

UVA S
Resumen, Apertura, Valladolid. (San Sebastian) - 1974-75

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

TOMAS-RAMON FERNANDEZ RODRIGUEZ
CATEDRATICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ANTE LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

LECCION INAUGURAL DEL CURSO 1974 - 75
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE SAN SEBASTIAN

SAN SEBASTIAN

1974



ANTE LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

(LECCION INAUGURAL DEL CURSO 1974 - 75 DE LA FACULTAD DE DERECHO DE SAN SEBASTIAN)

San Seb. BiCe
Disc. Apert. UVAS 74/75



5>0 0 0 0 4 0 7 3 8 1



copia 407381

R. 99.460

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

TOMAS-RAMON FERNANDEZ RODRIGUEZ
CATEDRATICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ANTE LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

LECCION INAUGURAL DEL CURSO 1974 - 75
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE SAN SEBASTIAN



SAN SEBASTIAN
1974

Depósito Legal: S. S. 807 - 1974

Imprenta V. Echeverría - Víctor Pradera, 47 - San Sebastián



SUMARIO

	Pág.
1. <i>CONSIDERACIONES PREVIAS</i>	7
2. <i>LA LEY DEL SUELO, UNA LEY EXIGENTE</i>	9
3. <i>EL PROBLEMA DE LA ESPECULACION DEL SUELO EN LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1956</i>	9
A) <i>El planteamiento del problema</i>	9
B) <i>El sistema de valores de la Ley</i>	11
C) <i>Las presuntas injusticias de las expropiaciones urbanísticas</i>	13
D) <i>A modo de resumen</i>	14
4. <i>SOBRE LA PRESUNTA INADECUACION DEL ESQUEMA DE PLANEAMIENTO DE LA LEY VIGENTE</i>	15
A) <i>La estructura peculiar del ordenamiento urbanístico</i>	15
B) <i>El encadenamiento de los planes en la Ley del Suelo</i>	16
C) <i>El distanciamiento entre norma y realidad</i>	17
D) <i>La dialéctica Plan General -Plan Parcial y sus problemas</i>	17
a) <i>Planes Parciales sin Plan General previo</i>	18
b) <i>Plan General sin Planes Parciales</i>	19
c) <i>La unidad Plan General -Plan Parcial como tema de polémica</i>	21
d) <i>Planes Parciales y modificación del Plan General</i>	23
e) <i>Las deficiencias del planeamiento</i>	25
5. <i>LA VIRTUALIDAD DE LOS PLANES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU OPERATIVIDAD</i>	27
6. <i>UN PORVENIR INCIERTO</i>	28



Mgfc. y Excmo. Sr. Rector, Excmos. e Ilmos. Sres, compañeros y amigos:

La Universidad es una antigua institución y conserva por ello muchos usos y tradiciones en los que puede encontrar siempre su propia y permanente imagen, aun en aquellas épocas, como la que nos ha tocado vivir, en las que la incesante marea normativa, la “legislación motorizada” de nuestro tiempo, amenazan cada día con hacer perder el rumbo. Uno de estos antiguos usos es el que hoy renovamos en este acto inaugural y el que justifica, en concreto, mi pequeño protagonismo dentro del mismo.

A la hora de cumplir esta exigencia de las tradiciones universitarias he querido, ante todo, ser fiel a las mismas, entendiéndolas en su verdadera dimensión. Por eso, porque está en las tradiciones de la Universidad el ofrecer en cada hora respuestas válidas a los problemas actuales que se plantean en el contexto social en el que está inmersa, es por lo que he elegido para esta lección inaugural un tema de palpitante actualidad nacional, que adquiere, además, una especial dimensión en la capital de Guipúzcoa, provincia que por muchas y obvias razones es una adelantada en lo que a los problemas urbanísticos se refiere. Intentaré, pues, a lo largo de esta lección reflexionar acerca de la reforma de la Ley del Suelo que, dentro de pocos días, va a comenzar a debatirse en las Cortes.

1. Consideraciones previas.

Hace ya casi dos años que el Gobierno expuso públicamente en una documentada y minuciosa Memoria las razones que, a su juicio, justificaban la reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. Algunas de estas razones son, desde luego, evidentes. Así ocurre, por ejemplo, con todo lo relativo al gran tema de la disciplina urbanística, en el que a los indiscutibles defectos del texto legal vigente han venido a sumarse las dificultades adicionales creadas por vía jurisprudencial y,

muy especialmente, el fracaso de los órganos de la Administración legalmente encargados de mantener la disciplina.

Al margen de este problema concreto y aunque la Memoria elaborada por el Gobierno destaca por su ponderación no parece impertinente cuestionarse sobre la procedencia de la reforma o, más propiamente, sobre la validez de cara al futuro de la Ley vigente, ya que, en principio, hay razones para sospechar que si ésta ha fracasado podrá ocurrir otro tanto con el texto que la sustituya, al menos en tanto no se opere sobre las causas determinantes del fracaso.

En lo que a la procedencia de la reforma se refiere, prescindo en este momento del tema de su oportunidad. Me parece importante, sin embargo, llamar la atención sobre un peligro que se me figura evidente, peligro que nace de la mayor capacidad de reacción que hoy tienen los sujetos o grupos económicos que resultarían “perjudicados” por cualquier intento de establecer o restablecer un orden urbanístico serio. En 1956 esa capacidad de reacción era mínima o nula dentro del contexto político de la época y no pudo por ello manifestarse eficazmente en contra de una Ley que era entonces muy avanzada para su tiempo y, también, para las bases socioeconómicas de la realidad en la que se produjo. Ahora, en cambio, sería torpe desconocerlo, esa capacidad de reacción es mucho mayor y de ella puede surgir una resistencia efectiva, capaz de diluir el intento de reforma e, incluso, de aprovechar la ocasión para “reblandecer” los propios principios de la Ley de 1956, que el Proyecto de reforma ha respetado. Dicho con otras palabras, es posible que los “afectados” por la Ley intenten ahora hacer lo que en 1956 no fue posible. En tal caso, la reforma proyectada vendría a ser contraproducente en la medida en que de ella podría salir no ya una solución de los problemas actuales, sino una agravación de los mismos.

No creo que estas observaciones puedan ser calificadas de excesivamente suspicaces. Contra el proyecto de reforma se han levantado ya muchas voces que no han dudado en tachar de “socializante” dicho proyecto, considerándolo atentario contra el derecho “sagrado” de la propiedad. El ritmo lento que ha llevado la reforma, cuyo proyecto fue ultimado en noviembre de 1972, acredita plenamente que los temores no son infundados.

