



ASESORAMIENTO A LA JUNTA DE
GOBIERNO DEL COAM EN EL
PROCESO DE REFORMA DE LA
LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE
LA COMUNIDAD DE MADRID

INFORME CONCLUSIVO

(Revisado y actualizado en Noviembre de 2005)

Jesús Gago Dávila
Arquitecto

ASESORAMIENTO A LA JUNTA DE
GOBIERNO DEL COAM EN EL
PROCESO DE REFORMA DE LA
LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE
LA COMUNIDAD DE MADRID

INFORME CONCLUSIVO

(Revisado y actualizado en Noviembre de 2005)

Jesús Gago Dávila
Arquitecto

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Antecedentes

1. OBJETO DEL INFORME

- ◆ El “dictamen” de la comisión de expertos:
 - Propuesta de texto articulado
 - Documento preliminar o “diagnóstico económico
 - Votos particulares
- ◆ Papel y composición de la Comisión de Expertos en el proceso/método de elaboración de un nuevo Proyecto de Ley.
- ◆ Método de trabajo de la Comisión de Expertos y modalidad adoptada para el dictamen solicitado.

2. FINALIDAD, ALCANCE, MÉTODO, NATURALEZA Y CONTENIDO DEL INFORME.

3. ENFOQUE Y “VALORACIÓN SINTÉTICA” DE LA PROPUESTA (“DICTAMEN”)

- ◆ Oportunidad
- ◆ Genealogía y “estilo”
- ◆ Cultura y práctica urbanísticas
- ◆ Luces y sombras de la técnica legislativa:
 - Elogio de la “sintaxis”
 - Ambigüedad y confusión terminológica

II. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y CARÁCTER DE LA REFORMA PROPUESTA

explicación introductoria del apartado

- Análisis de “lo que hay”: explícito o implícito
- Análisis de “las carencias”: diagnóstico previo, crítica expresa de la Ley a reformar; enfoque y jerarquización de fines y objetivos

1. **DECRETO DE CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN (¿cumplimiento del programa electoral?)**
2. **PREÁMBULO O EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS, FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA PROPUESTA**
3. **PROPUESTA DE TEXTO ARTICULADO**
 - Objetivos implícitos
 - Tipología y estructura
 - Hacia un análisis comparado con la Ley objeto de reforma

III. PUNTOS DE VISTA PARTICULARES

explicación introductoria del apartado

1. **INFORME ECONÓMICO PRELIMINAR**
2. **VOTO PARTICULAR DE JAVIER GARCÍA BELLIDO**
3. **VOTO PARTICULAR DE MANUEL JESÚS GONZÁLEZ GONZÁLEZ**

IV. ANÁLISIS VALORATIVO DE LA PROPUESTA (TEXTO ARTICULADO)

explicación introductoria del apartado

1. **APORTACIONES: NOVEDADES Y MODIFICACIONES**
 - Régimen de suelo
 - Estándares y cesiones
 - Planeamiento
 - Tramitación
 - Gestión
 - Agente Urbanizador
 - Esquema competencial
 - Disciplina urbanística (régimen sancionador)

2. CARENCIAS

- Ordenación del Territorio
- Intervención en la rehabilitación y transformación interior de la ciudad.

3. SUPRESIONES O DEROGACIONES

- La figura del Avance
- Reservas de suelo para viviendas sociales o protegidas
- Redes supramunicipales
- Instrumentos de política de suelo

4. RÉGIMEN TRANSITORIO

- Conservación de instrumentos
- Efectos de la convivencia de normas distintas
- Necesidades de adaptación (Inducción de adaptaciones)

