

VOTO PARTICULAR

DE

JAVIER GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO
(Doctor Arquitecto y miembro de la Comisión de Expertos)

VOTO PARTICULAR DE JAVIER GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO

Madrid, octubre-novbre 2004

El voto particular del que suscribe argumenta sus discrepancias sobre algunos de los contenidos de una propuesta de Anteproyecto concluida y remitida el 7 de octubre de 2004 (y otra posterior de 10 novbre), y se articula en dos planos: uno con comentarios de alcance general y estratégico de los propios objetivos y estructura de la Propuesta; y otro sobre cuestiones que, siendo muy importantes, son más concretas o de táctica legislativa urbanística, que expresan precisamente la inconsistencia estructural de la Propuesta de Anteproyecto de Ley.

1. OPINIONES SOBRE LA GLOBALIDAD DEL ENFOQUE DE LA PROPUESTA

Dos grandes conceptos generales deben destacarse, en mi opinión, para valorar el resultado de la Propuesta de la Comisión:

(i) Uno es central a la propia delimitación de los objetivos y estrategias de la *política de suelo de la ley*, que es el problema base de toda ley urbanística.

(ii) El otro es sobre el enfoque de la propuesta a los dos concepto básicos que orientaron a la propia Comisión: *transparencia* y *agilidad*.

1.1. Sobre la política de suelo propiciada por la Propuesta de Anteproyecto de Ley del Suelo.

Aunque desde el mismo inicio de las reuniones de la Comisión sobrevolara la idea vulgar de que como el suelo cada vez repercutía más en el precio de la vivienda ‘en la misma localización’ ⁽¹⁾—condensada en la fórmula de “más oferta de suelo urbanizable para bajar los precios finales del producto”—, pronto los economistas en ella nos reafirmaron que el peso del factor oferta participaba en el boom inmobiliario que estamos viviendo en no más de un 20-30% y que el 70-80 % restante era debido a la demanda.

Mas, no obstante, la base instrumental de la propuesta de ley y el texto previo de su justificación que ahora se ha acompañado, centran su énfasis en propiciar acríticamente y dando por sentado sin más discusión, que todo el suelo disponible no protegido sea apto para urbanizar de manera extensa y difusa, sin una reflexión previa del alcance de semejante decisión urbanística, territorial, económica y ecológicamente verdaderamente suicida.

A este punto central y en relación con sus elementos constituyentes sistemáticos que de ello derivan, van a referirse la mayor parte de los comentarios particulares que se formulan en este voto. Esto es básicamente debido a que no se ha propiciado —ni en las esferas políticas, ni profesionales, ni fuera de ellas, no siendo éste el cometido de la Comisión— una reflexión necesaria y previa sobre la reorientación de las estrategias de

¹ Cosa que es obvia y que caracteriza a las rentas de localización del suelo, que aumentan con la mejora de su posición central en proporción al aumento de su accesibilidad/centralidad con la expansión de la superficie urbana.

la planificación regional ante los acuciantes retos espaciales, geográficos, ecológicos y de los recursos regionales, que deberían haberse hecho trascender en la preparación de una nueva ley de la planificación territorial para el siglo XXI.

Bien al contrario. El enfoque pedido a la propia Comisión quedaba expresado en el Decreto 17/2004 de 5 de febrero, de su constitución, con los declarados objetivos de:

“establecer las líneas de urgente solución y recomendar cuáles son las mejores fórmulas para introducir una mayor agilidad, seguridad y transparencia en el mercado del suelo”, para que “la normativa resultante de la modificación favorezca una mayor celeridad en los procesos de generación del suelo urbanizable, una mayor seguridad jurídica y una general agilización de los procedimientos administrativos”

Con esos objetivos tan parcos, persiguiendo fórmulas para la eficacia pragmática, y con el objetivo final de realizar “el estudio y la propuesta de modificación de la vigente Ley 9/2001 del Suelo” de la CAM, el enfoque parecía restringirse a una agilización economicista y de pequeños retoques administrativo-procedimentales en busca de ‘fórmulas’ felices para esas ansiadas agilización, seguridad y transparencia mercantil, prosiguiendo la búsqueda obsesiva del Santo Grial de la liberalización del suelo.

Esta expresa limitación política de la finalidad de los trabajos de la Comisión la conocíamos todos desde el inicio de la constitución de la misma, y participamos en corregir, discutir y valorar esos parcos objetivos concretos, sobre la base de que sólo se debía “modificar” la ley vigente en esas líneas urgentes. El debate interno que se abría estaba en cómo hacerlo sin trastocar toda la ley, ni sus objetivos fundamentales.

Pero cuando la Propuesta se ha convertido en una nueva ley de recortes integrales, que no sólo modifica y reforma, sino que revisa y decapita íntegramente la ley anterior y replantea nuevos objetivos y principios generales sin discusión, relanzados desde una exposición de motivos fuertemente ideologizada y sin las matizaciones muy importantes de los debates internos en la Comisión, la justificación de lo que podían ser votos particulares discrepantes a proposiciones concretas al articulado ahora se tiene que enmarcar en ese giro total de las formas y estrategias de la ley entera, del cual no se había llegado a hablar, estrategias que ahora aparecen como guías fundamentales de las profundas implicaciones que arrastra.

Puestos a revisar integralmente la ley debían haberse rediscutido los objetivos y estrategias de dicha revisión en el momento y perspectiva actuales, para adoptar las tácticas legislativas a dicha situación y no seguir troceando todo como carne picada en recortes parciales aquí y allá que construyen una política territorial suicida, repitiéndose en la propuesta miméticamente las mismas fórmulas y soluciones legislativas de todas las leyes desde hace cincuenta años (pero suprimiendo las únicas antiespeculativas por “aplicarse poco o no haberse aplicado”), sin reconsiderar su dramática trascendencia ante la acelerada urbanización del territorio regional que amenaza su extinción en un inmediato futuro.

Por ello debo discrepar humildemente, pero con mi más firme convicción, de la no menos “firme convicción” que expresa con rotundidad la Exposición de Motivos respecto al seguidismo de las mismas “ideas que alentaron” (las ideas de aliento no quedan constitucionalmente protegidas) las líneas maestras que fueran dictadas con motivo de la Ley estatal 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones (“la Ley rebasa al legislador”). Y

ello, por cuanto las percepciones de entonces a escala estatal (“sólo el 6% urbanizado y apto para urbanizar”, millones de hectáreas improductivas...), no son precisamente las que ahora muestran el caso de la Comunidad de Madrid, según lo expresado por los datos del propio Gobierno (donde ya está protegido o urbanizado el 82,5 % del suelo de la región, siendo el 65,34 % rústico protegido y el 17,17 % está o puede ser urbanizado y donde aún hay suelo vacante con capacidad para 570.000 viviendas más, de las que el 40 % está en suelos ya urbanos ¿quién dijo escasez de suelo?) y como se mostró desde el principio en las reuniones de Comisión.

En la Exposición de Motivos se lee que queda sólo una reducida porción del territorio del 17'49 % de *suelo urbanizable no comprometido* para atender los desarrollos que la dinámica social y económica de una Comunidad pujante que sigue atrayendo cada año a cientos de miles de personas...”. Pues bien, esta exigua superficie del 17'5 % de los 8.030 km² totales de la región es equivalente a la exigua cantidad de 140.444 ha que restarían por ocupar. El problema está en que, encima, esa urbanización “ágil, segura y transparente,” quiere hacerse salpicadamente con la más negra estrategia de fraccionamiento y rotura de un territorio ya exiguo, persiguiendo el fútil fuego fatuo de que “la oferta baja el precio”. En vez de mimar el uso de ese escaso territorio residual de manera cuidadosa, para dosificar y administrar su más racional ocupación, como preciadas gotas de agua en el desierto, se abre al libre mercado de suelo para ser devorado a dentelladas en los próximos años, a cualquier coste social y ecológico, con tal de creerse que bajarán los precios de las viviendas a 50 ó 60 km de la capital....

Es decir, queda otra cantidad de suelo casi idéntica al suelo ya actualmente urbanizado (que representa la suma del urbano, 70.000 ha, más el urbanizable ya programado, 33.400 ha, más las 35.412 ha de redes generales, total: 137.875 ha, según la misma motivación de la Propuesta). Pero esta exigua cantidad de suelo, si se siguen manteniendo las *actuales tasas exponenciales de crecimiento anual acumulativo de la superficie de suelo urbanizado* en la región madrileña (del orden del 4,3 % anual acumulativo, según el planeamiento oficial, o del 8,5 % reales, según el Catastro, frente a un crecimiento de población de tan sólo el 0,5% entre los dos decenios 1980-2000) se saturará, como máximo, dentro de 18 años y como mínimo en el próximo decenio, pero nunca en los optimistas 50 años que dice la Exposición de Motivos de la Propuesta (la tasa de suelo urbanizado por habitante ha pasado de 96 m²/hab. en 1957 a 380 m²/hab. en el 2000 y sigue creciendo aceleradamente; *cfr.* NAREDO, 2003).

Ante esta perspectiva acuciante lo que no se puede hacer es seguir manteniendo las poncianas actitudes políticas escapistas del mucho suelo urbanizable para hoy y hambre para mañana, ni la incredulidad ‘tomasiánica’ de no querer creerse la próxima extinción de los recursos de suelo urbano hasta no ver su descarnada herida, porque en estos temas tales actitudes son simplemente suicidas.

Basta mirar lo que están haciendo ya otras Comunidades gobernando con decisión el control férreo de su suelo, para percatarse de que aquí o bien (i) contamos con las dos regiones castellanas de nuestro entorno para seguir invadiéndolas con la demanda de suelo generada por la huella ecológica territorial madrileña; o (ii) somos unos insensatos que por culposa imprevisión o indiferencia ‘ponciana’ tendremos que acabar recortando y mordiendo, más y más los territorios ahora protegidos, los parques, las zonas agrícolas (“la agricultura ya no es rentable y debe dejarse paso a las viviendas en el campo”, se llegó a decir!) y las zonas de montaña. Máxime cuando en el seno de la misma Consejería que dice haber uncido la Ordenación Territorial al Medio Ambiente (“supeditar la

ordenación del territorio al medio ambiente”, palabras textuales de la Presidenta de la CAM en la constitución de la Comisión, 13-febr.-04), se ha suprimido expresamente del texto propuesto toda referencia a la competencia del Medio Ambiente, dejando en exclusiva la capacidad de decisión en estos temas supraurbanísticos en el órgano competente en materia de urbanismo ... como siniestra expresión de la esquizofrenia profunda de la personalidad que escinde al Dr. Jekyll de Mr. Hyde.