Prescindiendo de esto, sin embargo, me interesa centrar la atención sobre algunos temas especialmente importantes a la hora de valorar la validez y virtualidad actuales del texto legal en vigor. Me refiero, concretamente, al problema de la presunta inadecuación del esquema de planea-

miento de la Ley vigente a la realidad socioeconómica actual y al de la insatisfactoria situación del mercado del suelo. En ambos problemas se localizan en la Memoria redactada por el Gobierno las causas de la situación urbanística diagnosticada por el III Plan de Desarrollo y la explicación de la escasa eficacia real que ha tenido el ambicioso sistema establecido por la Ley del Suelo. Hasta qué punto son ciertas esas apreciaciones es, precisamente, la pregunta que hay que responder en este momento.

2. La Ley del Suelo, una Ley exigente.

Sobre la calidad técnica de la Ley del Suelo se ha dicho bastante ya. Sin embargo, pienso que no se ha insistido lo suficiente en determinados aspectos de la cuestión que cobran un especial relieve en el momento de valorar la eficacia del sistema legal para hacer frente a los complejos problemas del urbanismo de nuestros días. La Ley del Suelo es una Ley muy exigente, precisamente por su indiscutible calidad técnica.

Todo el sistema legal se singulariza, en efecto, por su gran coherencia interna: cada una de sus técnicas está estrechamente trabada con las demás, lo cual es, sin duda, muy positivo, pero también muy peligroso, porque si una de las piezas falla o deja de funcionar todo el mecanismo se resiente sin remedio. Si hubiera de elegir una de entre todas las posibles causas determinantes del fracaso de la Ley, ésta sería la escogida. Si la Ley del Suelo ha fracasado ello se debe muy principalmente a las distorsiones creadas por el defectuoso manejo de sus delicados mecanismos.

La hipótesis, que no aparece contemplada en la cuidadosa Memoria elaborada por el Gobierno para justificar la necesidad de la reforma y su concreta orientación, merece ser desarrollada, siquiera sea parcialmente, en relación a los dos grandes temas más atrás apuntados.

3. El problema de la especulación del suelo en la Ley de 12 de mayo de 1956.

A) EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Exposición de Motivos de la Ley vigente pone de manifiesto con toda claridad que el legislador de 12 de mayo de 1956 fue muy consciente

de la gravedad del mismo. Aun siendo cosa sabida es importante recordar aquí los términos concretos en que el problema fue planteado entonces.

“En la evaluación del suelo que circunda el núcleo urbano prepondera, en efecto, la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o de rentas futuras, que se incorporan así, como los valores adicionales, al valor actual del fundo; se computa indebidamente la plusvalía, que en su momento será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente, llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no, se hace imposible o se demora la movilización de la propiedad territorial, es decir, se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables. El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor. Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes implica la usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad.”

La corrección de este planteamiento ha sido subrayada por la doctrina más autorizada desde la primera hora (GARCÍA DE ENTERRIA), y es por ello bien conocida. Me limitaré, por lo tanto, a recordar que la Ley vigente aportó una nueva y radicalmente diferente configuración del derecho de propiedad, haciendo descansar esencialmente el complejo problema de la recuperación de plusvalías en la doble carga de urbanizar y edificar que pesa sobre los propietarios de suelo urbano, cargas cuyo incumplimiento viabiliza la puesta en juego de la potestad expropiatoria por vía de sanción, es decir la transmisión forzosa del inmueble con arreglo a valores degradados: el valor inicial, en lugar del valor urbanístico, en el caso de incumplimiento de la obligación de urbanizar; el valor urbanístico, en

lugar del comercial o de mercado, en caso de incumplimiento de la obligación de edificar.

Antes de seguir más adelante hay que anotar que si este doble juego de cargas y sanciones no ha funcionado a satisfacción, ello se debe no ya a defectos de la Ley, sino a la falta de aplicación de sus preceptos. Ello es absolutamente evidente en lo que se refiere a la obligación de edificar y al mecanismo de garantía del Registro de solares.

B) EL SISTEMA DE VALORES DE LA LEY

El enfrentamiento del legislador de 12 de mayo de 1956 con el problema de la especulación del suelo se hizo a través de una vía media, por lo tanto, tras haber desechado por económicamente inviable la fórmula, considerada ideal, de la propiedad pública de la totalidad del suelo necesario para la expansión de las poblaciones. Se aceptó, pues, la propiedad privada del suelo y se planteó la lucha contra la especulación en un terreno técnico, configurando para esa propiedad un riguroso estatuto jurídico según la calificación otorgada por el Plan de ordenación a cada parcela, aportando, además, un sistema objetivado de valores correlativo a esa calificación y haciendo depender la legítima adquisición de los mismos de la aceptación de esa doble carga de urbanizar y edificar.

De este conjunto de técnicas complejas me interesa especialmente en este momento la relativa al sistema objetivo de valores, cuestión ésta sobre la que se han dicho muchas cosas y se ha hecho mucha demagogia, olvidando, consciente o inconscientemente, su profunda justificación.

La Exposición de Motivos de la Ley vigente dice al respecto lo siguiente:

“La valoración del suelo constituye punto capital en la ordenación. Para establecerla con equidad se han de desechar los módulos hasta ahora vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde, por lo común a la realidad, y el segundo favorece la especulación. 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 justo precio, 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.”

Creo que ya es hora de que se rompa una lanza en favor del sistema establecido en este punto por el legislador y de que, frente a tanta incompreensión de la doctrina, de la jurisprudencia y del hombre de la calle, se recuerde la justificación técnica del mismo.

En esta línea parece imprescindible comenzar afirmando que en el sistema de la Ley los cuatro célebres valores están concebidos como valores reales y no como simples arbitrios convencionales alejados de toda idea de justicia. Más aún, todos ellos, y no sólo el valor comercial, son, en principio, valores de mercado, difícilmente discutibles. Lo es, en efecto, el valor inicial, calculado sobre la base del aprovechamiento de que es naturalmente susceptible el suelo rústico, cuya transformación en urbano está categóricamente vedada. Lo son, también, al margen de los posibles defectos de construcción interna de sus bases de cálculo, los valores expectante y urbanístico, en cuanto valores aplicables a clases de suelo que no son inmediatamente susceptibles de aprovechamiento urbano en tanto no sean debidamente transformados a través de las operaciones previstas por la Ley, que suponen, lógicamente, la adición de nuevos valores que no pueden ser computados hasta que tales operaciones se lleven a efecto.

