

Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/1990

SUMARIO: 1. LAS COORDENADAS METAJURIDICAS. 2. CRITERIOS DE DERECHO POSITIVO. ESQUEMA DE LA TRAYECTORIA DE LA LEGISLACION ESPAÑOLA. A) La legislación de ensanche. B) La Ley de Expropiación Forzosa de 1954. El valor del mercado como criterio central. C) La primera reacción objetivadora de la legislación urbanística. D) La introducción de los valores fiscales en la legislación urbanística. 3. LA APOTEOSIS DE LA OBJETIVACION FISCAL. LA LEY DE 25 DE JULIO DE 1990 DE REFORMA DEL REGIMEN URBANISTICO Y VALORACIONES DEL SUELO. A) La dicotomía de la valoración de los terrenos como situación precedente. B) El sistema de la Ley 8/1990. C) La determinación del justiprecio. D) La ampliación de los supuestos expropiatorios. 4. ENJUICIAMIENTO. A) Los propósitos del legislador. B) La terquedad del mercado. C) Correcciones fiscales y monetarias. D) Intervenciones urbanísticas. E) La equidad. 5. LA APUESTA POR EL URBANISMO CONCERTADO.

1. LAS COORDENADAS METAJURIDICAS

La lógica propensión de los gobernantes a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, facilitando controladamente la expansión de las ciudades, tiene un trasunto legislativo un tanto variopinto y un íter errático de acuerdo con principios ideológicos pero también en criterios meramente prácticos, que priman sobre los anteriores en estos momentos en que se asiste a una auténtica nivelación de valores. La acción del legislador queda así enmarcada en una serie casi indeterminada de opciones contrapuestas dentro de las cuales debe tomar sus distancias para guiar benévolas propuestas sociales.

Los encuadramientos posibles de la política legislativa urbanística

pueden reconducirse a una serie de parámetros como los que reseñamos a continuación (1):

Individualidad-sociabilidad. Estos valores son los fundamentales en términos axiológicos, enfatizando en cada uno de los extremos el sujeto aislado con sus presuntos condicionamientos de la personalidad, entre los que se incluye la impronta sobre las cosas circundantes y los imperativos colectivos de la especie, lo que trasciende a opuestos regímenes de la propiedad urbana: libertad de apropiación-socialización, con soluciones intermedias.

Límites-limitaciones. Pertenece a un espectro interior de las precedentes coordenadas distribuyendo los derechos privados-públicos según la definición de los caracteres intrínsecos-extrínsecos del derecho de propiedad.

Eficacia-equidad. Se ponderan las distintas soluciones de acuerdo con resultados que dependen de criterios heterogéneos. Así la atribución de plusvalías a quienes las generan al amparo del plan puede ser incentivadora del desarrollo del suelo y contribuir a la postre al abaratamiento de los terrenos, por el contrario la municipalización generalizada de los terrenos urbanos conduce inexorablemente a la escasez (2).

Igualdad-seguridad. El bien jurídico inherente al principio de la justicia distributiva exige un trato idéntico para los que se encuentran en condiciones análogas, pero ello puede colisionar con la seguridad enjendradora por ordenamientos precedentes que hacen confiscatoria y retroactiva en términos prácticos la aplicación del nuevo sistema.

Valores objetivos-estimativos. La opción corresponde a modulaciones aplicativas del principio de igualdad que puede venir favorecida por la primera alternativa aunque acentuándose los trastornos en cuanto al replanteo intertemporal de este mismo principio.

Valores fiscales-venales. Suponen una versión técnica y práctica de la aplicación de los anteriores principios, aunque debe reconocerse que la antinomia así planteada podría desvanecerse si ambos valores coin-

(1) A este tema he dedicado en otras épocas la atención debida, lo que me excusa de mayores referencias bibliográficas. Me remito a mis trabajos *Municipio y Vivienda*, IEAL, Madrid, 1987; «El encarecimiento artificial del suelo urbano», en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, núm. 22; «El estatuto de la propiedad inmobiliaria», en *RAP*, núm. 53, 1967; «La penetración pública en la propiedad urbana», en *RAP*, núm. 67, 1972; «El urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 39, 1974; «Limitaciones a la propiedad y expropiaciones urbanísticas», en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, núm. 22, y «La plusvalía. Estudio de Derecho comparado», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 68, 1980.

(2) Recuerdo el caso de San Sebastián donde el presidente de la Comisión Municipal de Urbanismo, miembro de HB, consiguió paralizar la transformación del suelo de la ciudad para evitar la apropiación de beneficios no ganados. Ello determinó el enriquecimiento de toda la burguesía donostiarra que vio cómo sus inmuebles aumentaban fabulosamente de valor mientras que resultaba imposible el acceso a la vivienda de los jóvenes de clases modestas.

ciden, disederátum un tanto ingenuo perseguido a veces por el legislador.

2. CRITERIOS DE DERECHO POSITIVO. ESQUEMA DE LA TRAYECTORIA DE LA LEGISLACION ESPAÑOLA

El Ordenamiento español, a lo largo de un dilatado período que se inicia a mediados del siglo XIX, ha venido modulando con mayor o menor fortuna el juego aplicativo de los principios previamente reseñados con el alcance que se verá.

A) *La legislación de ensanche*

Con la promulgación de la primera legislación urbanística moderna, la Ley de Ensanche de las poblaciones de 1864 (3), se incluye la preocupación por la recuperación de plusvalías generadas por las obras y la afección de los beneficios determinados por éstas a la financiación de los trabajos. Para ello se excluían de las compensaciones generadas en vía expropiatoria los incrementos del valor de los terrenos determinados por los proyectos de urbanización considerando una masa común intercomunicada integrada por los beneficios y cargas de la operación, criterios éstos que animaron toda la legislación precedente.

A partir de estos inicios la emergente legislación contemporánea sobre el régimen urbanístico de los terrenos va a hacer hincapié en el protagonismo municipal, en la creación y gestión del suelo y en la facilitación de terrenos para promocionar el abaratamiento de los inquilinatos y el mejor acomodo de las clases con menos recursos, problemas y remedios que con matizaciones cuantitativas y cualitativas se van a mantener hasta nuestros días, con los que enlaza por supuesto la Ley 8/1990, de 25 de julio.

(3) Aunque antes debe mencionarse que una operación urbanística de estas características, me parece fue la encaminada a la reestructuración de la zona madrileña de la Puerta del Sol, en 1854. Previamente, en 1809, José BONAPARTE ordenó la Plaza de Oriente. *Vid.* por todos BASSOLS, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1817-1956)*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1973.

B) *La Ley de Expropiación Forzosa de 1954. El valor del mercado como criterio central*

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 recibe plenamente la problemática de los valores urbanísticos, tal como se había ido decantando en épocas precedentes, reconociendo explícitamente en su Exposición de Motivos que los precios del suelo no se forman necesariamente de acuerdo con las leyes de mercado, haciendo hincapié, en línea con la legislación de ensanche, en la interrelación entre el costeamiento de las obras de urbanización y la asunción de plusvalías por el propietario, por lo que «la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el costo de las obras correspondientes implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad».