Por ende, seguir predicando a estas alturas que no hay “necesidad de poner en cuestión en ningún momento las líneas maestras de la Ley estatal de Régimen del Suelo y Valoraciones”, con las mismas afirmaciones pseudoeconómico-ideológicas de la Exposición de Motivos de la LRSV 6/98, como guía de las “firmes convicciones” de las nuevas políticas ambientales de una pujante Comunidad con tan exiguo suelo urbanizable disponible, y no contraponer, ni discutir, ni vislumbrar la necesidad de adoptar medidas de salvamento y dosificación cuidadosa del escaso territorio madrileño que nos resta, es simplemente suicida por económica-ecológicamente insostenible, por mor de seguidista. No basta con ampararse en una idolatría a la Ley 6/98 —a la que esta Exposición de Motivos convierte en el ‘pensamiento único’ de toda la política de suelo del Estado en general, cuando eso está cabalmente residenciado en las Comunidades— para darse cuenta de que esa política es manifiestamente impropia para una región ya supersaturada y a punto de saturar sus reservas, renunciando a cualquier matización local-regional de la misma. En este inicio del siglo XXI no podemos seguir aceptando que la ideología desarrollista de la dictadura, aderezada con el neoliberalismo económico *avant la lettre* de que ‘toda oferta desregulada de todo hace bajar los precios de todo’, acabe con los recursos escasos de nuestra Región y esquilme las posibilidades de las generaciones futuras para conseguir otra forma de desarrollo verdaderamente sostenible.

Como efecto revulsivo obvio de esta constatación del exiguo suelo disponible para futuros desarrollos en la Región la respuesta que propone la Exposición de Motivos es justamente la más contraria que cabe imaginar ante tamaño reto histórico, digna de figurar en los anales de la inconsistencia estructural:

“... viene exigido por ... **la propia situación real del territorio de la Comunidad de Madrid, que no deja ya margen alguno para otro tipo de planteamientos por muy bienintencionados que éstos puedan ser....** Está, pues, más que justificado que la Ley otorgue la condición de suelo apto para la urbanización a esta reducida porción del territorio, que previsiblemente se agotará en los próximos cincuenta años.”

El razonamiento congruente debería ser cabalmente el inverso: si las posibilidades de desarrollo futuro del exiguo suelo disponible son muy escasas, lo sensato no es dejar que cada cual urbanice un cacho cuanto antes, fraccionando y troceando el ya territorio, sino sujetar, administrar, racionar y racionalizar ese proceso con la más estricta planificación, programación y regulación que garantice su puesta racional en el mercado y su salida dosificada, coherente, concentrada y con la máxima condensación de economías de escala, de esfuerzos y ahorros sinérgicos colectivos... Justamente lo contrario de dejarlo a los pies de los caballos del mercado de la urbanización... Como cabría esperar de todo buen padre de familia que viendo le quedan escasos alimentos para su prole decide distribuirlos, racionarlos, administrarlos con sumo cuidado de padre

amantísimo, en vez de dejar abierta la despensa para que arramble con todo el primero que llegue...

Cuanto menos, esta amenazadora realidad debería obligar a realizar un Gran Pacto Regional Intermunicipal, una gran Conferencia Interadministrativa de la región Madrileña (incluidas las Comunidades convecinas) que consensúe, pacte y racionalice las actuaciones, los esfuerzos de planificación y las inversiones públicas, poniendo en coherencia todos los planes municipales de uso del suelo de tan escaso recurso en su dramático trance final. Incluso una Gran Moratoria que introdujera precaución, sosiego y consenso (como en Baleares)... Todo, antes que dejarlo perecer irreversiblemente bajo la galopada salvaje que la agilización y seguridad del mercado de la oferta-demanda impulsará a los urbanizadores enfebrecidos a tomar las últimas posiciones sobre el cuerpo territorial antes de devorarlo del todo. Esta visión no es gratuitamente catastrofista, como dirían los políticos tomasianos, sino la única realista y pragmática. Todo lo demás que pretenda ignorar este momento crucial para decidir el destino del territorio madrileño — momento en que se necesita cabeza fría, saber parar, controlar, pensar dónde y cómo y decidir— y que pretenda agilizar, desregular y abreviar los controles de la invasión de lo poco que ya se reconoce que aún nos queda, será como esconder la cabeza debajo de las alas multicolores de un anarco-liberalismo trasnochado.

Este problema real es el que, al menos, debería mencionarse en la Exposición de Motivos para adoptar un enfoque, tomar una postura ante él, una política coherente que orientase estratégicamente la toma de decisiones técnicas aplicables en la propia legislación urbanística (como ha hecho en la misma tesitura la reciente legislación urbanística francesa 2000-1208 sobre “solidaridad y renovación urbanas” o la de Baleares o la del País Vasco), propiciando, por contra, aumentar las densidades de las urbanizaciones unifamiliares y suelos ya urbanos en proporciones sensatas para reducir el brutal ritmo de consumo de suelo ... Pero no, en su lugar, se menta la exigüidad del recurso suelo como una losa para exigir, sin margen alguno para los bienintencionados, que todo sea apto para ser urbanizado, ignorándose ni tan siquiera que esa magna decisión deba ser objeto de una discusión abierta y pública; y por contra, se sigue empujando en la misma simplista línea argumental adoptada hace casi diez años: todo se reduce a seguir adelante acríticamente con la falsa y economicista visión ofuscada de que ‘la mucha oferta de suelo hace bajar los precios de las viviendas’ ... ocultando que eso lo que hace es aumentar el precio del suelo rústico urbanizable, acelerar su abandono productivo, aumentar la dispersión y su irreversible proceso urbanizador y aumentar la ya brutal dependencia externa energética y alimentaria del metabolismo consumista de la región.

No, no es ese el camino, en absoluto. La única estrategia de la Propuesta de Ley quiebra por sus mismos principios y objetivos, porque no se ha entendido ni se ha querido escuchar la importancia de las medidas de control ambiental estratégico del crecimiento que debe imponerse a los planes, en aplicación y trasposición de la Directiva europea 2001/42, no bastando con mencionarla como una aburrida tramitación y papeleo retardatario a soportar en los planes. Con los planes se ha hecho precisamente lo contrario, suprimir la figura de los avances (por ende, aparecerán sorpresivamente con la aprobación inicial!!), acortar las exposiciones públicas y los márgenes del debate y aplicar el silencio positivo a diestro y siniestro. Al contrario: debería incardinarse esa fundamental Directiva en la propia estructura de la ley, recomponer toda la definición de objetivos y valores en cuestión, acentuar la flexibilidad de los planes no vinculantes,

escatimar las decisiones vinculantes y fijistas creadoras de derechos intocables, establecer claras reglas de contrapartidas y costes sociales, acentuar la participación pública, la transparencia de fines y medios, además de la documentación, de toda la Ley, etc., etc., con la clara estrategia de tender hacia una dura restricción de las fastuosas reservas de suelo apto para la urbanización que, con varios años de retraso, se sigue repitiendo cansinamente en el frontispicio del Anteproyecto, reiterando y remachando las ya obsoletas consignas de la legislación de reforma del 98.

No, no es cierto —y debe repetirse tanto como hemos tenido que oír el slogan contrario— que la abundante oferta de suelo permita bajar el precio del producto final: es una simplificación burda de un proceso económico muy complejo, cuya base reside en la demanda y en su capacidad de adaptación y no en la oferta masiva: ésta lo único que hace es repartir entre más propietarios los valores flotantes (*floating values*) de la urbanización expectante, haciendo rica a más gente que, sin hacer absolutamente nada, se apropian de todas las plusvalías creadas por la angustia colectiva, simplemente esperando que llegue el urbanizador y el momento de poner en carga su preciada reserva; obviamente sin bajar los precios, al contrario, como en toda posición de monopolio ante una fuerte demanda por acaparar los últimos trozos de suelo urbanizable.

En congruencia pública elemental, en situaciones de escasez física evidente, lo adecuado de una política pública sensata es concertar, convenir, pactar y expropiar mancomunadamente todas las reservas disponibles, ahora y ya, sin demora! Nos jugamos demasiado como para andar especulando con soluciones liberaloides. Pero la ingenua solución pretendida por estas consignas lo que sí hace es, mientras tanto, arrasar indiscriminadamente y de modo irreversible con el exiguo suelo disponible para fines urbanizables en toda la Comunidad.

1.2. Sobre la idea de ‘transparencia’ y ‘agilidad-flexibilidad’ de los objetivos

(A) Transparencia, concepto ansiado en toda ética política que busca evitar la oscuridad y opacidad de las decisiones políticas y someterlas, por tanto, a todo tipo de controles, garantías y escrutinios públicos, abiertos, revisables e impugnables, que faciliten la solución óptima en calidad y justicia, para evitar la arbitrariedad y el favoritismo o el abuso en las decisiones públicas. Su máxima expresión y concreción en nuestro campo urbanístico reside en garantizar los procedimientos de participación pública, debate y discusión en los trámites **iniciales** y **finales** del proceso de planeamiento y ejecución ⁽²⁾ dándole la más amplia publicidad, cauces y posibilidades a la intervención pública en los actos irreversibles, así como el concurso abierto para elaborar y ejecutar todos los planes que configuran la ciudad, con la obvia licitación pública de los procesos de ejecución material donde hay fuertes inversiones y costes económicas y sociales.

² Enseñar para su examen descontextualizado, al final de un largo y costoso trabajo de elaboración, un proyecto o plan complejo hace muy difícil la intervención ajena y muy resistente al autor a poder cambiarlo, para no incurrir en costes de tiempo y dinero muy elevados. Por eso el entero mundo democrático más desarrollado ha pasado resueltamente del fracaso casi total de los simples Estudios de Impacto Ambiental de los grandes proyectos ya elaborados a la Evaluación Ambiental Estratégica a que obliga la Directiva Europea 2001/42 para planes, programas y proyectos (todavía no las políticas), que implica hacer colaborar a los agentes interesados durante todo el proceso de definición de objetivos, valoración de alternativas y medios durante toda la elaboración del plan, programa o proyecto, superando la visión encontrada de los medioambientalistas (Dr. Jekyll) enfrentados a los desarrollistas (Mr. Hyde).

Por ello, suprimir la figura del Avance del planeamiento, recortar y escamotear los períodos de información pública, extender el silencio positivo hasta extremos inauditos e incentivadores de la corruptibilidad, seguir permitiendo que los propietarios del suelo urbano no consolidado y urbanizable detallado puedan diseñar y ejecutar la ciudad sin concurso ni licitación alguna, burlando esa garantía exigible a los demás suelos donde hay planeamiento ex novo, no es en absoluto apoyar la transparencia pública.