Los cuatro valores están, pues, concebidos inicialmente como valores de mercado, como verdaderos precios reales en función del contenido y de la utilidad actual de los derechos incorporados a las distintas clases de suelo, rústico, de reserva, urbano y solar edificable.

La objeción, sin embargo, es bien conocida. En el mercado se paga más, mucho más, del valor inicial calculado en función del aprovechamiento rústico por un terreno de esta clase. Se paga más del valor expectante por un terreno de reserva urbana. Se paga más del valor urbanístico por una parcela de suelo urbano que aún no cuenta con los servicios que la harían acreedora a la condición de solar. La ley de la oferta y la demanda, la ley económica, aparece sustancialmente distanciada de la ley de valoraciones, a pesar de que ésta ha querido ser configurada por el legislador como una ley de mercado.

De la constatación de este distanciamiento se extrae la ya tónica crítica del sistema objetivo de valoración introducido por la Ley del Suelo. Sin embargo, para ser justos habrá que reconocer que ese distanciamiento que sirve de punto de partida a la crítica no es exclusivamente imputable al esquema legal, sino, más propiamente, a la defectuosa aplicación del mismo. En efecto, el legislador de 12 de mayo de 1956 no se limitó a configurar los cuatro célebres valores confiando ingenuamente en que su sola im-

plantación sería bastante para sustituir el juego de la oferta y la demanda, sino que añadió a esta determinación otra de carácter adicional llamada a completarla: el sistema de patrimonios públicos de suelo, llamado a actuar como mecanismo regulador del mercado de solares. Si este mecanismo hubiera funcionado tal y como el legislador lo pensó, las dos leyes, la económica de la oferta y la demanda y la objetiva de los valores tipificados por la Ley de 12 de mayo de 1956, hubieran coincidido sustancialmente en todo momento. La falta de coincidencia de ambas leyes se debe, justamente, a la mala utilización del mecanismo regulador inicialmente previsto.

Una vez más la acusada coherencia y la íntima interrelación del complejo institucional se ha erigido en causa de problemas. Sin embargo, estos problemas no justifican una crítica al legislador, sino, más bien, al aplicador del sistema por él creado.

C) LAS PRESUNTAS INJUSTICIAS DE LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS

Las consideraciones precedentes ayudan a colocar en sus justos términos las desgarradas críticas al sistema de las expropiaciones urbanísticas, de cuya injusticia tanto y tan crudamente se ha dicho.

No es exacto, por lo pronto, afirmar que los justiprecios basados en los cuatro valores de la Ley son confiscatorios. Los cuatro valores son, por el contrario, precios justos en cuanto calculados sobre las posibilidades reales de aprovechamiento de las distintas clases de suelo a las que se aplican. No hay título bastante, en efecto, para pedir que se paguen precios de especulación en vía expropiatoria. No hay, por lo tanto, injusticia alguna en términos absolutos.

Sin embargo, el distanciamiento de la ley de la oferta y la demanda por un lado y de la ley de valoraciones por otro, que resulta del fallo de una de las piezas clave del sistema —el mecanismo regulador de los patrimonios públicos del suelo— da lugar a una evidente injusticia relativa, que hace aparecer a la expropiación como una arbitraria lotería. El fallo de esa pieza desacredita al sistema entero, privando a la Ley y a quien la aplica de la autoridad moral necesaria.

Ese fallo provoca, además, evidentes distorsiones que repercuten sobre el sistema mismo, introduciendo la confusión en conceptos que el legislador ha definido con toda claridad. Así se explican muchas decisiones jurisprudenciales.

denciales discutibles, empezando por la inicial insistencia en aplicar el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa en este ámbito, práctica que hubo de cortar el propio legislador con la Ley de 21 de julio de 1962.

Ese fallo hace, también, más evidentes y más irritantes, más difícilmente soportables en definitiva, toda una serie de prácticas que, en otro caso, podrían disculparse. Es el caso, por ejemplo, de la delimitación de los polígonos de expropiación, que el artículo 104 de la Ley vigente sujeta a unas directrices de unidad y homogeneidad frecuentemente olvidadas por la Administración. Hasta fechas muy recientes la jurisprudencia no ha acertado a hacer operativos esos criterios legales de delimitación y a corregir en base a ellos las arbitrariedades cometidas por el órgano expropiante, arbitrariedades, en el sentido primario de la expresión, que constituían por sus graves consecuencias económicas (privación o atribución según los casos de valores especulativos a propietarios vecinos e, incluso, colindantes) pieza de escándalo. Es el caso, también, de la elección del sistema de expropiación, que la jurisprudencia considera absolutamente discrecional, a pesar de que el artículo 113 de la Ley establece criterios de preferencia entre los distintos sistemas que limitan decisivamente la libertad de elección del órgano gestor.

D) A MODO DE RESUMEN

No es la Ley, por lo tanto, sino su mala aplicación la que debe de cargar con el fracaso en que ha parado la lucha iniciada en 1956 contra la especulación del suelo.

A la Ley en vigor se la puede acusar de excesivamente exigente desde el punto de vista técnico, en cuanto que establece un mecanismo tan trabado que no es capaz de aislar o reducir el fallo aislado de una sola de las piezas que lo integran. Se la puede acusar, también, de una cierta ingenuidad por haber aceptado la lucha en un terreno demasiado comprometido. Se la puede acusar, en fin, de una cierta imprevisión por no haber habilitado los medios orgánicos y financieros adecuados capaces de viabilizar la constitución de los patrimonios públicos del suelo sobre los cuales venía a recaer en gran parte el peso del sistema elegido. Desde el punto de vista de las técnicas jurídicas, que es en el que parece haberse planteado la cuestión, no hay, sin embargo nada sustancial que reprocharla.

Retener esta advertencia parece particularmente necesario en este momento para evitar una nueva caída en los mismos errores. No serán, en

definitiva, nuevas técnicas jurídico-formales las que resuelvan los problemas que las actuales no han podido solventar.