Motivaciones redistributivas pero también productivistas se presentan unidas en los objetivos públicos a los que la Ley de Expropiación Forzosa se propone servir. La Ley admite las peculiaridades propias de las expropiaciones urbanísticas para las que contempla un régimen especial (4), recibiendo igualmente la preocupación por el cumplimiento de la función social de la propiedad que es objeto de un procedimiento singular (5). Admite expresamente la no inclusión en el cómputo del justiprecio «las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que den lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro» (6).

Pero a la postre los postulados nucleares de la Ley sobre el justiprecio, considerado el resultante del juego del mercado, valor venal, o de sustitución, a lo que dedicó un magistral estudio GARCIA DE ENTERRÍA (7), acabaron entronizando la utilización generalizada y excluyente del artículo 43 de la Ley que, al permitir la realización de la tasación con base a los criterios estimativos que se juzgasen más convenientes, hizo que los jurados y tribunales hicieran coincidir un tanto simplistamente éstos con los valores de mercado.

(4) El contenido en el título III, capítulo IV.

(5) Título III, capítulo II.

(6) Artículo 36.1.

(7) *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, IEP, Madrid, 1956. Hay una edición posterior, Civitas, Madrid, 1984.

C) *La primera reacción objetivadora de la legislación urbanística*

La LEF no desconocía los valores fiscales como módulo evaluatorio, por el contrario, paradójicamente serían éstos teóricamente los aplicables con carácter general para la adquisición de solares (8); sin embargo, sin duda por el alejamiento sustancial de estos valores de los operantes en el mercado inmobiliario, los jueces se resistieron tenazmente a aplicar este sistema que debe reconocerse hubiera dado lugar a resultados intrínsecamente injustos.

La primera Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 trata de introducir un cambio valorativo importante a la hora de hacer funcionar los mecanismos expropiatorios que a partir de entonces pasan a convertirse además en herramienta urbanística ordinaria en cuanto posible sistema para la ejecución de los planes de urbanismo (9).

La Ley de 1956, salvo para los solares interiores del casco y algunos exteriores situados en polígonos con un desarrollo de edificaciones significativo (10), intenta introducir criterios generales objetivos que serían los determinados por los rendimientos rústicos o equivalentes para los valores iniciales, aplicables a los terrenos rústicos y a los destinados a viales o jardines, el valor expectante en función de las perspectivas de aprovechamiento o utilización urbanística y el valor urbanístico relacionado con las posibilidades de utilización (11).

D) *La introducción de los valores fiscales en la legislación urbanística*

La primera Ley del Suelo tuvo una prolongada e inimaginable *vacatio legis* debido a que simplemente la sociedad no llegó a asimilarla, primero porque sus principios sin duda socializadores iban muy por delante de los imperantes de la época, y segundo porque los políticos municipales sobre todo fueron incapaces de comprender su estructura técnica. Algo parecido debió pasar con los jueces que siguieron aplicando las pautas estimativas conectadas con la LEF.

(8) Artículo 38.1 con base a las estimaciones deducibles del impuesto municipal de plusvalía o de la contribución territorial.

(9) Lo que dio lugar a una extensa bibliografía, entre otros ROMAY, «Expropiación forzosa y política del suelo», *RAP*, núm. 38, 1962, pp. 125 y ss.; MANZANEDO, «Expropiación urbanísticas», en *RAP*, núm. 60, 1969; CARRETERO, «Sentido actual de la expropiación forzosa urbanística», en *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 31, 1972, pp. 23 y ss.; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, *Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo*, IEAL, Madrid, 1973; MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, Montecorvo, Madrid, 1974.

(10) Artículo 93.1.

(11) *Vid.* ARRIZABALAGA, «Técnicas de la valoración urbanística», en *Problemas del Urbanismo Moderno*, IEAL, Madrid, 1967, pp. 256 y ss., y ARREGUI, *Valoración del suelo en la legislación urbanística*, en Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1964.

La rebeldía judicial fue combatida con cañonazos legislativos, lo que dio lugar a la Ley 52/1962, de 21 de julio, que reitera el que en las expropiaciones urbanísticas los criterios de valoración serán siempre los establecidos en la legislación especial (12).

La Ley de 1962 complicó extraordinariamente las cosas estableciendo un sistema valorativo relacionado con los índices municipales de valoración del suelo y subsidiariamente con un cuadro de precios máximos y mínimos aprobado por el Gobierno. No hay referencias precisas sobre el grado de intensidad de aplicación de esta Ley que me parece escaso (13), de todas formas conviene recordar que el impuesto municipal de plusvalía incluía índices elaborados por los propios Ayuntamientos, intencionalmente muy por debajo de los valores reales y curiosamente en beneficio de los propietarios, quien es de tributar a precios de mercado en estas transmisiones resultaría en aquellas épocas notablemente gravados.

Con la reforma en 1975 de la Ley del Suelo el sistema se fiscaliza sensiblemente al consignarse para los valores iniciales como precio de garantía el que constara en las valoraciones catastrales (14), determinando el valor urbanístico en función del aprovechamiento y conforme al rendimiento que se le atribuyese a efectos fiscales (15), siempre que se hubiese tenido en cuenta al efecto las determinaciones del planeamiento y que no hubieran transcurrido más de cinco años desde la fecha de la última valoración fiscal (16).

A la reforma de 1975 debe imputarse además una sensible expansión de los supuestos expropiatorios utilizables para la ejecución de sistemas generales o elementos de los mismos, actuaciones aisladas, constitución de patrimonios públicos de suelo y sanción de las conductas ilegítimas.

(12) Lo que pasa al vigente texto refundido, artículo 64.3.

(13) Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *La expropiación forzosa por razones de urbanismo*, Abella, Madrid, 1965.

(14) Artículo 104.5 de la LS.

(15) Artículo 105.1 de la LS.

(16) Artículo 145 del Reglamento de Gestión Urbanística. Vid. GARCÍA GIL, *Jurisprudencia urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1983; MORENO GIL, *Expropiación forzosa. Jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 1983; *Jurisprudencia del urbanismo desde 1981*, IEAL, Madrid, 1984; LAYANA, *Conceptos urbanísticos fundamentales sobre el suelo urbano en la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 1987, y LAVILLA RUBIRA, «La expropiación forzosa», en SANTAMARÍA, PAREJO, *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, CEURA, Madrid, 1989, pp. 604 y ss.