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

ANEXOS

ANEXO 1

- ◆ **COMENTARIOS JUAN ANTONIO RIDRUEJO**
- ◆ **COMENTARIOS EDMUNDO ANGULO**
- ◆ **DICTAMEN SOBRE LA GESTIÓN URBANÍSTICA PROPUESTA EN EL TEXTO ARTICULADO. LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR. JESÚS MORÓN PORTO**
- ◆ **COMENTARIOS AL DICTAMEN ECONÓMICO REDACTADO COMO DOCUMENTO PRELIMINAR POR ALBERTO RECARTE GARCIA-ANDRADE. JESUS GAGO DÁVILA**
- ◆ **RESUMEN COMENTADO DEL VOTO PARTICULAR DE JAVIER GARCÍA BELLIDO. JESÚS GAGO DÁVILA**
- ◆ **¿QUÉ SE PIENSA ANTES DE HACER UNA LEY?. DAMIÁN QUERO CASTANYS**
- ◆ **TABLAS DE INDICADORES DE LA COMUNIDAD DE MADRID. JESUS GAGO DÁVILA**

ANEXO 2

- ◆ **TEXTOS COMPARADOS LEY 9/2001 Y PROPUESTA DE TEXTO ARTICULADO 2005**
- ◆ **ARTICULOS DE LA LEY 9/2001 SUPRIMIDOS**

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La vigente Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante ley 9/2001), que vino a sustituir a la legislación precedente (leyes 9/1995 y 20/1997), fue aprobada sin contar con el acuerdo de todos los grupos políticos con representación en la Asamblea¹.

Apenas tres años después, todos ellos- incluido el que la promovió- expresaban en sus programas electorales de modo más o menos explícito su propósito de reformarla.

Posteriormente, tras la doble celebración de elecciones para la Asamblea de Madrid, el partido que consiguió formar Gobierno hizo público su propósito de poner en marcha la reforma de la actual legislación urbanística de la Comunidad .

Respondiendo a esa finalidad, a principios de febrero de 2004 - poco tiempo antes de celebrarse en España las últimas elecciones generales- dicho Gobierno acordó la constitución de una Comisión de Expertos “en materia de régimen jurídico, económico y técnico del suelo” y, a finales de ese mismo año, dió cuenta a través de los medios de comunicación de los resultados del trabajo llevado a cabo por la misma, poniéndolos a disposición del público a través de su página web.

Tales resultados, que han recibido el nombre de “Dictamen” de la Comisión, están integrados por los siguientes documentos.

- Propuesta de Texto articulado, adoptada por la mayoría de los miembros de la Comisión
- Informe preliminar, de contenido básicamente económico, redactado por uno de los miembros de la Comisión (Alberto Recarte, economista).
- Voto particular (a la propuesta de texto articulado), suscrito por otro de los miembros de la comisión (Manuel J. González, catedrático de Historia del pensamiento económico).
- Voto particular (a la propuesta de texto articulado), suscrito por otro de los miembros de la Comisión (Javier García-Bellido, arquitecto).

¹ El Dictamen final, sometido a votación en sesión plenaria de la Asamblea de 5 de julio de 2001, contó con una exigua mayoría, ya que tuvo 54 votos a favor (PP) y 41 en contra (PSOE e IU).

1. OBJETO DEL INFORME

Aunque con frecuencia se haya tendido a identificar el Dictamen de la Comisión exclusivamente con el primero de los mencionados documentos, pensamos que el resto de los que se han hecho públicos presenta- por diferentes razones- interés suficiente como para considerar que es el conjunto de los mismos lo que merece ser enjuiciado. De ese modo puede contribuirse a abrir algo más el debate, aprovechando así las oportunidades que, dentro del proceso de elaboración del proyecto de reforma legal, brinda el actual momento procedimental

En consecuencia, todos y cada uno de esos documentos constituyen el objeto de análisis del presente Informe.

La figura de la Comisión de Expertos como instrumento para cualquier innovación o reforma legal , y más particularmente para las referidas al ámbito del urbanismo, forma ya parte de una tradición muy asentada, al menos en nuestro país.

Su utilización responde básicamente a dos motivos:

- de un lado, por su propia naturaleza, contribuye a desbrozar, contrastar, organizar y presentar las cuestiones consideradas como esenciales, con la mayor eficacia y economía en la administración del tiempo requerido por la producción normativa a la que presta asistencia.
- de otro lado, contribuye a reforzar- con la autoridad científica que dimana de la condición de sus miembros- la validez de sus propuestas, facilitando de esa forma la adquisición del necesario consenso social en la aceptación de las medidas finalmente adoptadas [*incluso si éstas acaban por no ser enteramente coincidentes con aquéllas*].