4. Sobre la presunta inadecuación del esquema de planeamiento de la ley vigente.

A) LA ESTRUCTURA PECULIAR DEL ORDENAMIENTO URBANISTICO

La Memoria elaborada por el Gobierno pone especial énfasis en denunciar la presunta inadecuación del esquema de planeamiento contenido en la Ley vigente. Al decir de la Memoria “el planteamiento de la planificación física tenía un cierto carácter estático. Los planes se concebían en buena medida como rígidas profecías que tratan de anticipar la situación final de la ciudad al cabo del período de previsión, con olvido del verdadero carácter de proceso dinámico y fluyente del fenómeno urbano y de las complejas interdependencias y relaciones entre las distintas áreas urbanas y metropolitanas”.

Sin impugnar estas apreciaciones me parece claro que no pueden ser aceptadas sin múltiples matices. A estos efectos resulta imprescindible recorrer uno a uno los puntos más relevantes del sistema construido por la Ley.

Por lo pronto, hay que comenzar llamando la atención sobre la peculiar estructura del ordenamiento urbanístico configurado en 1956. El legislador optó en este punto por el único sistema razonable: establecer un esqueleto normativo básico y remitir a los planes de ordenación su concreto desarrollo. Sólo a través de ese procedimiento era posible llegar a definir con precisión un estatuto jurídico concreto para cada parcela del territorio planeado.

En principio, el sistema no era susceptible de reparos serios, tanto más cuanto que la propia Ley dejó abierta la posibilidad de revisar anticipadamente los planes (artículo 37) e, incluso, la de modificar pura y simplemente algunos de sus elementos (artículo 39).

Me parece injusto, por lo tanto, reprochar a la Ley el haber configurado “los planes de ordenación como fotografías anticipadas de la futura ciudad”. Planificar es eso, precisamente. Todo Plan consiste por esencia en anticipar el futuro y conformarlo en el sentido que se considera más adecuado. La oposición entre planes rígidos y planes flexibles es rigurosa-

mente falsa. Admitida la utilidad de la técnica planificadora, es decir la voluntad de reducir el azar y la coyuntura y de conformar el futuro, sólo puede hablarse con propiedad de buenos y malos planes.

Es aquí, sin duda de ninguna clase, donde se localizan los fallos del sistema. Los planes de ordenación son pocos, son malos y se han producido con excesivo retraso, dando lugar así a la aparición de vicios y deformaciones a lo largo del período de pendencia que no han podido luego ser adecuadamente reducidos.

B) EL ENCADENAMIENTO DE LOS PLANES EN LA LEY DEL SUELO

En la valoración crítica de la Ley del Suelo se están confundiendo dos cosas radicalmente diferentes, a mi juicio: la rigidez del sistema y su rigor técnico. De rigidez no creo que pueda hablarse desde el momento en que la Ley permite la revisión y la modificación de los planes sin condicionamientos excesivos que los hagan inviables. El sujetar la modificación de los elementos de los Planes al principio del **contrarius actus** es una exigencia verdaderamente elemental, difícilmente impugnabile. El condicionarla en cada caso al mantenimiento de la proporción entre viviendas y espacios libres (artículo 39-2 de la Ley) tampoco puede ser tachado de excesivo.

Lo que sí es cierto, desde luego, es que la Ley vigente se caracteriza por un gran rigor técnico que exige de los llamados a aplicarla un exquisito respeto a todas y cada una de sus determinaciones.

Esta actitud ha brillado, sin embargo, por su ausencia desde el primer momento. El Plan Nacional y los Planes Provinciales, piezas llamadas a garantizar el engarce entre la planificación física y la planificación económica, quedaron marginados **ab initio**. Los Planes generales de ordenación urbana tardaron demasiado en aparecer y, hoy mismo, después de diecisiete años, cubren todavía una parte muy reducida del territorio nacional.

Todo el sistema legal se resiente de ello, lógicamente, ya que, estando construido el ordenamiento urbanístico sobre la Ley y los planes, la falta de éstos deja huecos que es imposible llenar correctamente. Por esas brechas se filtran fácilmente, además, un sinnúmero de prácticas viciosas, que desvirtúan y diluyen la esencia misma del ordenamiento urbanístico sustituyendo el rigor de su estructura por un conjunto de tópicos, más o menos apoyados por la jurisprudencia, y abusivamente utilizados en todo caso por los protagonistas, públicos y privados, de la escena del urbanismo.

C) EL DISTANCIAMIENTO ENTRE NORMA Y REALIDAD

Todo el que se haya asomado a la realidad urbanística cotidiana se habrá visto más de una vez sumido en el más profundo estupor al comprobar que el problema que se plantea concretamente es absolutamente inidentificable con los conceptos legales. Por más que se lea y se vuelva a leer el texto de la Ley de 12 de mayo de 1956 será imposible encajar en él un acuerdo municipal que reconoce pura y simplemente al propietario de una finca una edificabilidad determinada, pongo por caso. Y sin embargo, por mucho que sea su estupor no tendrá más remedio que aceptar las cosas tal y como se presentan. La realidad se ha distanciado de la norma y su distanciamiento es fruto, única y exclusivamente, de la falta de respeto inicial al esquema establecido por el legislador. El ordenamiento urbanístico, bien construido esencialmente por la Ley, ha perdido con ello la necesaria dosis de racionalidad. La ilegalidad se ha aceptado por todos como una situación normal.

Ese, y no otro, es el problema y es preciso afirmarlo así con toda claridad cuando se trata de enjuiciar la validez del sistema legal.

Las afirmaciones precedentes, por crudas que puedan parecer, no tienen nada de exageradas. Naturalmente no es posible en este momento agotar el tema, pero sí puede ser útil probar con ejemplos concretos la realidad de dichas afirmaciones. El polémico juego Plan General-Plan Parcial puede servir a estos fines mejor que ningún otro.

D) LA DIALECTICA PLAN GENERAL - PLAN PARCIAL Y SUS PROBLEMAS

A la hora de localizar las causas determinantes del actual deterioro del ordenamiento urbanístico, que se refleja en ese sustancial distanciamiento entre norma y realidad, podría prescindirse sin grave daño de la ausencia del Plan Nacional y de los Planes Provinciales. De lo que no puede prescindirse, sin embargo, es de la falta (o del sustancial retraso) de los Planes generales de ordenación urbana, en la medida en que el ordenamiento urbanístico se monta básicamente sobre ellos.

La Ley del Suelo ha optado, en efecto, a la hora de ordenar el territorio de cada municipio por un desdoblamiento discutible entre planes generales, aprobatorios del esquema básico de la ordenación, y planes parciales o regulaciones de detalle. Ese desdoblamiento es discutible en el sentido de que, en ciertos casos, puede ser innecesario. Así, por ejemplo, cuan-

do se trata de ordenar pequeñas poblaciones. Así, también, cuando la ordenación se refiere a zonas consolidadas del casco urbano. En ambos casos la ordenación a través del Plan General podría ser suficiente a poco que se incrementen sus precisiones.