En lugar de reforzar los medios donde el escrutinio y la cooperación públicas se integren en las decisiones políticas del futuro de la ciudades, en aras de una mal entendida celeridad en la toma de las decisiones que favorezcan a los inversores particulares se sacrifica esa transparencia, haciendo por ende mas opacos, escurridizos, sometidos a breves plazos y escamoteables los procesos de transparencia de la participación e información pública de los trámites, entendida por la Propuesta como un molesto y retardador peaje democrático que hay que cumplimentar de cualquier manera.

Más transparencia implica mas publicidad y garantías de intervención externa; pero, por contra, implica también menos autonomía en las decisiones políticas, más tiempo y ruido en y por las mismas: justo lo que menos pueden desear los gobernantes de todos los niveles. Este tema está escondido en tantos artículos del Anteproyecto de ley y está tan lleno de matices y detalles de procedimiento que no puede desarrollarse aquí.

(B) Agilidad y flexibilidad, conceptos muy importantes, sin duda, que pretenden evitar los tiempos muertos de tramitación administrativa —sin menoscabo de las garantías de control, seguridad y participación públicas— y que también pretende garantizar la capacidad del órgano decisor para efectuar una aplicación rápida y clara, no sujeta a demasiadas interpretaciones circunstanciales ni muy discrecionales, de las normas reguladoras para adoptar una decisión administrativa, haciendo prevalecer siempre, en la duda, el interés público frente al privado. Decisión ágil y flexible que no puede adoptarse a costa de sacrificar la capacidad de regulación normativa estable y determinante o vinculante de los planes donde convenga (determinaciones estructurantes); ni, en el extremo opuesto, para dejar abiertas las puertas a las arbitrarias decisiones de los políticos, fuera del control público (todo es legítimamente flexible, lo cual hace incontrolable, ni juzgable cualquier decisión).

No cabe duda de que la agilidad y flexibilidad, al aparentar ser medidas contradictorias con la transparencia, van a exigir fuertes dosis de equilibrio y medida en el diseño de las medidas legales en la regulación de los mecanismos para que, por dar satisfacción a las primeras, no se provoque un oscurecimiento de la transparencia, ni viceversa.

La flexibilidad debe residir en que las reglas de procedimiento establezcan claramente los límites o márgenes de las respuestas ante cada opción posible, y donde además las correspondientes reglas de contenido material sean mensurables, para poder medir y dimensionar los gradientes, incrementos u horquillas de valores o los costes y los beneficios de las opciones alternativas en cada nivel para poder regular y estimar los costes consecuentes de cada decisión. Reglas públicas y transparentes para que todos los interesados puedan tomar decisiones a la vista de las mismas, y los terceros puedan juzgar la procedencia de las adoptadas, evitando la arbitrariedad o la excesiva discrecionalidad. Este enfoque es el apropiado para reglar los planes generales o parciales, haciéndoles que sean flexibles en determinadas opciones, aumentando su

plasticidad y adaptabilidad a las demandas variables, pero sin favorecer unas opciones, usos o utilidades sobre otras.

La flexibilidad, bien al contrario, suele ser interpretada como una vía para la desregulación y el desarme de los controles públicos favoreciendo los más agresivos intereses privados, ante los que, se supone, deben retirarse los obstáculos para su más libérrimo despliegue...

La Propuesta de Anteproyecto presentada pretende alcanzar esos abstractos objetivos de agilidad y flexibilidad sin ambages, ni equilibrios. Efectivamente ha optado por la vía de la tala o poda drástica del árbol (o incluso del bosque) normativo urbanístico de la Ley del suelo 9/2001 vigente en la Comunidad, suprimiendo una parte sustantiva de los controles sociales sobre las propuestas de desarrollo.

Con este Anteproyecto los pausados intentos de racionalización de la actividad urbanística son ahora crudamente cercenados, por su manifiesta desregulación, descontrol y desgobernación del territorio, con supresiones sorprendentes emergidas en los últimos tramos del trabajo de la Comisión. En algunos aspectos la desregulación resulta incluso contradictoria con la más reciente Ley del Suelo 9/2001 de esta Comunidad, elaborada bajo el mismo signo político que la presente. Precisamente porque dicha ley fuera fallida en sus detalles, reglas y coherencias internas, se trataba ahora de enmendar con una nueva reelaboración, pero dentro de las mismas coordenadas que enmarcaron la vigente, bajo el mismo marco general de la Ley 6/98, pero actualizando sus estrategias de política de suelo y dando rigor y coherencia a su aplicación y medios (que, a su vez, habían sido innecesariamente revueltos y trastocados por manos inexpertas en su tramitación). Esta, al menos, era la percepción que se tuvo al aceptar formar parte de la Comisión, dado el clamor general de los fallos técnicos de la vigente ley que exigían una modificación, una nueva guía que enderezara su curso sobre las bases expresas de la Presidencia de “transparencia y agilidad”. Y no una poda salvaje, ni una tala radical, que ha dejado el mismo tocón y raíces, pero que, con el prurito de la brevedad y la simplicidad extremas, ha recortado en tal manera el texto anterior y ha enfatizado las políticas obsoletas del 98, que puede decirse que es una **ley desreguladora del urbanismo regional**.

Creer que esos fines de la agilidad y la flexibilidad se consiguen por la vía de la brevedad, la escasez, la celeridad y la simplicidad o el descontrol de las normas legales, es una tendencia alimentada por la socorrida ‘desregulación’ sistemática. Se suele pensar mecanicistamente que así, sin controles, se dota de frescor, liberalidad, creatividad y espontaneidad al capital y a los empresarios inversores. Y se ignora que aplicar tamaña simplicidad, relajando o desregulando las actuaciones urbanísticas que algunos veteranos y avezados tiranosaurios suelen proponer jugando con el capital inmobiliario de esta Comunidad, es basarse en la suposición de una bondad intrínseca del modelo liberal. Y eso —en una sociedad compleja y resabiada, como la madrileña, educada por muchas prácticas urbanísticas corruptas salidas de, en y bajo la legislación de la dictadura de 1956— resulta ser una suposición sobre la bondad esencial del liberalismo la cual, o bien es un *a priori* imponderablemente ingenuo y candoroso en provecho de los tiranosaurios con el colmillo retorcido, o bien es una perversa manera de talar los exigüos frutos de la legalidad del Derecho urbanístico, lenta y costosamente cultivados durante los últimos 20 años de democracia, para arrancar esos frutos también en beneficio de los veloci-raptos. Durante estos años de quebradiza legalidad se ha estado procurando proteger al bien común de sus raptos y ahora, de súbito, se pretenden abrir las puertas de par en par dejando que vuelvan a reptar y saltar los más voraces dinosaurios, a partir una ingenua

lectura de la flexibilidad y la agilidad, rayana en la anomia, el desgobierno y la discrecionalidad interpretativa de los múltiples especímenes municipales.

La poda sistemática a que ha sido sometida la ley madrileña precedente 9/2001, elaborada con el anterior Gobierno de Ruiz-Gallardón, ha dejado una ambigüedad y discrecionalidad tal en la resolución técnica de cuantiosos aspectos que puede decirse, efectivamente que:

“instaura unos **principios urbanísticos generales y abstractos**. No es una Ley-Reglamento ni un Código urbanístico. **No desciende a regular la casuística ni los casos concretos**, sino que fija las bases en las que ha de descansar toda la construcción disciplinar de los aplicadores de la Ley”,

Con lo que reconoce dejar un margen excesivo de indefensiones para el control exacto de la legalidad, ya que, como da por supuesto la escasa o reducida complejidad de la sociedad, de las relaciones de producción del capitalismo españoles (¡), que como es obvio flotan en un sosegado lago de transparencia, sencillez y simplicidad , por ello plantea también ...:

“la necesidad de **reducir en lo posible la complejidad** que con el tiempo ha ido adquiriendo **el ordenamiento urbanístico**, de **suprimir la multiplicidad de intervenciones administrativas** que embarazan y demoran en exceso los procesos de desarrollo urbano con la consiguiente repercusión en el precio final de las viviendas y **de flexibilizar, en consecuencia, la regulación de dichos procesos**”

Con tal flexibilización y desregulación de los procesos consigue exactamente lo contrario de lo que pretendía, aumentando de forma peligrosa contradictoria y candorosamente ...

“... la **excesiva dosis de discrecionalidad administrativa** de que adolece la gestión urbanística; exceso que, si no propicia, al menos **contribuye a enmascarar la corrupción**, cuando ésta se produce, bajo el **manto impenetrable que la mera invocación del interés público siempre proporciona cuando los términos del apoderamiento para decidir son demasiado amplios**”

Por este motivo propuse que la vigente ley —elaborada además bajo el Gobierno del mismo signo político que la anterior, por lo que se le supone similar talante continuista, no rupturista— permaneciera transitoriamente con el rango de Reglamento esclarecedor de la nueva, mientras se elaboraran los imprescindibles Reglamentos en desarrollo pormenorizado de ésta, dado el caos y vacío normativo que su supresión va a originar (Propuesta desestimada por la mayoría en la Comisión). No puedo pensar que haya ningún interés espúreo en que se deje un indefinido periodo de vacío reglamentario por donde se puedan colar interpretaciones lesivas al interés general.

La derogación íntegra de la ley 9/2001 de la anterior legislatura, arrasada hasta sus cimientos, contrasta curiosamente con la vigencia recuperada de los tres Decretos del postfranquismo de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión e, incluso, el de Disciplina (derogando los 37 artículos específicos de la Ley 9/2001 en esta materia y sustituyéndolos por cuatro esqueléticos preceptos!), en un tic de penetrante renovación

ideológica. Esta ola resucitadora y desreguladora dará sustanciosas y dolorosas contradicciones abriendo las puertas al campo de la indisciplina en una materia tan sensible como la protección de la legalidad en un territorio que va a estar sometido a fuertes tensiones, precisamente por la escasez de su suelo urbanizable.

Ciertamente con estas observaciones globales a la Propuesta del Anteproyecto de la ley y sabiendo que los detalles menores pueden ser sustanciosamente modificados, para bien o para mal desde mi perspectiva, durante sus debates y enmiendas parlamentarias, seguidamente solo se mencionan los aspectos particulares que fueron más polémicos y para constancia del voto particular.