3. LA APOTEOSIS DE LA OBJETIVACION FISCAL. LA LEY DE 25 DE JULIO DE 1990 DE REFORMA DEL REGIMEN URBANISTICO Y VALORACIONES DEL SUELO

La Ley que constituye el principal objeto de análisis de este trabajo (17) tiene tras sí un largo período de gestación, que arranca de los denominados Pactos de la Moncloa de 1977, que dieron lugar a un primer proyecto de ley sobre valoraciones urbanísticas que llegó a remitirse al Congreso en marzo de 1978 pero que fue pronto retirado por el Gobierno (18). El impulso inmediato de la reforma actual viene también de la presión sindical en pro de la facilitación de terrenos para la construcción de viviendas populares, lo que efectivamente precisaba de alguna intervención pública ante la enorme subida de los precios del suelo y las congruentes tendencias de algunos propietarios de retener propiedades desarrollables urbanísticamente en espera de ulteriores y seguras revalorizaciones. Otra cosa será que el remedio sea posible, como sería de desear, por estas o similares vías.

A) *La dicotomía de la valoración de los terrenos como situación precedente*

Pese a las sucesivas oleadas legislativas en pro de la valoración objetiva de los terrenos afectados en alguna manera por el proceso de urbanización, es lo cierto que no ha llegado a conseguirse generalizadamente, en lo que ha influido desde luego la posición de los Tribunales que se han retranqueado a sucesivas barricadas defensivas de los valores de sustitución.

Los valores de mercado se han implantado en las zonas más sensibles desde las que se exporta sus consecuencias a través de un iter que termina en la edificación. Me refiero a los terrenos rústicos aldeaños a centros urbanos dinámicos y a áreas de gran pujanza turística, donde

(17) La doctrina la ha dedicado ya una merecida atención, pioneramente V. BOIX, *Urbanismo y Derecho*, Trivium, Madrid, 1990, resaltando su innovador régimen de valoraciones. Con referencia del Proyecto de Ley, p. 274; PARADA en el vol. III de su *Derecho Administrativo: Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, Pons, Madrid, 1990, con un enfoque agudamente crítico. En un sentido más benévolo M. SAN MIGUEL, «Quien especula pierde», en *MÓPU*, núm. 379, 1990, pp. 16 y ss. Me ha interesado particularmente el trabajo de un joven pero seguro valor de la doctrina administrativa, G. VALENCIA, en trance de publicación que me ha sido de gran utilidad, titulado «El justiprecio en la expropiación forzosa. Desde la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 hasta la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990».

(18) Información que tomo de GARCÍA DE ENTERRÍA, PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1981, p. 591.

se han tomado posiciones especulativas, al hilo de expectativas de más que probable materialización.

La jurisprudencia ha sido sensible a esta situación fáctica organizando la defensa de los valores de mercado en torno a los predios rústicos situados fuera de la órbita de la influencia de las determinaciones urbanas de los planes de ordenación (19), para los que reconoce paladinamente la admisibilidad de la compensación de expectativas, de carácter turístico, industrial, o simplemente determinadas por la esperable expansión urbana (20), admitiéndose sin ambages que la expropiación no conectada directamente con la ejecución del Plan de ordenación urbana:

«Ha de estar presidida por los criterios valorativos de la Ley de Expropiación Forzosa que permiten incrementar el valor de las fincas rústicas con las expectativas fundadas que en ella incidan» (21).

Resucita por tanto la vieja dualidad valorativa que la legislación urbanística quiso erradicar y no solamente con ocasión de las motivadas por expropiaciones para actuaciones sectoriales: autopistas, carreteras, travesías, equipamientos municipales periféricos, instalaciones estatales y autonómicas del tipo de universidades, acuartelamientos, prisiones, etc., sino también para la expansión de los núcleos poblacionales e implantaciones turísticas cuando los desarrollos, como suele ser frecuente, van por delante de un plan, premiando con largueza las premoniciones, o maniobras, de avispados especuladores.

Se reproduce así la antinomia: valores urbanos convencionales *versus* valores reales, que el ordenamiento urbanístico trató ingenuamente de erradicar recurriendo para ello a mecanismos aparentemente hábiles como la creación vía expropiación forzosa de grandes patrimonios públicos de suelo y que sofocarían la demanda abaratando los precios, lo que evidentemente no ha sucedido (22). Pero es que, además, los precios de adquisición venían de alguna manera artificialmente encarecidos por la propia Ley del Suelo mediante la aplicación de valores urbanísticos, posibilitándose, por tanto, la incorporación de plusvalías a todo el suelo urbanizable, programado o no, con independen-

(19) Sentencias, entre otras, de 10 de febrero de 1982, 22 de mayo de 1986, 16 de junio de 1987, 24 de mayo de 1988 y 18 de abril de 1989.

(20) Sentencias, entre otras, de 9 de julio de 1984, 3 de julio de 1986 y 29 de septiembre de 1987.

(21) Sentencia de 7 de septiembre de 1984.

(22) Un lúcido análisis de este desiderátum teórico en GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., Madrid, 1981, pp. 316 y ss. También T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid, 1990, pp. 144 y ss.

cia del uso preexistente (23). Todo ello desató severas críticas de la doctrina que censuraba la dualidad de regímenes, generadora de la denominada «lotería expropiatoria» (24), reaccionándose ante la injusticia de los enriquecimientos así producidos, por lo que se postulaba la uniformización de los sistemas valorativos a efectos expropiatorios, lo que asume como veremos la Ley de 1990 que comentamos (25).

Un resultado adicional es la gran confusión inducida en la asignación de justiprecios, produciéndose un importante volumen de conflictos de los que conoce la jurisdicción contenciosa, habiéndose podido detectar que esos litigios ocupan el tercer lugar en importancia en estas sedes (26).

B) *El sistema de la Ley 8/1990*

La Ley (27) afronta directamente el tema de las valoraciones urbanísticas a efectos de expropiaciones, lo que luce en su propia rúbrica, adoptando para ello criterios que suponen un sensible progreso sobre los manejados por la legislación y jurisprudencia anterior, en cuanto que potencia drásticamente la opción urbanismo-fiscalidad a la hora de determinar los justiprecios alejando éstos totalmente de las pautas de mercado.

Los propósitos de la Ley que ya habían sido recibidos en la legislación autonómica (28) se dirigen a la modulación y cohesión de una serie de principios constitucionales como son los que garantizan la igualdad de todos los españoles (29), la determinación del contenido de la propiedad mediante fijación de su función social (30) y la participación de la sociedad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

(23) Vid. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 8.ª ed., cit., p. 145.

(24) Vid. GONZÁLEZ-BERENGUER, *Gestión, financiación y control de urbanismo*, IEAL, Madrid, 1979, pp. 375 y ss.

(25) ROCA CLADERA, «La problemática de la valoración urbanística en la Ley del Suelo», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 97, 1986, pp. 85 y ss., y CUETO, SOLANA, «Las valoraciones urbanísticas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 109, 1988, pp. 35 y ss.

(26) Vid. MARTÍN MATEO, *Eficacia social de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, INAP, Madrid, 1989.

(27) Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990.