Tan importantes funciones son indicativas de los riesgos inherentes a la misión encomendada y explican, al tiempo, la importancia que puede llegar a tener el mayor o menor acierto en la elección de los miembros que han de componerla.

Por señalar dentro de aquellos riesgos los que a nuestro juicio pueden llegar a ser más importantes, cabría destacar:

- El desequilibrio entre las dos funciones básicas que acabamos de enunciar más arriba.
- La equivocación en el deslinde de los contornos del campo de acción propio, con sus consiguientes efectos bien sea de inhibición o por el contrario, lo que aún es más frecuente, de desbordamiento e invasión de campos ajenos a su específica labor.
- La tendencia a teñir excesivamente su trabajo, y todavía más el proceso subsiguiente de producción normativa, con los posibles sesgos de los que puede adolecer tanto la propia composición interna de la Comisión, como sobre todo, el papel que de hecho acaben asumiendo cada uno de sus integrantes (con su peculiar genealogía científico-profesional, política y cultural).

No obstante, la distinción entre esos tres tipos de riesgo es fundamentalmente analítica ya que, más que presentarse aisladamente, por lo común lo que en la realidad cabe registrar es la interacción o combinación de los mismos en distintas dosis².

Aún desconociendo cuáles pueden haber sido los *[múltiples]* criterios tenidos en cuenta a la hora de designar los miembros de la Comisión, lo que si cabe observar es la destacada presencia de juristas con indiscutible autoridad no sólo en el campo del denominado derecho urbanístico, sino también en el de la producción normativa; y la menguada presencia, por el contrario, de otras biografías más densa y directamente vinculadas bien sea al análisis de la organización espacial y urbana de la realidad madrileña, bien sea a la práctica del urbanismo en sus dimensiones más cotidianas de planificación, gestión y administración³.

² Así por ejemplo, una definición del campo de acción demasiado estrecha –tanto da si como consecuencia de aceptar una imposición externa o por decisión propia, o por una mezcla de las dos cosas- puede dar lugar a un desequilibrio en las referidas funciones a favor, por lo general, de la finalidad de legitimación. Del mismo modo, por seguir con los ejemplos, una composición interna “monocorde” tenderá a reducir lógicamente el campo de observación y con ello el campo de acción, lo cual en todo caso dificulta la primera de las funciones :es decir la de identificar las cuestiones esenciales y , además, puede comprometer o poner en entredicho la segunda *[al debilitar la componente de prestigio o autoridad científica]* .

³ En este último caso excepción hecha, naturalmente, de la obligada presencia del actual Director General de Urbanismo que ha ejercido la función de secretario de la Comisión.

Yendo más allá de su composición interna, y a la vista de la documentación que plasma los resultados del trabajo de la Comisión, cabe señalar como aspecto asimismo destacable el protagonismo –marcado y significativo- de la aportación realizada en el inicio desde la Economía [*documento Preliminar*], en tanto especialidad o disciplina presente en la Comisión⁴.

Sorprende, por lo demás, la ausencia de cualquier otro documento intermedio entre el que de modo muy temprano se elaboró como Preliminar y el que tras varios meses y de modo ya muy acabado cierra, en forma de texto refundido, el trabajo de Comisión junto con los redactados en referencia al mismo, y también al final, como votos particulares por dos de sus miembros.

Del método de trabajo adoptado por la Comisión desconocemos todo, salvo lo que probablemente resulta ser más esencial: la decisión de formalizar como texto articulado el Dictamen solicitado.