2. OPINIONES PARTICULARES SOBRE ALGUNOS DE LOS ASPECTOS CLAVE

Y, ya lo más brevemente posible, tan sólo recapitular los puntos concretos en los que mi voto particular discrepa del texto completo presentado el 7 de octubre atribuido a la Comisión (luego hemos recibido otro más el 10 de novbre. con correcciones), en especial en aquellos puntos en que se evidencia la inconsistencia estructural entre lo que son los grandes objetivos estratégicos y los pequeños pasos clave del articulado que los contradicen.

2.1. Sobre el Planeamiento

(A) Al Plan general y su innecesaria inflexible rigidización

Respecto al Planeamiento general reiteradamente he propuesto —en apoyo de las ideas europeístas de la propia Presidenta de la Comunidad, que clama por hacer un urbanismo “como se hace en el del resto de Europa”— que el contenido de las determinaciones del mismo se tratara de modo más flexible, indicativo y orientativo, superando así el viejo predeterminismo intervencionista, vinculante y fijista actual que introdujera la vetusta Ley del 56 y que hace cristalizar *a priori* los valores urbanísticos expectantes creados por el propio plan, regalando las plusvalías antes de saber qué y cuándo se puede desarrollar (¡el cuánto *fijado a priori* es el gran error del sistema actual!); y además progresando en la misma línea del objetivo general de flexibilidad inicial antes visto. Y eso lo propuse formalmente en viva voz y por escrito mediante tres técnicas básicas ya de antiguo establecidas en los urbanismos europeos:

- 1º Suprimiendo rotundamente para Madrid la utilización en los Planes de la categoría del **suelo urbanizable sectorizado** (o **apto para urbanizar delimitado**) fijado desde el propio Plan General, que es el origen de todos los males de la especulación abierta por la Ley RSV 6/98 (al suprimir la progresividad escalonada del valor de la Ley 8/90) y que internalizan y consagran en el Plan municipal lo que debe ser una propopuesta competitiva de los particulares en desarrollo del mismo, no antes (propuesta que fue expresamente aceptada al inicio de los trabajos de la Comisión y que, luego, en el texto reaparecía) abriendo la caja de Pandora para que el Plan:

“podrá excepcionalmente delimitar e incluso ordenar en forma detallada, uno o más sectores concretos del suelo apto para la urbanización, cuando concurren circunstancias que exijan el inmediato desarrollo urbanístico de los terrenos correspondientes” (artº 6.2 APL).

Esta vía permite que en cada revisión se vuelvan a recategorizar como delimitados unos cuantos terrenos más y se burle sistemáticamente la opción del concurso abierto. En vista de la inflexibilidad en mantener esta categoría interpuesta para privilegiar unos terrenos concretos con su ordenación detallada, incluso (supliendo su Plan parcial), sugerí de forma transaccional que, al menos, las circunstancias que legitimaran la excepcionalidad permitida de planear *uno* o *varios* sectores *detaillados* desde el propio Plan, se tasaran por la necesidad apreciada de su

construcción inmediata y sólo para viviendas sociales de protección o similar finalidad social, de promoción pública o privada, que ejerciesen de “plan de choque” circunstanciado y justificando en ello su excepcionalidad. Nada, no hubo nada que discutir. Por mayoría simple de votos de los presentes (4 a 2) se desestimó esta elemental medida cautatoria para que lo excepcional no sea lo normal...

- 2º Haciendo que en los documentos del propio Plan General se indicase cuáles eran las determinaciones expresamente *vinculantes* para terceros propietarios, dejando las demás como *indicativas* y, por tanto, orientativas, flexibles; además de establecer las que eran *estructurantes*, pero sólo ante la competencia de las demás Administraciones (para limitar el margen de alegres y variadas modificaciones lesivas de los ayuntamientos y residenciar esa capacidad competencial de variarlas sólo en la Comunidad), de las que son *pormenorizadas* o no estructuradoras (propias para fijarse en el plan de desarrollo), pero que no son necesariamente vinculantes frente a terceros propietarios (ver el punto **1.2.B** anterior).
- 3º Suprimiendo el **escalonamiento innecesario acumulativo** de valores crecientes y otorgados *a priori* con la mera denominación jurídica y económica, que ahora se exhibe y que desfilan desde el suelo apto para la urbanización no delimitado (SAUND), pasando por el Plan de Sector (PS) que re-categoriza el suelo como apto para urbanizar delimitado (SAUD), seguido del Plan Parcial (PP) y acabando en el Programa de Actuaciones Integradas del urbanizador, en su caso; propuse unificar en un solo concepto-figura todos los desarrollos que emanan y concretan el Plan General, en la clase de suelo que sea (incluso en el suelo urbano no consolidado), con el nombre ya consagrado de Plan parcial, sin más, y que subsumiese toda la jerigonza de clases, tipos subtipos y grados de creación de derechos agregados, adjetivándose por sus contenidos y lugares, no variando sus nombres... que sólo sirven para confundir y dilatar el proceso de desarrollo e ir dejando rastros y restos de crecientes valores especulativos con cada paso-escalón burocrático innecesario que se van acumulando en manos de los propietarios (³).

Pues de estas tres líneas que propuse y que tendían a responder a la inquietud expresada por la Presidenta, no se ha hecho caso alguno, no aparecen ni rastros de esa imprescindible flexibilización (⁴)

(B) A la supresión del umbral legal mínimo de viviendas sociales

La más notoria supresión del planeamiento —y sin discusión alguna en la Comisión, donde no se debatió formalmente— ha sido la expulsión sin contemplaciones de la cultura social urbanística española —en la que ya se ha expandido y cristalizado por

³ En UK se pasa directamente del suelo rústico en el *Structure plan* al *Planning permission* para urbanizar y edificar; o en Francia de la *Zone Naturelle* urbanizable **NA** (ahora denominada **AU del Plan d'Urbanisme**) a las **ZAC** (*Zones d'Amenagement Concerté*) para urbanizar-edificar; o en Alemania del *Flächennutzungsplan* municipal al *Bebaungsplanung* detallado, sin más procesos intermediarios.

⁴ No se ha hecho uso alguno del texto propuesto por mí (12 de julio 2004), a pesar de haberse comprometido uno de los abogados de la Comisión a insertarlo en el contexto del articulado, ni siquiera se llegó a discutir en su seno; se soslayó todo, sin más explicaciones, mediante un explícito complejo psico-ideológico personal del Secretario de la Comisión (sic).

todas las demás leyes autonómicas oscilando sus reservas entre el 25 y el 65%— de un umbral mínimo legal de viviendas sociales que, con un muy matizado 50% de la superficie edificable residencial, se había mantenido en las dos leyes anteriores de la Comunidad madrileña, la 9/1995 (socialista) y la 9/2001 (popular), como medida clave tanto en la regulación de los precios del mercado mediante un stock suficiente de precios tasados, como en la exclusión social del espacio que con ello se pretende evitar. No hace falta argumentar la trascendencia regresiva de esta medida en una coyuntura alcista de precios como la actual.

Su mención como potestativa en los artículos 15.3.b) y 4.b) y 19.4 del Anteproyecto evidencia el uso discrecional que van a hacer de ella bastantes municipios ‘señoriales’, para mantener y potenciar su exclusión social de indeseables elementos sociales de bajas rentas, aplicando así entre nosotros y ‘sin complejos’ el ya famoso y repudiado NIMBY anglosajón. En la más reciente Ley urbanística francesa 2000/1208 se obliga a los municipios a garantizar que el 20% del stock total de viviendas de cada uno de ellos sean HLM, es decir viviendas públicas de alquiler (¡), no en propiedad privada subvencionada, como aquí, sino de promoción y propiedad públicas en alquiler. Por ello colocar hoy día esta supresión como una valiente vanagloria merecedora de figurar en el elenco de las grandes “innovaciones” (sic) y logros neoconservadores en la presentación de la ley es simplemente una insensatez para una medianamente responsable política pública de vivienda y suelo. Con esta simple medida reaccionaria, lo que debía ser una política pública general de todo el país para sujetar los precios de la vivienda en un momento crítico, queda relegada a una variable política discrecional dependiente del color social de cada gobernante municipal. Un gran avance muy ‘innovador’, sin duda, en aras de una malentendida liberalidad aduladora de la más insolidaria faceta del autonomismo municipalista, cuando no de una desregulación de corte liberaloide (⁵).

(C) A la supresión total de las redes supramunicipales y disminución de las cesiones locales y generales.

Otra de las supresiones notables ha sido la simple desaparición y degradación cualitativa y cuantitativa de los estándares de reservas de equipamientos y servicios de la anterior Ley de hace sólo tres años (Ley 9/2001), por la que, si su cuantía es de 120 m²/100 m²t edificado a repartir entre locales, generales y supramunicipales (1,20 m² suelo por cada 1 m² techo construido), ahora pasaría a ser **la mitad**, de sólo 0,6 m²/m²t en total, con 40 m²s locales de Plan parcial y 20 m²s de redes generales del Plan general; pero no en cada operación, sino independientemente, siguiendo el vetusto método ya superado de los Reglamentos de la Ley del 75 (se mantiene el absurdo mínimo del 10% de la superficie para zonas verdes subutilizadas, aunque sea en una baja densidad). Los aparcamientos privados exigibles a los planes parciales se reducen en un 50% (sic!) pasando de una plaza y media por cada 100 m²t construidos a una única plaza. Los centros sanitarios, contraincendios forestales, bomberos hospitales, etc. de ámbito comarcal, como los parques regionales y las carreteras intracomunitarias, no serían ya reservados en justa proporción por los operadores privados, sino que sus compras a precios imposibles caerán sobre los presupuestos regionales (por lo que es probable que

⁵ Abrigo la sospecha (¿o es la esperanza?) de que tamaño reaccionarismo social sea una baza reservada para ofrecer su enmienda en la negociación parlamentaria de la ley, recordándome a la ya conocida cesión de suelo para el 15% del proyecto de ley de 1990 frente al 10% que tenía la anterior LS 75, si bien ahora en sentido inverso.

no se hagan), así como las viviendas públicas o de integración social que ya ni se contemplan en el planeamiento...

Pero como estos temas cruciales del reparto equitativo más amplio y solidario de plusvalías entre municipios y comarcas (no sólo entre propiedades... porque, ante municipios que ya se han comido su suelo urbanizable y siguen incrementando sus planes y densidades, ¿quién les va a dotar de los equipamientos que demanden y no caben ya en su espacio jurisdiccional?), no llegó ni a discutirse en la Comisión, apareciendo tal cual sin más comentarios (ni siquiera hubo ocasión de reunirnos entre los más técnicos de la misma), en puridad no puedo alegar un voto particular en contra, porque no llegó ni a debatirse, ni mucho menos a votarse... simplemente desapareció al aparecer en el tramo final con un texto confuso, exiguo y mal entendido entre los arts. 15.1 y 19.3 del Anteproyecto. Una pérdida muy de lamentar, ya que en este aspecto la ley madrileña se adelantaba a todas las demás autonómicas incorporando la visión de la equidistribución y la solidaridad no solo entre propietarios sino entre municipios a través de la propia Comunidad.