(28) Ley de Cataluña de 18 de noviembre de 1981 sobre protección de la legislación urbanística, Ley de Madrid de 10 de febrero de 1984 de Medidas de Disciplina Urbanística, Ley de Asturias de 8 de abril de 1987 Reguladora de la Disciplina Urbanística, Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares de 1 de abril de 1987 y Ley Foral de Navarra de 10 de abril de 1987.

(29) Artículos 14 y 31.1 de la Constitución.

(30) Artículo 33.1.

Salvo en lo que respecta a la precisión, siempre polémica, del alcance del postulado de la igualdad, el resto de los principios constitucionales antes reseñados han sido modulados pacíficamente por la jurisprudencia con la ayuda de planteamientos doctrinales que ya en épocas tempranas, preconstitucionales, habían señalado que los contenidos económicos de la propiedad urbana son fruto del plan que crea el núcleo económico-dominial de estas modalidades de titularidad (31).

El Tribunal Constitucional se ha hecho eco nítidamente de las proposiciones teóricas que distinguían entre límites, limitaciones y definiciones de los derechos dominicales, al señalar que:

«La fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo» (32).

En una reciente e importante sentencia, la del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, el Tribunal Constitucional, ratificando explícitamente esta doctrina, ha recordado que el poder público no cuenta con una absoluta disponibilidad a la hora de delimitar el contenido de la propiedad en relación con cada tipo de bienes, hasta llegar a anular la utilidad individual del derecho:

«No pudiendo sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho» (33).

La Ley 8/1990 incorpora con un entusiasmo quizá excesivo, como veremos, estos lineamientos proclamando enfáticamente en su exposición de motivos las premisas básicas del derecho de propiedad de que ha de partirse:

«Al definir las condiciones básicas del derecho de propiedad, la ley desarrolla principios ya consagrados en el sistema vigente, pero sin el grado de coherencia exigible a la hora de su concreción.

(31) Recordemos la frase de BALLBE «En la luna no hay solares».

(32) Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987.

(33) Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989.

Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble, como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (34) rústico (35), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanísticas y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (36), según el cual la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.»

No es fácil sintetizar el esquema de una Ley como ésta tan compleja y prolija, identificaremos un tanto simplistamente los siguientes aspectos:

- El planeamiento sólo confiere una aptitud inicial para la edificación, lo que puede realizarse finalmente tras superarse una serie de etapas sucesivas.
- Cada fase incorpora determinadas facultades que constituyen los aprovechamientos que se reconocen a quienes les han hecho posibles legal y materialmente.
- Estas posibilidades a partir del punto de salida, que no es otro que el valor inicial no urbanístico, dan lugar al derecho a urbanizar adquirido por la mera aprobación del planeamiento preciso en cada clase de suelo, y a partir de éste, la materialización de las previsiones del planeamiento da derecho al aprovechamiento urbanístico.
- La determinación de los valores resultantes se realiza mediante la aplicación de porcentajes establecidos por la ley que limitan, por arriba y por abajo, con criterios fiscales que en el caso de los valores iniciales tienen carácter excluyente y en el de los finales, valores urbanísticos, son fijados especialmente para los respectivos polígonos.
- Se consagra con ello el criterio de que la legislación y el planeamiento determinan en qué consisten los aprovechamientos correspondiendo a la fiscalidad su concreta valoración.
- Se unifican todos los criterios valorativos a efectos de expropiaciones que se lleven a cabo por los poderes públicos, tanto si

(34) Real o potencial.

(35) Valor inicial en la terminología de la vigente Ley.

(36) Artículo 47.2.

se enmarcan en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico como si tienen su amparo en cualquier otra normativa.

Las directrices básicas de la Ley antes expuestas responden a su propósito fundamental de incidir sobre las disponibilidades de los propietarios de suelo urbano o urbanizable, impidiendo su acumulación y congelación con fines especulativos, al objeto de abaratar su obtención con destino a satisfacer las necesidades de viviendas de los sectores más necesitados de población.

La Ley se pronuncia en la línea constitucional recogida en el artículo 47 que reconoce a todos los españoles el derecho a disfrutar de una vivienda digna adecuada, lo que ha impulsado al legislador a retomar también nuevamente el viejo instrumento de los patrimonios públicos del suelo y el más moderno de trasladar a la mecánica del mercado con destino a viviendas populares efectivos terrenos conseguidos a costes reducidos, incluyendo los procedentes del decaimiento en sus derechos de los propietarios urbanos renuentes en el cumplimiento de sus deberes.

Sin reserva alguna coincidimos en el terreno de los principios con la intrínseca bondad ética y positivo-constitucional de los propósitos del legislador, pero dudamos que sea posible llevarlos a buen puerto con los medios que maneja, y si se nos apura con cualquier otros de parecido signo.

C) *La determinación del justiprecio*

El núcleo de la Ley analizada es sin duda el sistema de valoraciones que incorpora, que partiendo de filosóficas concepciones sobre los derechos de los promotores y propietarios, lleva a cuantificar *ope legem*, con arreglo a baremos e indicadores convencionales, enriquecimientos sucesivamente reconocidos a partir de la materia prima, suelo rústico, con los inherentes a su transformación en solar, tras pasar por las fases de suelo urbanizable no programado y programado.

No es fácil seguir al legislador en el curso de transformaciones que recoge y en los contenidos económicos que asigna a cada una de las bases, para ello se manejan tres conceptos coincidentes a los que se dota de un determinado peso y contenido. El proceso más o menos podría ser el siguiente:

Valor inicial + aprobación del planeamiento = Derecho a urbanizar (37).

(37) Artículos 12 y 66.

Derecho a urbanizar + materialización del mismo = Aprovechamiento urbanístico (38).

$$\frac{\text{Aprovechamiento urbanístico} \times \text{Aprovechamiento tipo} \times 85}{100} \quad (39) =$$

= Aprovechamiento apropiable (40).

Aprovechamiento apropiable \times valor básico unitario \times factor de corrección situacional = Valor urbanístico (41).

Este método de cálculo es válido tanto para todo el proceso completo como para sus fases intermedias ahora bien, la Ley introduce precisiones para valoraciones parciales y para casos excepcionales así:

- El suelo urbanizable programado en el planeamiento de desarrollo se valora al 25 por 100 del costo de urbanización (42).
- El suelo urbano con planificación insuficiente es valorable con arreglo al planeamiento anterior (43).
- El derecho a urbanizar en suelo urbanizable programado supone el 50 por 100 del coste estimado de su urbanización (44).
- El derecho a urbanizar en suelo urbano implica el 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico apropiable (45).
- El derecho a urbanizar en suelo urbanizable programado con incumplimiento de deberes urbanísticos retoma el valor inicial (46).
- El derecho al aprovechamiento supone la reducción del 50 por 100 si no se solicita la licencia de edificación (47).
- El derecho a edificar si no se ha materializado incluirá en el justiprecio el 25 por 100 del coste de ejecución del proyecto (48).
- El derecho a la edificación adicional al valor del aprovechamiento urbanístico materializado el coste de reposición del edificio (49).