Las innegables ventajas de concreción y de economía de procedimiento que de ello se derivan [*“ir directamente al grano”*], han de ser contrapesadas sin embargo con las servidumbres inherentes a ese mismo método de trabajo. Tres son las que cabe señalar al respecto:

- La equívoca identificación de ese texto con una propuesta que, de tan acabada, bien podría ser –o pasar a serlo- un anteproyecto o incluso un proyecto. Ello además de prestarse a todo género de confusiones⁵. puede acotar en exceso los términos del debate, acortando además indebidamente su duración y sus plazos
- La carencia de los imprescindibles elementos discursivos que han de acompañar a cualquier dictamen, sólo suplidos en este caso por un documento como el

⁴ *Protagonismo destacable por un doble motivo: en primer lugar, porque al haberse plasmado dicha aportación como **documento preliminar**, inspira al tiempo que abre los trabajos de la Comisión, prolongando la visión y el diagnóstico ya latentes en el Decreto de constitución de de la misma; y, en segundo lugar, porque ha resultado ser la expresión más directa de esa función legitimadora a la que más arriba nos hemos referido y ello además en una doble dirección: hacia el interior mismo de la Comisión como soporte de los resultados alcanzados; y hacia el exterior, en tanto ratificación del punto de vista originariamente expresado en la formulación del mandato.*

⁵ *Incurriéndose en uno de los riesgos anteriormente indicados: la sensación de haber sobrepasado los linderos del trabajo encomendado, con invasión del campo más directamente decisonal o político; lo que probablemente ha producido más de una turbación y ha obligado a hacer al respecto alguna notoria aclaración.*

Preliminar que, por su propia naturaleza, presenta nexos demasiado débiles con el cuerpo de texto articulado; y afortunadamente, como excepción también, por uno de los votos particulares: el de Javier García Bellido. Este último, como decimos, es de agradecer no sólo porque amplía el campo de visión y aporta importantes elementos de diagnóstico, sino porque además es –este sí– esencialmente discursivo.

- El propósito de aunar en un solo documento el diagnóstico crítico de la Ley objeto de reforma y la propuesta de sustitución que de ello resulta, puede terminar traducándose –como de hecho ha sucedido en este caso– en un excesivo sometimiento al “núcleo duro” y a la lógica interna de la ley objeto de reforma, dependencia paradójica o contradictoria con la amplitud, profundidad y alcance de lo reformado, que en cambio sugiere *[y no consigue ocultar]* un marcado distanciamiento respecto a aquélla. El resultado es que leyes tan distintas, de tanto como aparentan ser iguales, pueden terminar siéndolo *[mucho más, no ya de lo necesario, sino incluso de lo que sus autores hubiesen finalmente deseado]*

Por otra parte, la ausencia de un procedimiento previamente establecido para dar cauce público a la participación de diferentes opiniones en este singular proceso de formación de una nueva ley, hasta el momento *[justo antes de la aprobación por el Gobierno para su remisión a la Asamblea]* no ha sido superada en el curso de un desarrollo que presenta notorias insuficiencias en cuanto al cumplimiento de los requisitos de publicidad y transparencia propios de los actos administrativos y de los procesos de participación pública.

La desregulación con la que ésta se ha llevado a cabo –anticipo elocuente de la que puede acabar aquejando a una Reforma que pretendidamente tiene entre sus objetivos el de una mayor transparencia administrativa–, afecta a extremos tan esenciales como son el público y previo señalamiento de los plazos; la sujeción de los diferentes actos a la formación de un expediente; el establecimiento de las condiciones de acceso al mismo; la identificación de las personas y servicios responsables de dicha formación; el carácter y alcance de los documentos externos que cabe incorporar a aquél (tales como observaciones, sugerencias o, en su caso, alegaciones); la respuesta individualizada a los comparecientes en el curso de la referida participación pública; y finalmente, la expresión de los resultados de la misma en su conjunto, exponiendo las razones que han llevado a estimar o desestimar las

distintas aportaciones, con explicación del modo en que, en el primer caso, se han incorporado como reformas a los textos que inicialmente fueron propuestos como objeto de participación. Requisitos de carácter mínimo, puesto que, en suma, no son otros los que, de ordinario, viene cumpliendo cualquier expediente administrativo por limitado que sea en su importancia o en su alcance social.

2. FINALIDAD, NATURALEZA, ALCANCE, MÉTODO Y CONTENIDO DEL INFORME⁶

Aunque sólo fuese por la materia sobre la que versa la futura reforma legal, resulta evidente el interés del Colegio de Arquitectos de Madrid por estar presente en el debate social y cultural que al respecto habrá de suscitarse.