El voto particular aquí, pues, tiene carácter de mera advertencia desde una postura estrictamente profesional de denuncia o aviso sobre un tema demasiado importante, económicamente trascendental: este Anteproyecto de ley pretende **reducir a la mitad** las contrapartidas públicas de equidistribución que ofrecía la anterior Ley y redistribuye mucho peor los beneficios del proceso urbanizador, al hacerlo entre menos propietarios afortunados y menos municipios, dejando pues el **doblo de beneficios** limpios para los propietarios en el ejercicio de la debida participación con la Comunidad de las plusvalías públicas que les otorgan graciosamente la ley y los planes (artº 47.2 CE).

2.2. Sobre la gestión con el urbanizador

(A) Al privilegio proteccionista antiliberal que se otorga al propietario frente al empresario urbanizador.

Mantener y mejorar la figura del agente urbanizador —que ya aparecía en la ley anterior, aunque con deficiencias que se han puesto en evidencia en su reciente ejecución (al día de la fecha sólo cuatro operaciones con urbanizador concursal se han planteado en Madrid y las cuatro están paralizadas con recursos de los propietarios fundiarios levantiscos y falta de previsión reglamentaria)— es en sí mismo una victoria de la razón empresarial que debe encomiarse, porque además fue el tema que más tiempo ha sido debatido en la Comisión. No obstante, deben hacerse algunas reconsideraciones para mejorar lo que su actual dificultad de implementación está evidenciando y, en todo caso, justificar mi voto particular en contra del aspecto más crítico de su instrumentación: el ilegítimo **proteccionismo inconstitucional** que se otorga al propietario frente al empresario, al dilatar un año el ejercicio del derecho empresarial para competir, postergándolo a la caprichosa voluntad de los propietarios para hacer la ciudad como ellos quieran durante ese año...sin competencia alguna.

Sólamente la actitud excepcionalista de perdonarle la vida al emprendedor urbanizador que destila la introducción del Anteproyecto pone en cuestión toda la legitimidad directa para el ejercicio libre, concurrencial, competitivo y renovador (ya ni siquiera innovador, tras su arrolladora experiencia desde hace diez años en media

España!) que posee el empresario urbanizador. El agente impulsor de la historia del capitalismo —el verdadero empresario que dispone de medios y voluntad de producir— aparece aquí tímida, temerosamente como agente subsidiario, subalterno o residual del **favorito o protegido propietario**, como recogiendo las migajas desechadas por la prepotente actitud conmisericordiosa y displicente que el Anteproyecto expresa como ideología privatista de los terratenientes y que reitera infundadamente al “otorgarles” (sic) a éstos propietarios inexplicadamente una **preferencia aconstitucional** de que hayan de ser ellos los **protegidos** o primeros ejecutores de la urbanización, como irrogándoles un derecho propio y tal virtud natural *ab origine* de los que los demás mortales empresarios carecieran; y sólo cuando éstos dejen pasar la ocasión (o se olviden, que es lo que ha pasado en Madrid) de ejercer el real **derecho otorgado de preferencia** para urbanizar su suelo, dejan entonces el camino expedito para que entren los urbanizadores a comer lo que aquellos no quisieron ni remover, ni probar... Solo la literalidad de las expresiones es suficiente para traslucir esta actitud primitiva antiempresarial en la introducción presentada:

“ El equilibrio entre el **reconocimiento del derecho de propiedad** y las **exigencias de una concurrencia libre** [*estableciendo un falso dilema que hubiera de equilibrarse entre un supuesto derecho natural y la exigencia de la competitividad en la producción de bienes públicos*] ha intentado asegurarse por la Ley con el **otorgamiento** [*¿con qué principio cabe ‘otorgar’ un privilegio de acción preferente a quien no tiene esa función constitucional?*] a **quienes ostenten la propiedad** de un sector del suelo apto para la urbanización de **preferencia para plantear sus iniciativas de desarrollo del mismo durante el primer año** de vigencia del Plan General. Transcurrido dicho plazo **sin que los propietarios** hayan promovido iniciativa alguna, **queda expedito el camino** para que cualquier agente urbanizador, público o privado, propietario o no propietario, pueda presentar ante la Administración urbanística su propio Programa de actuaciones urbanísticas integradas, cuya adjudicación final se realizará a través del correspondiente procedimiento público de selección.”

El texto no puede expresar mejor el quiebro inconstitucional entre la condición coyuntural de ser propietario del suelo y ser, automática y sin contestación posible, el **favorito y protegido** por el legislador para **otorgarle**, sin más requisitos de idoneidad, nada menos que la preferencia en el ejercicio de la facultad de desarrollar la función pública de gestar la ciudad de todos, de modo que si éste favorito del destino, no le apetece, entonces su indiferencia deja el camino libre a que puedan ser los empresarios urbanizadores los que lo hagan, pero a ellos —entonces sí— se les exigirán toda clase de idoneidades, concursos y competencia para seleccionarlos. Los propietarios terratenientes no han de ser seleccionados para poder ser “empresarios de la gestión y urbanización de la ciudad”, quedan investidos por un **intrusismo legal** para suplantar a los profesionales sin más trámites; pero no así los empresarios que, ellos sí que han de ser competitivos e idóneos para ejercer su propia función empresarial...

(B) Al integrismo de los derechos económicos patrimoniales del sujeto (competencia estatal) y los deberes de la gestión pública (competencia autonómica)

A mi modo de entender, la cuestión central constitucional para insertar la figura del **agente urbanizador** en el contexto de la legislación estatal vigente, por ahora, estriba en que el derecho a ejecutar una obra pública, como es la ciudad, no puede estar entregado *ex lege* a una clase determinada de personas que ostenten títulos accesorios al tema (como es el de propiedad sobre los medios de producción, el suelo es uno más, como los ladrillos, el acero, el cemento, el vidrio, el capital necesario), sino que tiene que someterse a los principios de publicidad, concurrencia y calidad. Por ello no aparece por parte alguna ni en la Constitución ni en la legislación estatal que la ejecución-gestión de la urbanización (ni de las concesiones de ferrocarriles, ni de los aeropuertos, ni de la construcción de autopistas, ni las traídas de agua, ni las depuradoras, ni las escombreras, ni ningún servicio o infraestructura pública) deban hacerla necesariamente los que posean el título de propiedad del suelo por el que tales infraestructuras públicas transcurran.

Y debe diferenciarse, muy desde el principio, que el que la ley estatal actual haya otorgado al *dominus* del terreno el **valor medio de lo que añade el plan a su suelo**, como **valor patrimonial añadido condicionado y finalista** (para costear la ejecución y las cesiones correspondientes), no implica necesariamente que deba ser él mismo el que **inicie, diseñe, gestione, emprenda, ejecute o realice** las obras públicas pertinentes que al fin del proceso hayan de ser cedidas al dominio público para que éste se haga cargo de su mantenimiento: sólo deberá costearlas, no gestarlas, ni diseñarlas, ejecutarlas. El ostentar la **propiedad patrimonial otorgada del 90 % del valor añadido o plusvalía generada por el plan** (que actualmente confiere la ley al propietario fundiario) no otorga a la vez y de paso al propietario de la misma, en absoluto, el **deber** de ser, además, el diseñador, ejecutor-gestor, emprendedor de las obras públicas necesarias, para las que se requieren conocimientos técnicos *ad hoc* que no emergen naturalmente del mero título accesorio de propietario fundiario...

Y es precisamente ese **espacio competencial** de la ejecución y desarrollo del plan el que constitucionalmente está entregado en exclusiva a las Comunidades Autónomas que, por ende, tienen toda su libertad política para dilucidar quien ejecutará mejor y más adecuadamente en el interés general dicha urbanización, si unos propietarios terratenientes metidos a planificadores, urbanizadores y gestores de una operación financiera, técnica, industrial muy sofisticada, o unos profesionales empresarios experimentados precisamente en esas labores que puedan competir entre ellos en beneficio de la calidad y precios finales. Por supuesto, que en este marco competencial la Comunidad de Madrid puede optar por entregar a los propietarios esta función empresarial ejecutora (como hacían las leyes franquistas del 56, del 75 y del 90), burlando la debida concurrencia empresarial en la obra pública, pero tendría que justificarlo ahora muy, pero que muy seriamente y con ponderada argumentación en la propia introducción para justificar el enorme beneficio público e interés general que concurren en semejante opción, cosa que no se hace, dando por sentado el **otorgamiento proteccionista al propietario del derecho a gestionar la urbanización, en contra de todos los principios liberales y antiproteccionistas**.

El que a la propiedad se le otorgue en la estatal Ley RSV 6/98 unos derechos y deberes para **“contribuir** a la acción urbanística de los entes públicos” (art. 4.1) y

“**costear y, en su caso, ejecutar**” (arts. 14.2,e y 18.3) —siendo “su caso” concreto para poder ejecutarlo, lo establecido claramente para el ejercicio de tales deberes en el artº 12 de la LRSV 6/98 por las Comunidades Autónomas (recuérdese que, en el artº 19 de la precedente LS92, se atribuía a los propietarios del suelo el “**deber de incorporarse** al proceso urbanizador y edificatorio en las condiciones y plazos previstos por el planeamiento y la legislación urbanística...”)— no quiere decir que, para la configuración de la **gestión y ejecución** del planeamiento —competencia exclusiva de la legislación autonómica para diseñar ese proceso—, se le confiera el insólito proteccionismo favoritista de otorgársele el derecho de ejecutarlo con prioridad absoluta para ser el primero en poder urbanizarlo, desplazando la facultad del ejercicio del derecho de terceros a la libre empresa, bajo concurrencia en interés público.