(38) Artículo 15.

(39) Artículo 16.1.

(40) En caso de expropiación el aprovechamiento apropiable será el 50 por 100 en suelo urbanizable programado y el 75 por 100 en suelo urbano. Artículo 16.2.

(41) Artículo 71.

(42) Artículo 66.2.

(43) Artículo 66.3.

(44) Artículo 69.1.

(45) Artículo 69.2.

(46) Artículo 70.a).

(47) Artículo 19.2.

(48) Artículos 25 y 82.2.

(49) Artículo 83.

Debe tenerse en cuenta además que para los supuestos expropiatorios contemplados en la Ley el aprovechamiento susceptible de apropiación será el 50 por 100 en suelo urbanizable programado y el 75 por 100 en suelo urbano.

D) *La ampliación de los supuestos expropiatorios*

La Ley, como anuncia su exposición de motivos, extiende las posibilidades de aplicación del procedimiento de expropiación forzosa, contemplando también la modalidad de expropiación-sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad, por inobservancia de los plazos establecidas para la urbanización y edificación y por la realización de parcelaciones ilegales (50).

El recurso a la expropiación penalizatoria es perfectamente coherente con los propósitos de la Ley que tiende a movilizar las reservas de suelo haciendo que bajen los precios al incrementarse la oferta, aunque ello plantee serios problemas en cuanto al régimen a aplicar para los solares y terrenos calificados con anterioridad a su vigencia, para los que no existe plazo de ejecución ni posibilidades de venta.

A partir de la Ley sí será posible precisar el momento en que se consideran infringidas las obligaciones que pesan sobre los propietarios y promotores, que será el determinado por el planeamiento o legislación urbanística o en su defecto el que establecen las disposiciones transitorias (51), que concretan que para solicitar la correspondiente licencia de edificación de los solares se dispone de un año a contar desde la entrada en vigor de la Ley para los que tuviesen entonces esta condición.

Más difícil es precisar cuándo finaliza el período de urbanización para las fases anteriores a la calificación de solar, lo que en muchos casos dependerá de los Ayuntamientos, que por cierto pueden hacer inviable el ejercicio del derecho a urbanizar si no realizan las dotaciones y equipamientos precisos.

La Ley en este y en otros artículos alude también al incumplimiento en general de los deberes básicos en ella establecidos, pero no se alcanza que sean distintos de los ya expuestos.

Será también aplicable la expropiación:

a) Cuando se haya establecido este sistema para la unidad de ejecución correspondiente.

(50) Artículo 78.1.

(51) Disposición transitoria tercera.

b) Para la ejecución en suelo urbano de los sistemas generales, así como de las dotaciones locales no incluidas en unidades de ejecución cuando no se obtengan mediante las transferencias de aprovechamientos.

c) Para la obtención anticipada del suelo destinado a sistemas generales en suelo urbanizable.

d) Para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo u otros patrimonios públicos de suelo.

e) Para la obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, así como a otros usos declarados expresamente de interés social.

f) En los demás supuestos legalmente previstos (52).

Finalmente mencionaremos que además de la expropiación forzosa la Ley alude a otros dispositivos coactivos equivalentes y no formalizados aún, la llamada venta forzosa, misteriosa figura ésta cuyas diferencias con la expropiación no aparecen y que de existir, aunque fuese en los términos meramente formales del procedimiento de determinación del justiprecio, la harían claramente inconstitucional.

4. ENJUICIAMIENTO

En el último apartado del presente estudio trataremos de encuadrar las intervenciones contempladas en la Ley 8/1990, en lo que a la valoración de terrenos se refiere, en el contexto de los principios a que inicialmente se hacía referencia, teniendo especialmente en cuenta las previsibles consecuencias de esta reforma en orden al logro de los objetivos que el legislador se planteaba.

A) *Los propósitos del legislador*

Son suficientemente conocidas las circunstancias que propiciaron la adopción de la reforma básicamente reconducibles a la rápida elevación del precio de los terrenos y también de las edificaciones, lo que ha dado lugar a fabulosos enriquecimientos y a un amplio movimiento especulativo que incide negativamente sobre la demanda de viviendas para los estratos de población de rentas medias-bajas y bajas, especialmente en lo que respecta a las familias en formación. En el desajuste entre las características de la oferta y la demanda, la oferta incluirá ade-

(52) Artículo 78.2.

más el hecho de que en los años noventa habrá una importante demanda adicional de nuevos hogares (53), lógicamente para personas con reducidos ingresos, que en las circunstancias actuales carecerían de posibilidades de encaje.

Como señala la exposición de motivos de la Ley: «El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.»

Para superar esta situación se prevé una mayor actuación directa de la Administración «asumiendo un claro protagonismo en la adopción de decisiones sobre los espacios que se deben urbanizar y los que deben mantenerse al margen de ese proceso en función de unos criterios generales de ordenación definidos en el planeamiento, y no como mera respuesta a iniciativas aisladas de particulares, y manteniendo con rigor la disciplina para asegurar el cumplimiento de la ordenación existente».

Todo lo cual trasciende, entre otras, como ya anticipamos, a las siguientes modalidades de actuación:

- Sistema de valoraciones desvinculadas de los precios de mercado.
- Ampliación de las expropiaciones afectando a los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad.
- Revitalización de los Patrimonios Municipales del Suelo.
- Venta forzosa por incumplimiento de deberes urbanísticos.
- Tanteo y retracto.
- Vigorización del Registro de Solares.

No podemos por menos de coincidir entusiásticamente con los propósitos del legislador, incluido el de la unificación del sistema de valoración de los terrenos, superando la absurda disparidad precedente. Otra cosa será el que las medidas previstas sean compatibles con ciertos postulados ideales básicos como el de la equidad, pero también que supongan un acierto en otro orden de consideraciones relacionados con la eficacia.

(53) Sólo hay prevista una pequeña reducción frente a la década precedente, 133.800 *versus* 134.800 según datos facilitados por el presidente del Banco Hipotecario J. RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Los noventa que vienen», en *El País*, 12 de noviembre de 1990.

B) *La terquedad del mercado*

En una economía de libre cambio es sumamente difícil para los poderes públicos modificar los valores espontáneos asignados a los distintos bienes por vías distintas al del sistema ordinario de formación de precios. Las únicas posibilidades de influir sobre el mercado consisten en intentar disminuir la demanda o incrementar la oferta. Al segundo propósito responde fundamentalmente la legislación que comentamos consciente seguramente de que estas medidas, de ser eficaces, tienen o pueden tener efecto directo o indirecto sobre el valor de todo suelo, afectando también a las construcciones ya realizadas. La Ley como vimos va más allá se propone alterar las reglas del mercado incidiendo directamente sobre los precios.

Deben tomarse precauciones adecuadas cuando se pretende intervenir desde la Administración en el juego de la oferta y demanda, desbaratando su intrínseca lógica de asignación de recursos escasos.