A un nivel general, sin embargo, el desdoblamiento es irreprochable y responde a elementales exigencias técnicas, ya que no es materialmente posible y ni siquiera conveniente ordenar con detalle de una sola vez un territorio tan amplio como el del término municipal.

En cualquier caso, es lo cierto que el desdoblamiento existe y que todo el sistema legal está construido sobre este dato. Es inevitable por ello que cuando uno de esos dos niveles de planeamiento falta todo el sistema se resienta gravemente, provocando tensiones cuya solución es siempre insatisfactoria y dando lugar a no pocos equívocos. Un somero repaso de las más frecuentes permitirá comprobar fácilmente la realidad de estas afirmaciones.

a) **Planes Parciales sin Plan General previo**

El artículo 10 de la Ley del Suelo afirma categóricamente que los Planes Parciales son “desarrollo del Plan General”. Esta elemental afirmación obligaría, en principio, a concluir que para que sea posible promover un Plan Parcial debe existir previamente un Plan General susceptible de ser desarrollado. Si falta el Plan General mal puede desarrollarse en Planes Parciales. Si no existe una idea previa de la ordenación básica de un territorio, mal puede concretarse esa idea sobre un sector determinado del mismo.

Al Plan General corresponde según la Ley definir el esquema de la ordenación, dividir el territorio en zonas y determinar el destino de cada una de ellas como pieza de un conjunto y en el marco de una visión global de la problemática urbana, establecer un programa de actuación dentro de un orden de necesidades previamente valoradas, etc. Sin estas referencias mínimas, toda actuación aislada es arbitraria.

Pues bien, la inexistencia de Planes Generales (o su sustancial retraso) ha obligado a admitir la posibilidad de promover Planes Parciales aislados so pena de detener el proceso urbanizador. Los argumentos con que se ha justificado esta posibilidad han tenido que ser forzados para llegar a una solución positiva que permitiera salir del **impasse**. Sin embargo, ni la ge-

neral aceptación de estos argumentos por la doctrina, ni su consagración jurisprudencial, pueden ocultar la contradicción esencial que supone la admisión de Planes Parciales autónomos, ajenos a toda referencia general y a toda idea de equilibrio.

b) Plan General sin Planes Parciales

Las distorsiones son mayores todavía, contra lo que pueda parecer inicialmente, cuando, existiendo Plan General, faltan, en cambio, los Planes Parciales llamados a concretar la ordenación básica establecida en aquél. El supuesto se plantea a diario y constituye, por desgracia, una situación normal. Promover Planes Parciales no es fácil, a menos que se trate de ordenaciones marginales (urbanizaciones privadas, por ejemplo). En los demás casos es, por lo menos, difícil suplir la falta de iniciativa municipal.

Pues bien, la ausencia de Planes Parciales da lugar a muchos e importantes problemas, cuya solución es, forzosamente, precaria. El más notorio, sin duda, es el relativo a la posibilidad misma de construir. ¿Pueden otorgarse licencias sin Plan Parcial? La respuesta negativa supone la detención del proceso de edificación con todos sus inconvenientes; supone, también, congelar el derecho de propiedad, condenando a su titular al inejercicio del mismo, condena injusta, por otra parte, cuando se trata, como es lo normal de un particular sin capacidad para promover por sí mismo la ordenación parcial. Este tipo de consideraciones han forzado, también, la respuesta positiva y lo peor es que esa respuesta se ha generalizado en una formulación sin matices ni distinciones de ningún tipo.

Estas matizaciones son, sin embargo, imprescindibles, como es fácil demostrar. Si la licencia se pide para construir en un solar interior parece claro que no existen razones válidas que justifiquen la negativa en base a la inexistencia de un Plan Parcial. Tratándose del casco urbano, el Plan General, las Ordenanzas de construcción y la propia realidad del tejido urbano ya consolidado proporcionan todos los elementos necesarios para valorar la corrección del proyecto constructivo. El terreno reúne, por hipótesis, todos los requisitos necesarios para ser considerado como solar, hay alineaciones, determinación de alturas máximas y de características de la construcción, el destino de los terrenos tampoco ofrece dudas, etc. Es, pues, perfectamente posible valorar la iniciativa dentro del conjunto en el que pretende integrarse.

Si la construcción se pretende en suelo rústico tampoco se plantean problemas, obviamente, ya que se trata de edificaciones marginales perfectamente definidas en su carácter por la propia Ley (artículo 69).

La cuestión varía sustancialmente, sin embargo, cuando se trata de zonas de reserva urbana. En estas zonas, que en cuanto simples reservas de suelo carecen de todo aprovechamiento **actual**, la Ley prohíbe categóricamente toda construcción. Los artículos 68 y 47 de la Ley vigente son absolutamente explícitos a este respecto. El primero de ellos dispone que “los propietarios de suelo de reserva urbana **no podrán** realizar, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 47, obras o instalaciones, ni destinar los terrenos a usos o aprovechamientos distintos de los que determine el Plan general de ordenación”. Por su parte, el artículo 47-2 precisa que “no obstante, si no hubieran de dificultar la ejecución de los Planes, podrán autorizarse sobre los terrenos, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo, usos u obras justificadas de carácter provisional, que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización, y la autorización, aceptada por el propietario, deberá inscribirse, bajo las indicadas condiciones, en el Registro de la Propiedad”.

En los terrenos de reserva urbana no pueden otorgarse, por tanto, licencias de edificación sin previo Plan Parcial, Plan que, como es sabido, tiene la virtud de convertir en urbano el suelo de reserva (artículo 63 de la Ley: “constituirán el suelo urbano estos terrenos: ... c) los que, aún sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan Parcial de ordenación”).

Por lo demás, esta conclusión negativa es absolutamente obvia. ¿Cómo pueden autorizarse en suelo de reserva urbana construcciones definitivas? ¿Dónde habrán de emplazarse esas construcciones? ¿Cómo podrá calcularse su volumen o su altura si falta toda referencia? El Plan General nada establece a este respecto. Es, pues, el Plan Parcial un instrumento rigurosamente imprescindible en este caso, ya que es él el que puede señalar las alineaciones, el que establece y concreta la viabilidad, el que reglamenta el uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones (artículo 10 de la Ley).