En síntesis, ese interés responde a una doble motivación:

- Prestar al colegiado un servicio, en primer término de carácter individual, apoyando la formación de opiniones y propiciando además mediante el oportuno debate el contraste entre las mismas.
- Servir de vehículo de aquéllas, canalizándolas y contribuyendo en su caso a la formación y expresión de una opinión colectiva en cuanto órgano representativo.

La satisfactoria y equilibrada consecución de ambas metas constituye el elemento orientador y al mismo tiempo el principal objetivo del presente Informe *[aún dentro naturalmente de las limitaciones inherentes a este tipo de herramienta de trabajo]*,

Al mismo tiempo, tal objetivo ha de ayudar a definir los centros de atención, acotando con ello las tareas a las que el Informe deberá atender.

En otras palabras, la práctica profesional del arquitecto y de modo aún más particular el campo disciplinar desde el que interviene en los procesos que la norma *[la ley urbanística, en este caso]* trata de encauzar, tenderán a ser los que definan el puesto

⁶ ADVERTENCIA: El presente Informe se sitúa, al menos metodológicamente, en las antípodas de alguno de los que en relación con el mismo objeto están ya en circulación. El que aquí ofrecemos toma como pretexto el texto articulado del Dictamen, para ayudar a adivinar –sobre todo- a qué responde y a qué conduce Sin perjuicio de todo ello, en el bloque IV del Informe se analizan con detalle las novedades que la Propuesta de texto articulado introduce, lo que elimina y ,además, lo que le falta., pero sin entrar en un minucioso examen, artículo por artículo, tal y como se hace en el documento elaborado para la CEIM o el presentado por el Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos - con una propósito asimilable al de la formulación de enmiendas a un Proyecto de Ley en sede parlamentaria-, Ver “Observaciones de CEIM al Dictamen de la Comisión de Expertos del 14 de Diciembre de 2004” 15 Marzo 2005,

de observación desde el que se encuadran y examinan los múltiples aspectos y elementos a los que concierne la pretendida reforma de aquélla.

De las tres dimensiones –política, cultural y técnica- que componen la propuesta objeto de análisis, son las dos últimas las que, atendiendo a la personalidad del destinatario del encargo, habrán de ser destacadas en el presente caso.

Ello resulta aun más pertinente, al tener en cuenta que el alcance de las tareas encomendadas viene determinado por lo que constituye su finalidad más directa e inmediata: el asesoramiento a la Junta de Gobierno del COAM para facilitarle el examen de la reforma propuesta y la adopción de una postura al respecto y, en su caso, la emisión de un juicio.

El método de trabajo adoptado para llevar a cabo esa tarea de asesoramiento ha consistido básicamente en lo siguiente:

El que suscribe, en tanto responsable designado por la Junta para conducir libremente esa tarea, propuso la formación de un grupo restringido de trabajo formado por él mismo y otros dos profesionales con aquilatada formación y dilatada experiencia en el campo profesional del urbanismo: Juan Antonio Ridruejo, arquitecto y Edmundo Angulo, abogado.

Cada uno de ellos, de modo individual, ha examinado la propuesta formulada por la Comisión de Expertos y ha analizado el conjunto de la documentación que al respecto se ha hecho pública *[el denominado “Dictamen”, incluidos los votos particulares emitidos en el seno de dicha Comisión]*.

Mediante varias sesiones de trabajo, el grupo ha contrastado sus opiniones y su valoración de la documentación analizada, plasmando sus conclusiones en una serie de documentos de carácter asimismo individual.

Para enriquecer su aportación y poder dictaminar mediante una visión más especializada algunos extremos de la reforma propuesta, el grupo ha solicitado apoyo externo. Dicho dictamen ha sido realizado en este caso por Jesús Morón, abogado, y viene referido a aspectos cuya especificidad se aúna en el presente caso con una

pretensión de innovación más señalada: la gestión urbanística y de modo más particular la regulación de la figura del agente urbanizador.

Todo ese material, incluidos algunos documentos de carácter más instrumental, e incluso la reproducción completa de algún elemento bibliográfico de especial significación, se recoge en dos Anexos que integran - junto con el presente Informe conclusivo- la documentación en que se plasma el asesoramiento solicitado por la Junta de Gobierno.