Si no se consiguen modificar globalmente estos mecanismos en el sentido de que toda la oferta pase por el mercado ordinario, sucederá que mercados paralelos artificialmente creados alimentados por oferentes cautivos obligados a vender a precios convencionales, permitirán a la postre encajar a los adquirentes sus ventajas al trasladar aquí sus compras al mercado ordinario.

Con ello se producirá un trasvase de rentas en el mejor de los casos en beneficio de los que no podían comprar en el mercado clásico por ser para ellos inviable obtener allí sus viviendas, pero muy posiblemente también favoreciendo a especuladores. En cualquier caso habría de tenerse en cuenta la dudosa constitucionalidad de estas operaciones, ya que sólo fiscalmente es viable a mi juicio la redistribución de los ingresos.

Hay suficiente experiencia de la ineficacia además de estas actuaciones. Recuérdese lo que sucedió en España en otras épocas con las viviendas de protección oficial, pese a la prohibición incumplida de su ulterior venta (54).

En otros países también estos mecanismos han producido resultados contrarios a los esperables, en cuanto que el acaparamiento en mano pública de áreas edificables y la ausencia de edificación sobre ellas redujo la oferta de solares determinando el encarecimiento de los privados y el auge de la especulación (55).

(54) Me remito a mi monografía cit., *Municipio y vivienda*, 1967.

(55) Vid. para Italia SPANTIGATI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Giuffrè, Milán, 1969, pp. 102 y ss. PREDIERI y otros autores, *La riforma della casa*, Giuffrè, Milán, 1971, pp. 243 y ss. BONACORSI, *La riforma del régimen d'uso dei suolo edificabili*, Giuffrè, Milán, 1975, pp. 175 y ss.

Los resultados no mejoraron cuando se modificó en Italia en 1977 (56) la legislación expropiatoria urbanística enfatizándose la vinculación del cómputo de las indemnizaciones a los valores agrícolas que serían determinados por una Comisión provincial en función de los valores medios del año precedente. Para las áreas comprendidas dentro de los núcleos edificados se tendría en cuenta el valor agrícola más rentable, variable según la población del territorio municipal (57).

C) *Correcciones fiscales y monetarias*

La Ley reconoce que no basta con las medidas que contempla, requiriendo complementariamente un adecuado tratamiento fiscal. Las intervenciones de esta índole pueden ser efectivamente una eficaz herramienta para desanimar a los inversores especulativos, sobre todo si estas trascienden a consecuencias significativas para el cálculo de la cuota tributaria contribuciones generales sobre la renta, en que hace a estas cargas de más difícil, aunque no imposible, traslado, lo que no sucede con otros impuestos como el que grava las plusvalías, paradójicamente pagadas no por quien las percibe sino por quien las padece.

Es absolutamente importante en términos sociales desincentivar al capital especulativo para que no actúe en el mercado inmobiliario, entendiéndose por tal al que pretende elevadas remuneraciones al margen de cualquier iniciativa empresarial creativa.

Tales inversiones, aunque pueden facilitar coyunturalmente por supuesto la colocación de bienes, dificultan el funcionamiento de las empresas ordinarias del sector turístico, y del inmobiliario en general, en cuanto que inducen un crecimiento artificial de los factores de producción del suelo, expulsando la demanda normal, disminuyendo la calidad de la oferta, creando precios inmantenibles, y sobre todo fomentando la generación de *stocks* no utilizados que pueden irrumpir en períodos determinados en el mercado en oleadas que rebajan drásticamente los precios y se llevan por delante a promotores con gran cantidad de inmuebles sin colocar obtenidos a altos costos en las épocas de auge.

Para corregir esta situación pueden ser útiles las medidas generales de intervención monetaria que encarecen la contratación de capitales a plazo elevando los tipos de interés, pero estas alternativas, que son relativamente eficaces para disminuir el ritmo económico y desacelerar el crecimiento de la inflación, tienen conocidas consecuencias negativas, tanto macroeconómica como microeconómicamente, pudiendo,

(56) Ley de 28 de enero de 1977.

(57) Vid. PREDIERI, *La Legge 28-1977 n.º 10 sulla edificabilità dei suoli*, Giuffrè, Milán, 1977.

como de hecho sucede en el sector de la construcción, penalizar a clientelas normales desorientadas por la brusca alteración del comportamiento previsible del mercado. Por otra parte, si la demanda sigue siendo fuerte el resultado final será un mayor encarecimiento del suelo.

Especialmente nocivo a medio y largo plazo es la presencia del denominado dinero negro que ha acudido masivamente al mercado inmobiliario en búsqueda de revalorizaciones fiscalmente opacas, y que también puede soportar remuneraciones inferiores a las corrientes al computar rentas tributarias no pagadas.

Los factores económicos contemplados son objeto de atención por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que obliga a los notarios a liquidar sus aranceles sobre el valor fiscal o el que conste en la escritura, estableciendo además gravosas consecuencias fiscales para los casos en que el valor, comprobado a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, exceda en un 20 por 100 del declarado en la escritura y este exceso sea superior a dos millones de pesetas.

Parece que estas indirectas intervenciones han tenido consecuencias tangibles para determinadas inversiones, aunque sería difícil cuantificar estos efectos y distinguirlos de los producidos por el retraimiento de inversiones foráneas desanimadas por la revaluación de la peseta, y por la nivelación relativa de nuestros precios con los que rigen en Europa.

Hay otras medidas de naturaleza fiscal que inciden también restrictivamente sobre la demanda de terrenos, que aunque de distinto signo conviene también mencionar. Me refiero a la desaparición de las desgravaciones fiscales que antes afectaban a los adquirentes de la segunda vivienda, muchas de las cuales no eran siempre o sólo tales, sino más bien encubrían inversiones especulativas.

D) *Intervenciones urbanísticas*

Para dinamizar la oferta de solares y, por tanto, disminuir con ello los precios, se puede recurrir a diversas medidas, muchas de ellas concurrentes, como:

- Estimular a los Ayuntamientos para que califiquen más suelo como edificable, agilizando el planeamiento.
- Obstaculizar la retención de solares en espera de mejores precios.
- Adquisición de suelo barato por la Administración para su ulterior transferencia a promotoras cualificadas.

— Dotación suficiente de servicios e infraestructuras públicas.

Algunos de estos mecanismos son asumidos como vimos por la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, aunque con dudosas posibilidades de éxito.

Nuestro escepticismo sobre la obtención de resultados prácticos importantes mediante la aplicación de los instrumentos urbanísticos que la Ley contempla se basa en la experiencia del Derecho comparado, pero sobre todo en la trayectoria de la gestión urbanística en nuestro país.