(C) **A la con-fusión aconstitucional entre el derecho de propiedad y el derecho a la libertad de empresa**

Es desgraciadamente por no haber entendido el trascendental hecho de que desde 1956 la preconstitucional legislación estatal (y, por ahora, también lo mantenga la actual LRSV 6/98) haya otorgado a la propiedad fundiaria (y como mera opción legal, no porque en absoluto lo ordene la actual Constitución!) bajo la forma de **bien patrimonial condicionado** el **valor medio añadido** por las futuras obras públicas de la ciudad (insisto en que, no se olvide, que la actual ley estatal sólo le otorga **el derecho al valor añadido** por el plan, no el **deber de realizarlo él mismo**), como si fuese un derecho natural a ser cuasi-concesionaria automática, y sin concurso, ni cualificación alguna. Cuasi-concesión natural al propietario del *quantum* del valor añadido por el plan que no legitima *per se* en absoluto, para que el derecho de los otros agentes empresariales a esa misma ejecución/gestión pública de las obras públicas del plan tenga que ir necesariamente detrás, subsidiario y dependiente, a escondidas y recogiendo las migajas de la inacción del propietario (al cabo de un año de no ejercer su derecho). Configuración proteccionista primitiva e irracional —absolutamente única en nuestro contexto urbanístico europeo— que hace al emprendedor profesional de peor condición en el ejercicio del **derecho a la libertad empresarial** (art 38 CE) **para urbanizar una obra pública** que quien sólo tiene la situación accesoria personal y coyuntural de poseer el derecho de propiedad, ser heredero / comprador del título dominical de ese suelo y ninguna mejor condición económica o técnica, (no posee título habilitante alguno especial para ser mejor ejecutor que un profesional de la urbanización) —ni siquiera libertad para no serlo—, siendo no obstante a él a quien se le otorgue sin concurso, ni control de calidad o diseño, ni mérito, ni cualificación, ni comprobación de su situación fiscal, deudas, incluso ni interés alguno en hacerlo (se deshace de él inmediatamente después de la clasificación jurídica del plan vendiéndolo cincuenta veces más caro!) la enorme responsabilidad de urbanizar la ciudad futura.... Es simplemente una absurda norma proteccionista, cercenadora de la competencia, anticapitalista y antiliberal, por la que el mercado del suelo y su transformación edilicia queda en las manos de los terratenientes (sean marqueses, condes o bancos o empresarios con enormes *stocks* de suelo esperando), en contra de su más legítimo tráfico y movilización emprendedora para hacer la ciudad pública.

Este privilegio estamental a los terratenientes (*landlords* más que *landowners*, como despectivamente dicen los ingleses) en pleno siglo XXI es una reliquia

proteccionista enquistada en el capitalismo industrial liberal que destruye la base del mismo en este sector industrial y crucial del desarrollo, impidiendo que la competitividad seleccione al mejor para esa tarea productiva y socialmente imprescindible de hacer la ciudad en el interés público. Es inaudito que se siga con esa antigüalla únicamente basándolo en obsoletas prerrogativas proteccionistas ideológicas sobre el concepto de la propiedad quiritaria sin límites.

(D) Al otorgamiento *ex ante* de derechos-beneficios finalistas para poder financiar *ex post* los deberes-cargas e inversiones como función social de la propiedad.

Porque la, por ahora, actual opción legal estatal respecto a este crucial tema debe entenderse que sólo puede llegar competencialmente hasta la declaración de los **derechos-beneficios** y **deberes-inversiones** que entrega y exige al titular del derecho de propiedad del suelo para que sea el *depositario pasivo*, **estático** de un paquete de insólitas prebendas finalistas que —a diferencia de los demás países del mundo— le hace la Ley estatal española mediante el otorgamiento de unas valoraciones-regalo de las plusvalías que sobre su suelo depositará la posterior ejecución del plan. **Derechos-beneficios** que le son **atribuidos u otorgados** con el plan *ex ante* a su realización, **condicionada** y **finalistamente** para que pueda cumplir con el **deber-carga** social de **financiar las inversiones y cesiones** que, en contrapartida, se le exigen con el costeamiento de las obras públicas de la ciudad, cesión de los suelos públicos y edificación de los solares conforme al plan.

No se olvide que la única y débil base constitucional para tal entrega de beneficios patrimoniales *ex ante* y *pro futuro* al propietario del suelo se pretende amparar en que estos beneficios, procedentes del **vuelo** o aprovechamiento urbanístico futuro, son la expresión económica del **contenido del derecho de propiedad** que las leyes delimitan, el cual, en este caso de la propiedad urbana, incorpora dichos beneficios ‘gravitacionalmente’, por virtud del mecanicista y gravitatorio **derecho de accesión** arrancado al art 33 CE. Y, dado que tanto beneficio de plusvalías ‘caídas del cielo’ (*windfall benefit*) no tiene justificación social ni económica se le aplican, en contrapartida, unas aquí mal llamadas ‘cargas’ a la propiedad, cuya legitimación político-ideológica se ampara en la llamada ‘función social’ de la misma que delimita su contenido económico. Con esta elegante, mas, endeble construcción de reciprocidades simétricas se encubren los beneficios económicos —plusvalías apropiadas por el supuesto contenido intrínseco del derecho de accesión al **vuelo** sobre la propiedad— bajo la aparente exigencia o gravamen de **cargas o costes** de inversión al propietario, que se argumentan como excusándose en la función social que debe soportar la propiedad. Beneficios entregados a ciegas en muchos planes urbanísticos, sin correlación alguna con los costes exigibles de las inversiones a realizar y que, en lugar de legitimarse en la función social de la propiedad, están de hecho infringiendo el artículo 47 CE, en el que, bien al contrario, se ordena a los poderes públicos impedir la especulación con el suelo y la vivienda.

Y en ese **plano estático** se acaba la esfera competencial estatal ante su propia opción urbanística histórica (la que hizo hace 50 años la ley del 56). Porque, desde ese plano estático, acumulativo o depositario finalista de **deberes-carga** y regalos a la propiedad (aprovechamientos, beneficios, sobre-valoraciones) que constitucionalmente delimitan el contenido del *cuánto* debe hacerse para poder cumplir los deberes, todo lo

demás que se mueve en el **plano dinámico** siguiente, el referido al diseño, a la promoción, iniciativa, financiación y gestión-ejecución del plan, que abordan el *quién* lo haga, *cómo* y *cuándo*, es competencia exclusiva de la legislación autonómica. Será ésta la que deberá decidir, delimitar, exigir u otorgar “en los términos establecidos en las leyes urbanísticas” las formas y modalidades en el ejercicio de la gestión dinámica, temporal, programática para la ejecución del plan:

“Los derechos y deberes de los propietarios de suelo que se regulan en esta Ley se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre **planeamiento, gestión y ejecución** del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable” (artº 12, LRSV98)

Por ende, el primer **plano estático estatal** del generoso otorgamiento de **derechos-beneficio** a la propiedad con el planeamiento acaba con la identificación genérica de los **deberes-carga** de lo que *ex post* deberá ceder, costear, financiar y emplazar con la gestión, y para cumplir los cuales se le han otorgado *ex ante* aquellos generosos derechos-beneficio gratuitamente. Mas, el segundo plano impulsor, que cabalmente es el que legitima la **competencia autonómica**, es el **plano dinámico autonómico** de la gestión-ejecución del plan, en el que deben materializarse *ex post* los **deberes-carga** (a cuenta de los derechos-beneficio otorgados *ex ante* para tal finalidad). Y es en este plano de la gestión autonómica donde nada ni nadie exige que tenga que ser el mismo propietario del suelo al que se le obligue, invite o condicione a ejecutar directa y personalmente, como sujeto agente portador de facultades-deberes, ese segundo paquete de acciones urbanísticas concretas de diseño, ejecución-gestión. En especial, mala disposición deberá tener el propietario para obligarle a realizar estos *deberes-carga* de obras públicas teniendo en cuenta que las actuaciones de urbanización son de estricta competencia pública en las que el propietario actúa de suplente cuasi-concesionario inmediato o en lugar de la Administración pública: construir espacios públicos e infraestructuras locales de obligada cesión, en todo caso, al dominio público (calles, alcantarillas, farolas, jardines). Cosa muy diferente son los *deberes-inversión privada* de edificar su propio solar, en plazo y conforme al plan.

(E) Al desigual tratamiento en la función pública de urbanizar

Por todo ello, confrontado a la fase siguiente de hacer-gestionar la ciudad, urbanizarla, construirla, etc., la posición jurídica de partida del propietario fundiario debería ser igual a la de cualquier empresario (por el artº 14 CE) aunque, en rigor, sabemos que parte con mucho menor nivel que el de un urbanizador profesional competente y cualificado para realizar las obras públicas, en tanto que ejercientes ambos de la facultad empresarial amparada en la libertad de empresa (art 38 CE). Ha de abrirse a la posibilidad de que puedan competir terceros empresarios con las propuestas de los propietarios asociados al efecto en comunidad o Junta o Gestora, pero desde una rigurosa y transparente igualdad pública de posiciones de partida y para que sean juzgadas las propuestas en la tribuna pública: al fin y al cabo ambos van a ejecutar las obras públicas del plan que habrán de cederse a la comunidad.

Las ventajas competitivas en precios (no en calidad) de los propietarios son obvias desde el momento en que poseen el suelo; pero no por ello van a desplazar, ocultar y

secuestrar por un año las obras públicas urbanizadoras a la capacidad de juicio y de cualificación de la colectividad local sobre sus ventajas y mejores ofertas que se puedan producir. No se puede continuar más con una técnica ocultista y anticompetencial que secuestra las opciones de los empresarios profesionales y los aparta del proceso urbanizador, impulsando la especulación del propietario que ve en la adquisición dominical del suelo su único título graciosamente regalado por la ley española para enriquecerse con los *windfall benefits* caídos del cielo de la mano del plan de urbanismo.

Así y en resumen, el principio del Derecho por el que la ejecución-gestión del plan la tengan con mayor o más sutiles privilegios y prioridades temporales los propietarios del suelo por “gracia natural”, **ni está en la Constitución, ni está en la ley estatal** (porque además no podría estar, por la enérgica STC 61/1997), por lo que no se ve razón alguna, que no sea un prejuicio ideológico, para que se instale tan contraria práctica a la igualdad de los españoles —máxime en ser cuasi-concesionarios-adjudicatarios de las obras públicas— en la legislación autonómica de Madrid.

Por ello, no debe dejarse ningún tiempo muerto en ninguna hipótesis de gestión de la obra pública de, nada menos que un año, para que los propietarios se tomen una ventaja, se lo piensen y decidan si quieren hacer la urbanización o no, y sólo en este último caso de abandono o negligencia de no querer meterse en obras y complicaciones (pero sí apropiarse costosa e inmerecidamente de la plusvalía regalada por el plan), habrá entonces concurso público de ofertas y competencia empresarial.

