace que en este momento baste con hacer alusión sólo a las más importantes, y ello incluso simplemente en la epidermis.

Destaca ante todo el nuevo régimen de valoraciones, en el que, si bien se mantiene la dualidad entre valor inicial y valor urbanístico, cambia la asignación de éste, el cual está siempre en función del grado de facultades que se hayan adquirido; en ese proceso de adquisición de sucesivas facultades por parte del propietario, el valor urbanístico estará siempre adecuado a las mismas. Con una muy importante peculiaridad: que el aprovechamiento urbanístico se valora en concreto por aplicación del valor fiscal, adquiriendo por tanto los valores fiscales (y su medio normal de obtenerlos, que es el Catastro) una beligerancia hasta ahora desconocida.

Conectada con lo anterior se halla la nueva regulación de las expropiaciones urbanísticas, que presenta importantes novedades. A mi juicio, destacan dos: la unificación de todas las clases existentes hasta ahora y la extraordinaria potenciación que experimenta lo que se conoce como expropiación-sanción por incumplimiento de deberes urbanísticos. Era casi una consecuencia obligada de la nueva orientación dada al derecho de propiedad, un cambio en el concepto antitético, el de expropiación forzosa, que, desde luego, ha salido en la ley grandemente reforzado y extendido en su ámbito.

El intento de favorecer y realzar el protagonismo de la Administración actuante en el proceso urbanístico se plasma en otro grupo de técnicas que la ley regula, y entre las que destacan dos: la atribución de derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones en ciertas zonas que al efecto se fijen, y el fomento del llamado Patrimonio Municipal del Suelo, figura ya existente y que ahora se pretende darle una eficacia que sin duda hasta el momento no ha tenido.

Política

Cualquier intento de valorar críticamente la nueva ley deberá separar con cuidado los dos posibles planos desde los que puede realizarse.

Si nos movemos en el terreno de los principios básicos, y en concreto en el tratamiento dado al derecho de propiedad, el juicio que merecerá la ley estará inexorablemente ligado a la previa posición que, en la esfera de las convicciones políticas, adopte cada intérprete. El tema extravasa el plano jurídico, en el que nos movemos quienes de un modo u otro tenemos como profesión la aplicación del Derecho, para entrar decididamente en la esfera de lo político. Una cuestión, si se quiere, de política jurídica, pero de política en último término, y a la que, por tanto, tiene que ser la Política (con mayúscula) y no el Derecho quien dé respuesta.

Es indudable que la propiedad del suelo urbano tiene que estar limitada e intervenida. Es inviable al borde del siglo XXI una propiedad pensada al modo clásico en materia urbanística; como el mismo Ballbé decía, al constituirse un edificio se está construyendo al mismo tiempo la ciudad. Nadie puede por ello dejar de estar de acuerdo con la limitación e intervención, más o menos reforzada, de la propiedad privada. Es, sin embargo, lícito dudar de que los intereses públicos en presencia exijan, no ya esa limitación o intervención de la propiedad privada, sino su pura y simple eliminación o conversión en algo que tiene más de concesión administrativa que de lo que siempre se ha entendido por propiedad. La cuestión debe quedar aquí abierta: la orientación ideológica de cada uno pondrá el resto.

¿Son los medios técnicos elegidos los adecuados para la finalidad perseguida? No debo ocultar mi escepticismo. Desde 1956 la legislación del suelo ha tenido una característica: la resistencia a su aplicación. Por las razones que fueren, la ley del Suelo ha sido en muchos aspectos incumplida, tanto por los particulares como por las mismas Administraciones públicas: existe, o al menos ha existido hasta ahora, una vaga conciencia general de estar ante una ley vigente sólo a medias, una ley que no se aplica, o no se aplica íntegramente. Por ello, si bien ignoro la suerte —y le deseo toda la del mundo— que el nuevo texto va a correr, sí estoy convencido de que, de no darse simultáneamente un cambio de actitud en las Administraciones competentes (central, autonómica y local) y en los administrados afectados, los resultados que se obtendrán serán efímeros, y el urbanismo, en España, seguirá siendo —¿por cuánto tiempo más?— un tema pendiente.

Fecha de creación

05/01/2012

Autor

Juan Malpartida

Nuevarevista.net