El ordenamiento precedente ya preveía análogas, aunque quizá más toscas posibilidades de intervención, que incluían la expropiación forzosa, la obligación de edificar, la inclusión en el Registro Municipal de Solares de los correspondientes a los propietarios pasivos, la venta forzosa mediante oferta pública y la creación de patrimonios de suelo. Nada de esto ha funcionado, la creación de suelo público ha sido un fracaso pese a la organización creada para ello y a los importantes medios tanto jurídicos como económicos asignados por el Estado en otras épocas (58), no hay razones de peso para suponer que ahora *ope legem* todo vaya a cambiar, cuando la única modificación significativa al respecto es la posibilidad de adquirir públicamente el suelo más barato.

Pero como se ha dicho: «En las tradiciones y culturas de muchos Ayuntamientos españoles no ha entrado hasta ahora el objetivo de facilitar el acceso al disfrute de la vivienda de los jóvenes que puedan formar nuevos hogares» (59).

Faltan incentivos desde luego, pero sobre todo, salvo en los muy grandes municipios, se carece de una infraestructura adecuada para poner en marcha operaciones de suficiente escala. Sólo los que mantengan una cierta lejanía de los afectados-votantes y sean además capaces de resistir las reacciones de los grupos de presión podrán adquirir terrenos a precios sensiblemente inferiores a los del mercado y en muchos casos por debajo también de los abonados por sus actuales propietarios.

E) *La equidad*

Unas últimas consideraciones nos conectan con un tema capital a la hora de enjuiciar, desde una perspectiva ética y a la vez jurídico-constitucional, la compatibilidad de la Ley 8/1990 con los dictados de la justicia distributiva y retributiva.

(58) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, cit., p. 397.

(59) RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Los noventa que vienen», cit.

Si los presupuestos de la Ley funcionasen, se conseguiría, en efecto, al fin la deseada integración de los valores fiscales y venales de los terrenos. Ello requeriría, por una parte, la revisión de los valores catastrales y, por otra, la adquisición pública de grandes superficies urbanas y urbanizables. De conjugarse estas circunstancias todos los terrenos del país o al menos los contemplados se abaratarían proporcionalmente, incluidos los ya edificados. La justicia no padecería, los jóvenes tendrían viviendas accesibles, los especuladores quedarían frustrados en sus antisociales propósitos.

Desgraciadamente tales maravillas no son fáciles de conseguir. No se ve por dónde puedan venir las masivas tomas de posiciones públicas sobre el suelo.

Más fácil es la revisión catastral urbana, operación que se ha abandonado de momento ante la oposición encontrada y que habría de superar el actual desfase de los valores en relación con los de mercado, siendo aquéllos del 29,4 por 100 de éstos (60), actualizaciones que no podrán contentar por cierto a contribuyentes que sólo muy remotamente pueden «beneficiarse» de ésta en caso de hipotéticas expropiaciones. Pero de todas formas la equiparación no será absoluta, el Ministerio de Hacienda ha dado instrucciones para que las valoraciones tributarias no rebasen el 70 por 100 de los precios reales. De expropiarse, pues, estos terrenos habría una franja no pagada.

Mucho más complicado es el encaje de la valoración de la propiedad rústica según los criterios de la Ley, con las exigencias principiales de la Constitución. Este ámbito dominical es quizá el que más preocupa al legislador por su evidente proclividad a generar frutos monetarios desproporcionados con los esperables de sus aptitudes naturales, inquietud que parece legítima, aunque presenta dificultades a la hora de repartir la artificial cosecha de acuerdo con la versión de la equidad que nuestra Constitución verosímelmente incorpora.

El valor inicial de los terrenos expropiables tiene en la Ley una acogida expansiva aplicable tanto al suelo no urbanizable como al urbanizable no programado que no cuenten con un PAU y sirve de base también para la estimación del urbanizable programado sin plan parcial. Pues bien, para la determinación de estos valores se aplicarán los criterios contenidos en las disposiciones relativas a los valores catastrales, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística (61). Tales criterios según la Ley de Haciendas Locales (62) consisten en la capitalización al interés que reglamentariamente se establezca, de las rentas reales o potenciales de los terrenos, según la aptitud de la tierra

(60) *Vid.* VALENCIA, «El Justiprecio...», cit., de quien tomo estas informaciones.

(61) Artículo 67.

(62) Artículo 62.2.

para la producción y los distintos cultivos o aprovechamientos. De acuerdo con estas pautas la renta posicional de muchos terrenos hoy altamente apreciados quedaría reducida a cero o incluso a valores negativos, ya que la puesta en producción por ejemplo de marjales o esteros requeriría costosas e irrentables inversiones.

Desde una perspectiva más general y distinta habrían de considerarse las lesiones que la aplicación de la Ley produciría teniendo en cuenta los principios de igualdad, seguridad jurídica, e irretroactividad, en relación con propiedades adquiridas durante la vigencia de la normativa anterior, aunque tal reparo se volatizaría si la Ley, como antes se ha dicho, produjese fulminantes efectos equiparativos en todos los precios.

Aun sin ello los posibles agravios en términos comparativos desaparecerían también por otras causas ciertamente no deseables, como podría suceder si el mercado inmobiliario perdiese presión con bajas de precios generalizados, como consecuencia de la iniciación de un período económicamente recesivo, o del inverso signo, ya presente, de la coyuntura turística. La Ley podría haber venido entonces a apagar un fuego que se había extinguido por sí solo.

5. LA APUESTA POR EL URBANISMO CONCERTADO

Pueden parecer un tanto pesimistas los resultados del análisis normativo que venimos considerando, pero ello no debe interpretarse rigurosamente como un crítica totalmete negativa, al menos en algunos de sus componentes, si bien quizá el ensamblamiento produzca dificultades.

Por un lado está la dimensión idealista del proyecto y por otro la científica. Desde la primera perspectiva se pretende laudablemente recuperar para la sociedad plusvalías no ganadas y abaratar las viviendas de las familias con menores rentas. Para ello se arbitra un modelo de cierta sofisticación y de nada fácil asimilación, al que se incorporan elementos puramente abstractos, algorítmicos, que expresan los valores gradualmente a partir de porcentajes convencionales. Es problemático, como hemos señalado, que este heterogéneo maridaje funcione eficazmente.

Pero la Ley facilita otras opciones menos radicales que me parecen positivas y modernas, como las que remiten al juego del urbanismo concertado, que permite incorporar la iniciativa empresarial privada al proceso de ampliación del suelo.

Creemos que las mayores virtualidades que de la Ley pueden conseguirse son las utilizables para la creación de amplias promociones de

viviendas populares en la periferia de grandes ciudades (63) llevadas a cabo por organizaciones supervisadas públicamente pero sin componente burocrático (64).

Me parece ilustrador transcribir las reflexiones contenidas en un trabajo antiguo que se decantaba finalmente, tras contrastar la inviabilidad de muchas de las fórmulas propuestas para el desarrollo social del urbanismo, por la vinculación de los terrenos a la edificación de viviendas populares (65).