El concurso licitación pública para el diseño y gestión-ejecución de las obras públicas debe exigirse en todos los casos, incluso aunque sea el de propiedad única, porque la cuestión en juego en el plano de la dinámica ejecutiva de la competencia autonómica no es el trato diferencial al derecho de propiedad en sí, ni la celeridad, rapidez y prontitud en las decisiones (es meridianamente evidente que no es ésta la razón primaria para que sean los propietarios los favoritos ¡ya que pueden esperar tranquilamente un año a organizarse y decidirse, durante el que se les protege frente a cualquier competidor!), sino la constitucionalidad de la actuación pública de la propia Comunidad. El que sólo en casos marginales y residuales se someta a escrutinio público el diseño de las obras y las mejoras del acto urbanizador, y el que en los directamente promovidos por los teratenientes no se haga precisa la concurrencia abierta y pública, sino el inequitativo privilegio del ejercicio proteccionista de un servicio que puede prestar cualquier otro promotor, es evidentemente una **decisión política de muy difícil constitucionalidad en el plano estricto de la libre competencia**. Porque parece impropio que una ley pueda legitimar que, mediante un acto alienante de confianza ciega, se le regale al propietario el privilegio en exclusiva para urbanizar y se le deje proponer lo que él quiera y lo que más le convenga, sin cortapisas, como si de ordenar su propia casa se tratara; mientras que cuando es un tercero externo, entonces se legitime el concurso y la fiscalización pública de su calidad, idoneidad, aseguramiento, etc. y un mayor interés público en vigilar y controlar sus propuestas.

La presunta agilidad o celeridad del procedimiento no puede legitimar nunca el sacrificio de la concurrencia, de la publicidad, de la transparencia y de la competitividad de la actuación pública. Es ya sabido desde antiguo que la Democracia es mucho menos ágil y veloz que la Dictadura o la Tiranía para tomar decisiones, precisamente porque sus diferencias residen en la legitimidad social en la evaluación y ponderación de intereses de los actos de la una, y en la precipitada ilegitimidad y control unipersonal de los actos de la otra... Pero no por ello puede ya hoy día soslayarse la primera, bajo ningún pretexto,

para coquetear con la segunda, haciendo regalos públicos a escondidas a privilegiados compradores avispados que, amparados en la **protección empresarial otorgada al título de propietario** (como si de un título nobiliario del Antiguo Régimen se tratara) toman posiciones por delante en el territorio, y ello mediante una **ley proteccionista** reguladora de actos colectivos tan ecológica y físicamente irreversibles como los del proceso urbanizador que por ese procedimiento se burlan del control público de la competencia entre iguales.

El derecho a poder concurrir para ejecutar las obras de urbanización o es una facultad absoluta de todo empresario cualificado para ser ejercitada en todas las obras públicas o es una burla de la legitimidad de la propia actuación pública, porque es, sin duda, más simple constituir por ley Juntas de Compensación o uniones temporales de empresas (UTE) o Entidades gestoras de propietarios por donde pasen las autopistas o los trazados de los ferrocarriles que someterlas a concursos públicos.

Los argumentos en contra de esta postura transparente y claramente liberal —la cual defiende la concurrencia y la libertad de empresa y no el oscuro secuestro de la obra pública urbanística para que sólo se la repartan los terratenientes— que se usaron y defendieron por alguno en la Comisión son simplemente irreproducibles.

Al someter a votación de los presentes, en unas devoradoras sesiones de la Comisión del 8 y 14 de septiembre, si se daba prioridad de un año a los propietarios para presentar sus propuestas se aprobó por 4 a 2.

Cosa inaudita para los demás países de nuestro entorno, cuando menos, donde, desde hace más un siglo y medio (ya con los concursos concesionales de Haussmann) se ha entendido que el proceso urbanizador es un proceso industrial típico que requiere de empresarios capitalistas en concurrencia para ejecutar las obras públicas. Y no otro es el claro sentido de la ya famosa Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo de 12 julio 2001 sobre el ‘Proyecto Scala 2001’. De hecho aquí reside la clave de la opción autonómica madrileña del Anteproyecto, que **contradice rotundamente la legislación europea** a la que insistentemente la Presidencia quería imitásemos desde la primera sesión ⁽⁶⁾. Pues el anteproyecto presentado es lo más retrógrado que cabe esperar en esta comparación internacional al regalar el valor añadido y el derecho a urbanizar y ejecutar la urbanización en exclusiva y prioritariamente al propietario terrateniente, con marginación antiempresarial y anticoncurrencial de los urbanizadores profesionales.

2.3. Sobre la innecesariedad de someter el territorio a una *turbo-urbanización* alocada del escaso suelo urbanizable en la Región.

En un nivel ya no estrictamente referido a la posición relativa del urbanizador postergado frente al propietario-urbanizador protegido, pero en estrecha relación con el ‘pistoletazo de salida’ que implica el mero establecimiento de un tiempo límite o umbral —un año o lo que fuere— para promover la urbanización en manos de quien tiene el privilegio de poder hacerlo sin competencia alguna, solamente unas consideraciones estratégicas muy elementales.

El mero hecho de poner a los propietarios de todos los terrenos, a los que el plan general haya clasificado como aptos para la urbanización, frente a la necesidad perentoria

⁶ En la sesión constitutiva de la Comisión de Expertos del 13-02-04, dijo: “Deseo ante todo una ley del suelo parecida a la de otros países de la UE; queremos legislar lo mismo que otros países europeos”

de decidir su **programación súbita y para antes de un año** —con la ventaja inmensa de poder proponer lo que mejor deseen para sus fines y bajo la amenaza expresa de que si no lo hacen en ese plazo podrá venir un competidor con faz de ‘agente diabólico urbanizador’ a “arrebatarlo”— es una técnica jurídica, cuando menos, **escalofriante**. El efecto desencadenante de esta técnica del ‘límite de ruptura’ del *status quo* adquirido, que privilegia las decisiones de quien antes llega o de los primeros de la cola, es el del últimamente tan conocido “efecto llamada” por el que, ante el anuncio de la posibilidad de adquirir un bien o situación hasta un plazo límite, provoca la avalancha de llegar los primeros antes que los demás para copar las mejores posiciones y evitar la escasez final. Con ello se generará el más dañino de los procesos territoriales que nos quedaba por esperar de este Anteproyecto: **la “turbo-urbanización”, en la que los veloci-raptos depredadores de los escasos miles de hectáreas finales de la Región verán la oportunidad de lanzarse a copar en breve plazo todas las expectativas de desarrollo regional**, sin competidores ni concurso alguno, ni de calidad ni de costes ni de oportunidad, sino por la vía *in extremis* de **su aprobación por silencio positivo** (artº 16.3 LRSV 6/98, tras Ley de medidas urgentes de liberalización 10/2003, reiterado en el artº 10.6 y 29.2 y 3). Y en esta situación de disparadero estarían todos los terrenos que ahora poseen su titularidad dominical a nombre de bancos, empresas constructoras, inmobiliarias, etc., que han estado tomando posiciones y amasando suelo durante los últimos 30 años, dispuestos a sacar sus promociones rápidamente antes de que pase el año en que empiece una competencia de magnitud imprevisible y el temor de que otros se lo lleven (⁷). Otra cosa muy distinta es si luego desarrollan los Programas en los plazos y con las condiciones pactadas, porque todo español sabe que paralizar o sancionar o expropiar una urbanización incompleta es un imposible, ya que saben también el tradicional dicho de “urbaniza, que algo queda...”

Es más aún, la lógica que excita el poner un plazo límite al ejercicio de un derecho es que éste impone una raya-término dividiendo dos campos con sus lógicas diferentes en cada uno de los cuales se reorganizan los agentes de modo tensionado: en el primero todos los propietarios buscarían formar de inmediato una Entidad Gestora para parar el primer golpe y promover la urbanización de su terreno; y en el segundo campo, al estar abierto a la competencia de terceros, en cuanto pasase el año de inacción de los propietarios, se agudiza el efecto llamada para ser el primero de la cola, provocando la búsqueda de oportunidades y la dispersión generalizada de propuestas extendidas por doquier con el mismo fin, tocando y “marcando” más territorios y opciones de desarrollo urbano, mareando la perdiz y los silencios positivos esperando el mejor momento para su urbanización efectiva.

Lo único que quiere advertirse es que, si las cuatro únicas experiencias de agente urbanizador de Madrid con la ley vigente ya están paralizadas por recursos de los propietarios que no se lo creyeron, es que la simple cláusula amenazante y con aires de castigo que implica dejarles un año para decidir y que luego ‘se lo lleve otro’ es suficiente para pensar que todos los terratenientes, interesados en las fincas que han comprado para situarse estratégicamente en los últimos años, no van a dejar escapar el tiempo de la tramitación de la Ley (o de los propios Planes municipales?) para ir

⁷ La experiencia valenciana no es comparable porque allí no se impuso tiempo preclusivo ninguno para iniciar las promociones, por lo que éstas se fueron presentando sin estar sometidas a plazo angustioso de modo mucho más natural, sacando los primeros PAI casi sin competencia porque eran los stocks adquiridos por los promotores urbanizadores, no empezando la competencia efectiva hasta pasados tres o cuatro años en que fueron liquidando sus existencias y reservas..

preparando su inmediata promoción y evitar ninguna duda de que desean aprovechar su ventaja locacional privilegiada de lanzarse a la turbo-urbanización de todos los espacios residuales de la Región antes de que lleguen los eventuales competidores.

La cuestión por ahora mal resuelta y de modo espasmódico en las Disposiciones Transitorias presentadas es si el plazo del año para promover la urbanización debe empezar a contar desde:

- (a) la aprobación de la **adaptación o revisión de cada uno de los Planes generales** a la nueva ley propuesta en los que se señalen ex novo los suelos aptos en cada plan y se ajusten las adaptaciones; o
- (b) si el plazo cuenta desde la misma aprobación de la Ley, desde el momento en que en su propia Disposición Transitoria Primera ya se señala sin dudas que la **reclasificación adaptativa automática** de las clases de suelo de los planes anteriores a las nuevas categorías jurídicas será **desde la entrada en vigor de la propia Ley**; por lo que sus regímenes de suelo se supone serían de **efectos automáticos A LA VEZ Y EN TODA LA REGIÓN (!)**, al no exigirse la necesidad de la previa adaptación del Plan para estos regímenes, ni el plazo para adaptar los planes a la nueva ley.