En base al Plan General, que opera en este caso señalando inicialmente la edificabilidad media de la zona, es materialmente imposible conceder licencias en este caso, ya que ni siquiera se sabe cómo se va a distribuir en concreto esa edificabilidad media. El Plan Parcial es aquí imprescin-

dible, no sólo por razones jurídicas en sentido estricto, sino también por razones materiales y físicas. Sólo después de aprobada la reparcelación, que es consecuencia necesaria de la ordenación parcial, podrá iniciarse el proceso de otorgamiento de licencias, porque sólo entonces se sabe con certeza qué es lo que puede hacerse dentro de cada parcela.

Estas observaciones son verdaderamente elementales y, sin embargo, son sistemáticamente desconocidas. Con absoluta habitualidad se reclaman y se otorgan licencias de construcción en terrenos de reserva urbana utilizando en forma abusiva por simplificada la doctrina jurisprudencial que declara posible la concesión de licencias sin Plan Parcial previo. Las consecuencias que de esta actitud derivan son claras: la ilegalidad se hace norma, se compromete la ordenación futura, que será obligada a partir de un pie forzado, se fomenta todo tipo de equívocos, se desvaloriza la función propia de los Planes Parciales, se retuercen y fuerzan al límite las determinaciones legales, se implanta, en definitiva, la confusión donde debía reinar el orden.

Esto no es culpa del legislador, evidentemente. La Ley es muy clara en este punto como ha podido comprobarse. El fallo está, por lo tanto, en la mala aplicación de la Ley por la Administración urbanística, en el sistemático incumplimiento del programa de actuación contenido en los Planes Generales, en la falta de capacidad operativa para promover a un ritmo adecuado el desarrollo por polígonos del Plan General según el orden de necesidades previsto y pensado.

c) La unidad Plan General - Plan Parcial como tema de polémica.

El funcionamiento separado de los Planes Generales y de los Planes Parciales que la realidad ha impuesto provoca en la práctica diaria otras muchas dificultades al enturbiar un postulado que aparece perfectamente claro en la Ley: la unidad inescindible entre el Plan General y los Planes Parciales.

Que los Planes Generales y Parciales constituyen un todo único es algo que no ofrece la más mínima duda a la vista del texto legal. Los Planes Parciales son “para el desarrollo del Plan General” y constituyen un “complemento indispensable” de los mismos. El artículo 10 de la Ley del Suelo es categórico en este punto. El Plan General y los Planes Parciales, así ensamblados, constituyen una realidad unitaria (“el planeamiento municipal y co-

marcal se desarrollará en Planes Generales y parciales de ordenación urbana y proyectos de urbanización, destinados a la ejecución de aquellos”):

Esta unidad entre ambos instrumentos (dos momentos de un mismo proceso de ordenación urbana) es, sin embargo, objeto de discusión en la actualidad. Se ha perdido conciencia de ella por el excesivo distanciamiento temporal existente entre ambos momentos de la ordenación y por el hecho de que en este período transitorio se utiliza el Plan General como si de él derivaran aprovechamientos concretos e independientes de los Planes Parciales. El otorgamiento de licencias de edificación en zonas de reserva urbana en base exclusivamente al Plan General contribuye a crear la confusión y da a la separación una apariencia de justificación.

El problema se hace especialmente agudo cuando aprobado, por fin, el Plan Parcial de un polígono, se llega a la reparcelación. La primera y más importante cuestión en ese momento es la de precisar cuál sea el “planeamiento anterior” que deba tomarse como término de comparación. No es infrecuente, en efecto, que la comparación pretenda hacerse entre el Plan General y el propio Plan Parcial del que arranca el proceso reparcelatorio. Cuando así se intenta la realidad hace fácil la acumulación de argumentos en pro de esta solución, argumentos que son tanto más fuertes cuanto mayor sea el distanciamiento temporal entre el Plan General y el Plan Parcial. Si este distanciamiento es muy grande (seis, ocho, diez años) será fácil presentar una larga lista de licencias otorgadas con arreglo al Plan General a lo largo de ese período. Sobre esta base la argumentación puede ser construida con una cierta solidez. ¿Cómo no tomar como referencia inicial el Plan General si de él han derivado múltiples aprovechamientos constructivos? ¿Cómo negar la condición de solares a efectos de la reparcelación a terrenos sobre los que se han autorizado edificaciones permanentes?

Hasta tal punto es general este modo de razonar que el confusionismo ha llegado a la propia doctrina en la que se ofrecen varias soluciones como posibles cuando, en rigor, es de toda evidencia que no hay más que una solución ajustada a la letra de la normativa vigente y al espíritu y finalidad del instituto reparcelatorio.

La reparcelación obliga a comparar “el planeamiento que se ejecuta” con el “planeamiento anterior” con el fin de repartir los beneficios y las cargas que aquél comporta en función de la situación precedente de cada propietario. Pues bien, el “planeamiento que se ejecuta” no es otro que el constituido por el binomio Plan General - Plan Parcial; “el planeamiento anterior” tiene que ser, forzosamente, el anterior a ese binomio. El Plan General no

es nada o, para ser más preciso, es solamente un esquema de ordenación que para llegar a ser operativo necesita inexcusablemente de un desarrollo concreto que lo “rellene” y lo convierta en una ordenación completa y precisa, susceptible de una aplicación inmediata.

El Plan General no se puede contraponer al Plan Parcial ni a estos efectos ni a ningún otro, por la sencilla razón de que ambos son la misma cosa: el planeamiento municipal o comarcal, desdoblado por razones técnicas en dos momentos y en dos documentos mutuamente complementarios.

El equívoco, muy frecuente y que goza, además, del aval de alguna resolución del Ministerio de la Vivienda, tiene que ser rotundamente despedido. Sin perjuicio de ello, no deben olvidarse las causas en que tiene su origen: el excesivo distanciamiento temporal entre los dos momentos de la planificación municipal que resulta, habitualmente, del incumplimiento del programa de actuación contenido en los Planes Generales.

Una vez más hay que concluir que las tensiones que nos presenta la realidad cotidiana no son imputables a fallos de la regulación, sino a la defectuosa aplicación de la misma por la Administración urbanística.

d) Planes Parciales y modificación del Plan General

La relación Plan General - Plan Parcial, tal y como está construída en la Ley vigente, es muy clara: los Planes Parciales son complemento y desarrollo del Plan General y, por lo tanto, no pueden alterar el contenido de éste.