La mayoría de las cautelas adoptadas para prevenir o recobrar plusvalías resultan ineficaces en cuanto que es posible, como vimos, su traslación, gravando en definitiva al adquirente final de la vivienda. De aquí que se intente conectar el ordenamiento urbanístico con el ordenamiento propio de la construcción de viviendas para sectores con ingresos reducidos, con lo que las previsiones de estas últimas regulaciones supondrán un freno a la elevación de los precios de los solares, ya que no sería viable una edificación de esta categoría sobre la base de altos valores del suelo.

Los objetivos perseguidos, abaratamiento de los solares y consiguientemente de las edificaciones en ellos construidas, pueden conseguirse sin que los terrenos pasen previamente a poder de la Administración, sobre la base de convenios con los titulares de grandes extensiones, bien directamente, bien a través de licitaciones o concursos establecidos al efecto. También las limitaciones contenidas en la legislación de la vivienda popular funcionan automáticamente en este sentido aunque los resultados sean a menudo poco satisfactorios al inducir la ubicación de estos conjuntos en áreas periféricas, mal comunicadas y cuyas negativas características hacen por sí mismas que el mercado de solares las sitúe en cotas monetarias inferiores.

Generalmente, sin embargo, estas soluciones se consiguen a través de operaciones complejas previa la adquisición compulsiva o voluntaria de los terrenos por la Administración que posteriormente transmite en propiedad, o frecuentemente también, en arrendamiento o cesión del derecho de superficie. Con arreglo a esta modalidad se han construido las *New towns* inglesas y también es ésta la alternativa seguida en algunos países del norte de Europa en los que además, lo que no es el caso inglés, se tiene en cuenta el sentido social de su uti-

(63) Del tipo de la que está llevándose a cabo en Madrid por Promotora Social de Viviendas, una cooperativa creada por iniciativa del sindicato UGT que pretende construir 18.000 viviendas; 4.790 han sido ya edificadas.

(64) Esta es la filosofía que subyace en mi monografía *La liberalización de la economía*, Trivium, Madrid, 1988.

(65) Me remito a mi trabajo ya citado, «La plusvalía. Estudios de Derecho comparado», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 68, 1980, pp. 13 y ss.

lización, dándose preferencia, legal o fáctica, a las cooperativas u otras utilidades no lucrativas.

En España, a través de los cauces del urbanismo concertado, es posible articular la provisión de suelo a precios moderados y modular las características socialmente relevantes de las viviendas a construir. También, como sucede en todos los países con legislación especial para la promoción de viviendas para familias con bajas rentas, la limitación reglamentaria de sus costos incide sobre el valor de los terrenos (66). Otra estrategia coincidente es la adquisición para estos fines de polígonos de terrenos que serán previamente urbanizados por entes públicos.

Pero estas posibilidades, pese a que efectivamente han sido utilizadas, no han dado buenos resultados y están en estos momentos, salvo acciones puntuales, prácticamente abandonadas por la lentitud de sus trámites y por la exigencia de grandes sumas que deben ser inmovilizadas durante largos períodos privando de virtualidades expansivas a la iniciativa pública.

El ordenamiento urbanístico español contiene un instrumento que creemos eficaz y que no ha sido empleado suficientemente. Me refiero a la expropiación de áreas urbanizables por cuenta de los promotores de la urbanización y de las viviendas. La versión inicial de la Ley del Suelo (67) contemplaba la posibilidad de que el municipio, al acordar que el sistema de actuación fuese el de expropiación, concediese ésta a una empresa privada. El texto vigente recoge también el que la ejecución de los planes mediante el sistema de expropiación pueda ser objeto de concesión administrativa mediante concurso en cuyas bases se fijarán los derechos y obligaciones del concesionario (68).

Con base a este precepto el municipio puede acordar la expropiación de un polígono y simultáneamente abrir licitación sobre las condiciones de su urbanización incluyendo precisiones sobre las características de las viviendas a edificar en él, tanto de tipo arquitectural como económico, en lo relativo a precios de venta o arrendamiento.

De esta forma se consiguen los siguientes resultados:

- El procedimiento expropiatorio no tiene forzosamente que llevarse a efecto, puede funcionar como recurso latente reforzando la capacidad negociadora del concesionario.
- El municipio no tiene que hacer ningún desembolso.

(66) Vid. T. R. FERNÁNDEZ, *El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*, IEAL, Madrid, 1974, y LEYVA, «Urbanismo concertado», en *Curso de conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Centro de Estudios Hipotecarios, 1973, pp. 304 y ss.

(67) Artículo 133.2.

(68) Artículo 114.2.

- Se garantiza una adecuada dotación de espacios, e incluso instalaciones de uso público o colectivo.
- Se evita, o al menos se coartan, las plusvalías originadas por la incidencia del plan y el cambio de calificación de los terrenos.
- Se limita la posibilidad de que las plusvalías sean trasvasadas al constructor que las hace efectivas a través del precio cobrado por la vivienda.
- Se puede tener en cuenta al destinatario final, el adquirente de las edificaciones (69).

Una directa conexión entre la edificación pública de terrenos y su posterior utilización para fines de construcción de viviendas de precios moderados se da también en Francia, donde las facultades adquisitivas implícitas en la creación de una zona de intervención inmobiliaria, ZIF, van dirigidas, entre otros objetivos, a la provisión de las viviendas denominadas HLM de protección oficial.

Igualmente la denominada *Legge per la casa italiana* (70) establecía un dispositivo de imbricaciones entre ordenamiento urbanístico, expropiaciones y edificación de viviendas populares. De acuerdo con lo establecido en esta Ley (71), una vez delimitado el polígono de actuación correspondiente se procede a su expropiación y a la ulterior concesión de los derechos de superficie sobre los terrenos expropiados, en proporción no inferior al 60 por 100 para la construcción de viviendas de tipo económico y popular (72).

Desgraciadamente no me parece que se haya hecho mucho uso entre nosotros de estas posibilidades, aunque sí se han licitado y concertado algunas operaciones importantes de desarrollo urbano para fines turístico-residenciales (73).

La Ley 8/1990 suministra ahora nuevas posibilidades para esta opción que me parece sigue siendo útil, considerando como beneficiarios a efectos de expropiación a los adjudicatarios de concursos para la adjudicación de inmuebles incluidos en el Registro de Solares (74) y autorizando a las Entidades Locales a asociarse con particulares para la gestión de las expropiaciones (75).

(69) Esta solución fue la propuesta en el proyecto que coordiné para una zona del área metropolitana de Bilbao publicada bajo el título *Urbanismo interdisciplinar*, Santurce Dos, IEAL, Madrid, 1977, pp. 258 y ss.

(70) Ley de 22 de octubre de 1971.

(71) Artículo 35.

(72) Ley de 18 de abril de 1962.

(73) Caso de los PAU que el Ayuntamiento de Alicante ha convertido en los aledaños de la Playa de San Juan.

(74) Artículo 65.1.

(75) Artículo 76.1.

—
—