El carácter abierto que se ha perseguido tanto respecto al modo de trabajo del grupo, como con respecto a los resultados alcanzados, se refuerza con el mantenimiento de la responsabilidad estrictamente individual o personal sobre el contenido por parte de quienes suscriben cada uno de los documentos finalmente aportados. En consecuencia el presente Informe final o conclusivo es igualmente de la exclusiva responsabilidad de quien lo suscribe.

3. ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE Y “VALORACIÓN SINTÉTICA” DE LA PROPUESTA [DICTAMEN]

Los periodos de vigencia de la legislación urbanística parecen irse acortando progresivamente y de modo un tanto inquietante⁷, Quizás no sea demasiado arriesgado relacionar en este caso la calidad en origen con su posterior durabilidad.

En cualquier caso ese acortamiento de la validez temporal de las leyes denota de por sí un déficit en uno de los atributos exigibles a las normas en general, pero sobre todo muy en particular a las de naturaleza urbanística: la voluntad de permanencia, como expresión de otros requisitos tales como la estabilidad, la seguridad jurídica o la asimilación por el cuerpo social y por la multiplicidad de agentes que más directa y diversamente intervienen en los procesos urbanísticos.

⁷ *Los veinte años que median entre la primera ley del Suelo (1956) y su primera Reforma (1975/6), se acortan a 15 - tras el fallido intento de su sustitución y adaptación al nuevo régimen político durante la transición (pactos de la Moncloa de 1978)- en la subsiguiente reforma (Ley 8/90 y texto Refundido del 92); para pasar a los cinco o seis entre ésta y las inmediatamente posteriores: la de la Comunidad de Madrid en 1995 y la del Estado en 1998, hasta llegar a la vigente en la Comunidad (Ley 9/2001), aprobada hace apenas cuatro años.*

Teniendo en cuenta lo antedicho, la extensa aceptación de la que muy probablemente goza hoy la negativa valoración de la vigente ley de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001) no constituye razón suficiente para fundamentar, por sí sola, la oportunidad de su inmediata reforma *[máxime con un alcance similar al que se deduce de lo propuesto por la Comisión de Expertos]*⁸.

Cuatro son, a nuestro juicio, los requisitos adicionales que deberían concurrir para juzgar que el momento de la reforma es el oportuno:

- Haber llegado a establecer *[o estar en condiciones de poder hacerlo]* un diagnóstico convincente sobre la realidad urbana y territorial (madrileña) y sobre las insuficiencias de la vigente legislación para afrontar y mejorar dicha realidad tanto a corto como a largo plazo *[en una perspectiva de sostenibilidad]*. Doble diagnóstico que, además de identificar y explicar con acierto y claridad los problemas del presente y su génesis, debería traslucir y proyectar un inequívoco esfuerzo prospectivo⁹.
- Y junto a ello, tener capacidad para presentar ordenadamente y con claridad los objetivos de la reforma, acreditando la adecuación y proporcionalidad entre ellos y los medios a utilizar *[particularmente los de naturaleza normativa]*; señalando o midiendo –al tiempo y con la misma claridad- los efectos de la reforma propuesta sobre la compleja y diversa realidad normativa ya consolidada o amparada por la legislación objeto de reforma¹⁰.

⁸ Tal y como señala **Jesús Morón** en el dictamen incluido en el **Anexo 1** “la inflación normativa ha sido de tal calibre que difícilmente pueden gestionarse los planes urbanísticos con la serenidad, el rigor, la transparencia, la seguridad jurídica, y la eficacia que sin duda requiere un fenómeno social tan complejo y sujeto a tantas tensiones, como el urbanístico. Baste como botón de muestra, para cualquiera que haya tenido experiencia en la materia, la situación generada por el Régimen Transitorio de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, que ahora se pretende derogar en bloque, para evidenciar el **desbarajuste producido** y, el que puede avicinarse con un nuevo marco legal.