Esa relación, que se concreta en la supremacía del Plan General y la subordinación del Plan Parcial, resulta subrayada por la naturaleza normativa de los planes de ordenación, cuestión ésta de la que ya nadie duda y que la doctrina jurisprudencial ha ratificado. La naturaleza normativa de los planes permite operar en este punto con una gran seguridad, utilizando categorías perfectamente definidas en el ámbito de la teoría de las fuentes. Puede decirse, por lo tanto, sin temor a errar que los Planes Parciales son un “complemento indispensable” del Plan General, de forma que pueden incluir válidamente todo lo que sea estrictamente indispensable para completar el esquema básico que el Plan General aporta, pero **sólo** aquello que sea realmente indispensable a estos efectos.

Queda, pues, formalmente excluída la alteración del Plan General por los Planes Parciales. La jurisprudencia ha sancionado formalmente esta con-

clusión en términos explícitos saliendo al paso de los intentos de modificar los Planes Generales por esta vía.

Conviene decir, antes de seguir más adelante, que esta conclusión no es un puro resultado de una aplicación ciega de categorías y técnicas jurídico-formales, sino que tiene una profunda justificación institucional, que debe ponerse de manifiesto para salir al paso de eventuales objeciones extraídas del tópico argumento de la rigidez del planeamiento. Los Planes Generales operan con una visión de conjunto, contemplan la totalidad del territorio objeto de la ordenación y en ese contexto inscriben sus opciones sobre el desarrollo urbano, orientando la expansión de la ciudad en una o varias direcciones precisas debidamente justificadas, asegurando el equilibrio necesario del conjunto. Es obvio, que ese equilibrio no debe ser alterado cuando se actúa desde una perspectiva parcial. Lo es, también, que por la vía de un Plan Parcial no debe admitirse que se modifiquen, olviden o sustituyan las opciones condicionantes del desarrollo urbano. Al margen de cualesquiera argumentos jurídico-formales, es evidente que una solución de signo contrario no puede considerarse razonable en cuanto contradictoria con los principios mismos que definen el planteamiento como institución jurídica.

La cuestión es clara y está, además, bien resuelta por lo que se refiere a las modificaciones frontales. No lo está, en cambio, en absoluto por lo que respecta a las demás vías de modificación. Una de éstas, concretamente, presenta una particular gravedad, que la hace merecedora de especial atención. Me refiero a la modificación del Plan General simultánea a la promoción de un nuevo Plan Parcial.

El fenómeno se produce con frecuencia y aparece sancionado por alguna jurisprudencia. Hay ocasiones, en efecto, en que a la hora de estudiar en concreto la ordenación detallada de una zona se descubren determinados obstáculos e, incluso, eventuales errores que derivan del Plan General. Si estos obstáculos o errores están bien localizados en el sector concreto que se considera y no afectan ni trascienden al conjunto, no hay mayor inconveniente en admitir la procedencia de esa tramitación simultánea de la modificación de los elementos aislados del Plan General de que se trate y de la aprobación del nuevo Plan Parcial.

Sin embargo, esta posibilidad viene siendo abusivamente utilizada en muchos casos. Por las razones que sean el Plan General ha quedado desactualizado o, más simplemente, ha perdido el favor de los gestores municipales, que desean dar otro rumbo y otra orientación a la ciudad. Como, por otra parte, no desean afrontar la larga espera que exige la revisión del Plan

General, utilizan sistemáticamente esta fórmula de la modificación simultánea de los elementos del Plan General que constituyen un obstáculo para la ordenación parcial proyectada. Cada nuevo Plan Parcial que se forma se modifican *ad hoc* las determinaciones establecidas para la zona por el Plan General.

Cuando esta actitud se reitera y se convierte en sistema es evidente que se está defraudando la Ley y que se está utilizando la vía del artículo 39 (modificación de elementos aislados) para encubrir una revisión progresiva del Plan General, revisión que tiene su cauce en el artículo 37 del propio texto legal. Dicho de otro modo, modificar sistemáticamente el Plan General cada vez que se promueve un Plan Parcial equivale a derogar el Plan General o a suspender su aplicación a través de un procedimiento impropio, de un procedimiento que no es el previsto por la Ley.

Este modo de proceder es, también, frecuente y constituye otra fuente más de tensiones que tampoco es imputable al legislador ni al sistema por él establecido, sino a los órganos encargados de aplicar dicho sistema. Se dirá para justificar esta conducta que los Planes Generales se han quedado viejos o que no están bien hechos, pero esa excusa no es bastante, evidentemente. Por lo demás, el eventual alegato nos lleva de la mano a otra de las cuestiones que determinan la actual situación: no sólo se planea poco y con retraso, sino que se hacen malos planes o, al menos, no todo lo buenos que sería menester y ello porque no se observan como debieran las exigencias establecidas al respecto por la Ley.

c) Las deficiencias del planeamiento.

La jurisprudencia más reciente se ha decidido, por fin, a entrar en el fondo de la cuestión y en cuanto lo ha hecho ha evidenciado los males que antes dejaba en la sombra la falta de crítica. Son significativas en este sentido las Sentencias de 4 de noviembre de 1972 y 7 de junio de 1973, en las cuales se ponen al descubierto los defectos más habituales en que se incurre a la hora de elaborar los planes de ordenación y el olvido en que se dejan los requisitos establecidos por la Ley, que ha sido especialmente cuidadosa al señalar la documentación que debe acompañar a los Planes, ya sean generales o parciales. Los artículos 9-2 y 10-2 de la Ley del Suelo son suficientemente precisos al respecto. Lo que ocurre, sin embargo, es que estos requisitos y documentos se suelen considerar como una exigencia enojosa e inútil, una simple formalidad que hay que cubrir aparentemente, ignorando que en

ellos radica la entraña y justificación última de las directrices y determinaciones en que la ordenación se concreta.

El legislador de 12 de mayo de 1956 no ha sido entendido en este punto. Tan es así que sus exigencias en orden a la documentación de los Planes han servido, incluso para dificultar la comprensión de éstos como verdaderas normas jurídicas al apartarse en su presentación formal de lo que es usual en las normas tradicionales. No se ha tenido en cuenta que la única diferencia entre estas últimas y el Plan de ordenación radica en el hecho de que el legislador ha obligado a exteriorizar y a hacer público, cuando de los planes se trata, el material en base al que se han elaborado las normas en que dichos planes consisten. Se ha querido con ello dar más realce al proceso de elaboración de las decisiones y reforzar la autoridad de éstas al permitir su confrontación con los estudios y documentos en que se apoyan. La especial complejidad de la materia a regular justificaba, sin duda, esta inhabitual exigencia. Esta, por su parte, requería, también, un especial cuidado en la preparación de esos estudios y documentos.