Una de las dos alternativas se presentan, pues, al futuro legislador para afrontar el problema:

- (i) o se aplica automáticamente en cuanto se apruebe la ley (como ya hizo la ley anterior) a **TODOS LOS PLANES A LA VEZ**, en cuyo caso la **turbo-urbanización global** puede colapsar la oferta con el boom inmobiliario más sonado de todos los tiempos y la quiebra (o turbo-ventas de parcelas como hasta ahora) de las mismas en lo que puede ser el último coletazo o espasmo enfebrecido de un bien que se enfrenta a su agotamiento y extinción finales: piénsese en las 144.000 ha que restan sólo por urbanizar en toda la región en los próximos 10 o 20 años;
- (ii) o se deja que se adapten y revisen los Planes lenta y pausadamente para readaptarlos tediosamente a la nueva ley (otra vez la ineficacia de las leyes por la morosidad de su entrada en vigor, máxime como en ésta en la que, por ahora, **no se ha establecido plazo alguno en las Transitorias para la adaptación a esta ley de los planes municipales!!**), con lo que se retrasaría la puesta en marcha de miles de urbanizaciones dispersas por toda la Región, desperdigando la presión inmobiliaria en un goteo que tal vez puede ser peor por la facilidad que ofrecería a los grandes propietarios para ir tomando decisiones escalonadas hasta el mismo agotamiento que antes, pero más dilatado...

¿Se imagina algún candoroso estratega del territorio lo que puede ser que, —por “derecho natural” propio del dueño de cada finca y sin concurso alguno que lo tamice— todos estos propietarios-promotores que han comprado suelo se lancen a movilizar sus *stocks* adormecidos en el primer año de la Ley? ¿O en el primer año de vigencia de la adaptación de cada plan? ¿Se imaginan lo que será que todos los suelos urbanizables en esas 145.000 ha disponibles queden comprometidos, uno a uno, para ser urbanizados por sus propios propietarios-promotores en tanto que *turbo-urbanizadores*?. Y si no son ya propietarias únicas todas las grandes empresas promotoras (en cuyo caso no temerán ningún competidor; artº 59 APL), se meterán desde abajo a ser copropietarias o

urbanizadoras solidarias de los dueños de los suelos estratégicos y formar Entidades Gestoras (artº 51.1 APL) antes de conformar las inertes Juntas de Compensación, con lo que (por el artº. 57.2 APL) evitarán los concursos (y si no por el artº 60.7 APL, que permite subrogarse al iniciador de la propuesta en la oferta que haga el ganador) y burlarán todo el esfuerzo realizado para introducir la competencia en los procesos de urbanización...turbourbanizando a su antojo aceleradamente la colmatación irreversible del suelo urbanizable del resto de la Región y haciéndose con el monopolio de la oferta de los próximos 10-20 años.

Y no se juzgue ésto como un dramático y demagógico argumento para asustar a nadie, porque las cifras hablan solas.

¿Alguien se ha tomado la molestia de comprobar en manos de quiénes está ‘apalancado’ dicho exiguo 17,5 % de suelo apto para urbanizar residual y que es nuestro único futuro inmediato en esta Comunidad? Porque el grupo de propietarios que posea los mejores fragmentos de ese resto clave del futuro inmediato madrileño poseerá todas las opciones para marcar los precios, regular el ritmo y decidir la rentabilidad de su preciado recurso, pudiendo especular con ello a placer hasta su extinción final. Nunca se habrá dado mayor y mejor negocio. Por eso el precio del suelo rústico productivo en Madrid es ya absolutamente inaccesible para la agricultura, por su total sumisión a las rentas urbanas expectantes (*cf.* datos del propio Ministerio de Agricultura). Un buen sistema de información de suelo aconseja explorar inmediatamente este dato capital, porque van a ser los únicos interlocutores monopólicos que tendrán en sus manos el próximo futuro desarrollo de la región. Y ello además lo constata la misma Exposición de Motivos de modo candoroso.

Es evidente que la única solución a semejantes disparates tensadores de las expectativas o destructivos del territorio por precipitada saturación es precisamente la de **suprimir el proteccionismo de los plazos limitativos del ejercicio libérrimo del derecho a urbanizar de terceros urbanizadores** y dejar explícito desde el primer instante de vigencia del plan o la ley el que **todo el suelo susceptible de urbanizarse deba ser sometido necesariamente a concurso público, abierto y de libre concurrencia**, aunque sea promovido por los mismos propietarios o sea de propietario único, cerrando congruentemente todo el círculo de principios rectores de la urbanización liberalizada expuesto en el punto 2.2. anterior.

2.4. Sobre la sustitución en metálico del suelo cedido al patrimonio municipal con el 10% del aprovechamiento medio, en contra de lo acordado.

El voto particular en este tema no se refiere a una cuestión que contuviera la Propuesta y que se hubiera rechazado su modificación, sino a la inexplicada desaparición en todos los textos posteriores de un acuerdo expreso y colectivamente aprobado en las primeras sesiones de junio que no aparece por ningún lado y que reclamo su inserción.

Mi propuesta estaba claramente dirigida, y así fue aceptado por todos, contra la alegre sustitución en metálico por un dinero fresco y mal gestionado del suelo cedido al patrimonio municipal correspondiente al 10% del aprovechamiento de cada actuación, con el que las leyes han pretendido engrosar dicho patrimonio para fortalecer las políticas públicas de suelo y viviendas sociales. E iba articulada en dos medidas:

- (a) que fuese suelo vinculado, nunca convertible a metálico, quedando como suelo patrimonial perpetuo, si bien las pequeñas porciones demasiado reducidas o injustificables para una operación edificatoria pudieran ser subastadas y con su producto adquirir suelo con el mismo fin y agrupadas, concentrándolas en polígonos o sectores *ad hoc* ...
- (b) que cuando su uso fuese residencial fuese necesariamente destinado a viviendas sociales públicas en alquiler o cedidas en derecho de superficie e imprescriptible.

2.5. Sobre la supresión de recursos de intervención de la administración

(A) A la supresión de las reservas de suelo para el patrimonio municipal, del tanteo y retracto, del Jurado Territorial, etc.

En la Propuesta de Anteproyecto conocida, y mediante una información conclusa a la Comisión sin debate de ningún tipo, se nos transmitió la decisión de hacer desaparecer de la vigente Ley 9/2001 demasiadas instituciones y organismos interesantes que deben potenciarse, entre las que cabe destacar —sin haber hecho un repaso exhaustivo comparativo de ambas leyes— cuando menos:

- La ejecución sustitutoria;
- la articulación legal de las personas responsables de las infracciones disciplinarias;
- las infortunadas reservas de terrenos rústicos para el patrimonio municipal (que se venían manteniendo desde la LS56 con la única forma de preparar suelo público para urbanizar);
- una deficiente regulación urbanística expresa de los patrimonios públicos de suelo y de las cesiones del derecho de superficie;
- desaparición del ejercicio del tanteo y retracto en zonas críticas (medida central para conocer los precios reales de las transmisiones, clave en cualquier política de vivienda y suelo);
- anulación del no-nato Observatorio de Precios Inmobiliarios;
- supresión del Jurado Territorial de Expropiación (último reducto de racionalidad contra las valoraciones desbocadas de los Jurados Provinciales estatales).....
- y decenas de detalles más que habían ido construyéndose poco a poco en la cultura urbanística de este país que quedan ahora deslegalizados.

El argumento de que sean instituciones poco usadas o ni siquiera estrenadas en Madrid indica una actitud poco juiciosa, análoga a proponer eliminar las votaciones democráticas en el franquismo porque eran poco o nada utilizadas, o como suprimir la tipificación de algún delito porque no se suela producir mucho; especialmente cuando son medidas de intervención pública orientadas a la acción correctora o incluso ejemplificante de la Administración: basta que uno sólo de los ayuntamientos quiera y pueda usar ese instrumento para que deba estar disponible. La cultura de las prácticas correctoras y disciplinarias de los comportamientos económicos perversos (edificación y venta forzosa, tanteo y retracto, el derecho de superficie, etc.) se aprende con el uso y con perderles el miedo, no por ello ha de eliminarse la mera posibilidad de usarse. Es como

si, en fin, triunfase la cobardía o la haraganería de los alcaldes más inertes frente a los potenciales más dinámicos... Se suprimen con mi voto en contra.

(B) A la generalización del silencio administrativo positivo.

El silencio positivo campea por todos sus respetos a lo largo y ancho de toda la propuesta de Ley, de manera sistemática e imprudentemente generosa ante los velociraptors y turbopromotores que tanto abundan. El silencio administrativo va siempre en favor de los promotores de una actividad económica irreversible que transforma nuevos territorios (decisión insólita en todo el mundo!) con la corruptibilidad administrativa que eso fertiliza y, en especial, en el caso de una información pública contraria, que se soslaya dejando pasar el tiempo de su resolución, haciendo completamente inútil la misma participación pública sin ser oído. En el Ayuntamiento de Marbella en el último año se han atribuido 50 licencias de operaciones urbanísticas por silencio administrativo... (*El País Andalucía*)

El caso más sintomático de haber seguido con un tranquillo sin madurar demasiado su oportunidad es el de la recuperada del olvido **entidad certificante** (artº 85 APL). A parte de ser en sí misma un ente atrabiliario, propio de los países sin Estado, que debilita la función pública exigible en todo caso a los funcionarios municipales, y en lugar de exigir por ley que en todo ayuntamiento o agrupación mínima de éstos haya una plaza de técnico urbanista municipal o mancomunado obligatoria para atender estas funciones públicas irrenunciables, entrega esa función cómodamente a un ente privado, sustituyendo al Estado con esta funesta ola de privatizaciones, no solo de los patrimonios públicos, sino de la misma gestión de las funciones públicas inalienables. Así, en fin, en plena borrachera desreguladora, lo que se decía en la Disp. Adicional Única del Proyecto de Ley de mayo de 2001, preparatorio de la posterior Ley 9/2001 (de la cual se copia textualmente) se ha cambiado el precepto de **desestimación de su solicitud por silencio negativo** ante el Registro de la Consejería [“Transcurrido aquel plazo sin notificación de resolución expresa podrá entenderse desestimada la solicitud”, dice ahora la Disposición Adicional Única de la vigente Ley 9/2001 referida sólo a las Entidades de Inspección, si bien con idéntica dicción que en las Entidades certificantes previstas en el Proyecto de Ley de mayo de 2001)] por un **inaudito derecho personal** de montar una entidad concesionaria de un servicio de interés público y función pública supletoria de las administraciones públicas, nada menos que aprobándolo sin más **por silencio positivo!!** Algo así como si los Notarios o Registradores de la Fe Pública, tras presentar sus papeles de solicitud para la plaza, fuesen declarados válidos automáticamente por silencio administrativo!! Algo nunca visto y que demuestra la borrachera desreguladora que pretende burlar por la puerta trasera el control público consciente facilitando el descontrol y la corrupción, por mucho que pretenda escudarse en la indefensión del probado ciudadano ante la ineficiencia y dilación de los funcionarios públicos y políticos gobernantes de las administraciones públicas.

Madrid, 21 novbre. 2004

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO
Dr. Arquitecto Urbanista