Sin embargo, la falta de comprensión del propósito perseguido ha trivializado la exigencia legal, desvalorizando lo que estaba concebido como una garantía adicional de la correcta elaboración de los planes de ordenación. Es de esperar, sin embargo, que desde el momento en que se ha aceptado la crítica en vía jurisdiccional de estos aspectos puedan mejorar los resultados. El tomar más en serio las exigencias impuestas por los preceptos más atrás citados no garantiza por sí sólo la bondad del planeamiento, pero puede ayudar mucho en ese sentido y, por lo menos, evitará que se aprueben planes que, como los enjuiciados por las referidas sentencias, son más bien, al decir de una de ellas, simples “simulacros”.

La lectura del texto de las sentencias citadas permitirá comprobar, por una parte, que no se trata de casos excepcionales y, por otra, que no es enteramente justo afirmar con carácter general, como lo hace la Memoria del Gobierno, que los Planes, tal y como están configurados por la Ley vigente, estén “al margen de una programación financiera real”. Es posible que esto sea así en la práctica diaria. Así parecen atestiguarlo los referidas sentencias, pero ello no es un argumento en contra de la configuración legal, a la que en ningún caso son imputables las deficiencias y errores que habitualmente se cometen en la elaboración de los Planes.

5. La virtualidad de los Planes desde el punto de vista de su operatividad

Las observaciones precedentes se han centrado en uno de los aspectos de los planes, el relativo a la ordenación. Sin embargo, los planes urbanísticos pueden ser considerados bajo otro aspecto distinto, el de su operatividad.

Este segundo aspecto está siendo realzado de forma muy especial de un tiempo a esta parte. Se trata de una tendencia que parece haber sido acogida con entusiasmo por los reformadores y que, al parecer, comporta en Francia, su lugar de origen, una cierta desvalorización del aspecto ordenatorio o propiamente normativo.

Los planes, tal y como están concebidos en la Ley vigente, ¿pueden o no ser instrumentos operativos eficaces? Esta parece ser la pregunta que flota en el ambiente.

La respuesta no es difícil de obtener si se presta alguna atención a lo dispuesto en los artículos 9, 38 y 107 a 112 de la Ley.

El artículo 9-2 de la Ley vigente exige, entre otros documentos, la inclusión en los Planes Generales de una “Memoria justificativa de la ordenación y de las etapas en que se prevé su realización” (apartado b) y de un “programa de actuación en periodos de cinco años, referente al desarrollo de los Planes parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras” (apartado f). Este programa, al que nadie ha querido prestar la atención que merece, debe revisarse obligatoriamente cada cinco años, tal y como ordena el artículo 38 de la Ley, lo cual asegura su puesta al día en términos razonables.

Por su parte, los artículos 107 a 112 de la Ley precisan con todo detalle el orden de ejecución de la obra urbanizadora, obligando, a incluir en los programas “las previsiones adecuadas para el desarrollo ordenado de las obras de urbanización, sean de extensión o de reforma interior, a cuyo efecto deberán detallar los **sectores de interés preferente** y precisar el grado relativo en que lo tengan entre sí **con el fin de concentrar en ellos, sucesiva y prelativamete, la acción urbanizadora**” (artículo 107). El precepto es explícito en todos los sentidos y lo son igualmente los que le siguen al establecer la estricta obligación de atenerse al programa de actuación del Plan General (artículo 108), así como a la **declaración de prioridades** para la urbanización, cuya finalidad —insiste el artículo 109— no es otra que la de “dirigir y encauzar el desarrollo urbanístico hacia los sectores más convenientes, dentro de los señalados en el programa como de interés equivalente”. El número 3 del propio artículo 109 prohíbe formalmente, en garantía de las referidas obligaciones, “ejecutar ninguna obra de urbanización con cargo a fondos

locales sino después de acordar las prioridades y con sujeción al orden prelativo de las mismas”.

A la vista de tales preceptos no puede decirse que el legislador no haya tratado de asegurar la operatividad de los Planes. Para que éstos puedan ser aprobados la Ley exige la previsión de unos medios económicos que aseguren materialmente la posibilidad real de cumplimiento del Plan (artículo 9-2-e) y exige, también, que se elabore un orden de necesidades y un programa preciso en orden a su satisfacción sucesiva, que permita ir concentrando los esfuerzos de un modo óptimo.

La operatividad real de los planes ha querido ser asegurada al máximo por el legislador, que ha procedido al respecto de un modo difícilmente criticable.

Si el sistema no ha funcionado no es al legislador a quien debe culparse. A fuer de sinceros es preciso confesar que no ha habido preceptos más sistemática y absolutamente incumplidos que los contenidos en los artículos 107 a 112 de la Ley del Suelo. En estas condiciones mal puede hablarse de falta de operatividad de los Planes. En lugar de ello, hay que hacerlo una vez más de falta de cumplimiento de la Ley.

6. Un porvenir incierto.

Con las reflexiones precedentes no he pretendido ni defender el texto legal vigente, ni impugnar el proyecto de reforma, sino solamente justificar mi escepticismo en relación a las ideas que corren.

Es posible que la Ley vigente no haya conseguido sus objetivos, pero me parece lícito dudar de que pueda conseguirlos una nueva Ley. En mi opinión, un cambio de las técnicas jurídico-formales dista de ser una solución para la situación actual. Las causas últimas de esta situación son más profundas, sin duda, y hay que buscarlas en el clima insano en que se mueven los problemas del urbanismo, clima al que no han sabido sustraerse tampoco los entes públicos responsables en la materia; en los múltiples defectos de organización; en la falta de capacidad de gestión de la Administración urbanística, etc., etc. Son todas ellas causas estructurales sobre las que no parece que se haya pretendido actuar y que, de seguir operando, conducirán al fracaso a cualesquiera reformas e innovaciones que se intenten.

Sin una Administración más capaz y mejor dotada, más apoyada y mejor controlada socialmente, también, poco podrá conseguirse.

El hecho de que ni siquiera se haya intentado operar en esta dirección hace pensar en una aceptación resignada de estos defectos de base, en una confesión de impotencia. Si esto es así no hay muchos motivos para sentirse optimistas ante la inminente reforma de la Ley del Suelo.