Lo anterior lleva inexorablemente a plantearse la necesidad de un vuelco normativo (nueva legislación en la materia), que siempre estaría justificado, a pesar de los mencionados inconvenientes, si la consecución de las necesidades sociales encontrasen un impedimento global en la legislación vigente.

⁹ “Nadie aquí se ha dotado previamente de la forma habitual de estudio y de evaluación de las políticas precedentes que se conoce como *Libro Blanco*, ni se ha sometido al contraste público ni siquiera científico de sus fundamentos”, Cita textual extraída de **Damián Quero Castanys**, arquitecto. *¿Qué se piensa antes de hacer una Ley?..* Conferencia dictada en la jornada de urbanismo tras la sentencia de 1997 del Tribunal Constitucional, organizada por el Instituto Madoz del Territorio Urbanismo y Medio Ambiente. Ver texto completo en **Anexo 1**

¹⁰ “En este sentido el texto articulado, en su exposición de motivos, no especifica las razones por las que el marco legal vigente (básicamente la Ley 9/2001) no funciona, es decir resulta insuficiente para dar respuesta a las necesidades colectivas, que tampoco se explicitan. Las justificaciones son más bien genéricas, y de corte administrativo, mediante apelaciones a la eficacia, flexibilidad, transparencia y

- Posibilidad real de llegar a establecer una efectiva coordinación entre el Gobierno Central y el de la Comunidad, a fin de alcanzar la máxima coherencia y convergencia entre las Reformas a llevar a cabo en ambos niveles (las reformas de la Ley Estatal y de la Autonómica, al menos la de la Comunidad de Madrid).
- Posibilidad, asimismo real, de alcanzar el más amplio consenso político – prácticamente la unanimidad- sobre una Reforma basada no sólo en objetivos comunes, sino además –y sobre todo- en un firme propósito de estabilidad y durabilidad.

De la apreciación sobre la proximidad o lejanía de tales requisitos podría finalmente depender el juicio sobre la oportunidad o no de la Reforma que ahora, en concreto, se nos está proponiendo.

En España, la legislación urbanística –en sentido estricto- tiene ya [*¿o sólo*] medio siglo de antigüedad. Ese periodo y los cambios que durante el mismo ha experimentado la realidad [*en primer término, aunque no sólo, la urbana y la territorial*], tiene desde luego amplitud y profundidad suficiente para que aquella puede ser hoy observada con suficiente perspectiva.

Examinadas cada una de las leyes que han ido adoptándose desde la inicial de 1956, podría ser de cierta utilidad llegar al establecimiento de una especie de genealogía capaz de detectar y destacar los aspectos comunes y los diferenciales. Con ese fin y con propósito meramente enunciativo, cabría sugerir el análisis de los siguientes aspectos:

- El diagnóstico de la realidad –más o menos explícito- y las razones expuestas como autojustificación de la oportunidad y pertinencia de lo que al respecto han propuesto cada una de esas leyes¹¹.

limitación de la discrecionalidad administrativa, que en todo caso, siendo deseables, no se sustentan en un análisis crítico del ordenamiento vigente” Jesús Morón en Dictamen antes citado ,ver Anexo 1.

¹¹ *A tal fin es extraordinariamente ilustrativo el análisis comparativo de las Exposiciones de Motivos con que se acompañan cada una de esas leyes.*

- La colocación o contextualización de la génesis, producción y aprobación de cada una de las reformas, dentro de la evolución *[o los avatares]* del movimiento cíclico de la producción y el mercado inmobiliarios¹².
- La impronta o sesgo que más y mejor las caracteriza desde el punto de vista de la disciplina [científica o profesional] que cabe reconocer como dominante en cada una de ellas.

Todas esas leyes, han mantenido en común su filiación inequívoca de la Ley del 56 ,de la que nos han sabido *[o querido]* desprenderse. Tan potente era la estructura y la lógica interna de esa Ley, que sus sucesivas reformas, por más que quisieran distanciarse, han seguido siendo tributarias de ella. Planteadas expresamente o no como reformas, los elementos innovadores han terminado por afectar más que nada a los aspectos adjetivos, sin alterar de modo significativo a lo más nuclear de la ley originaria.

Pero al mismo tiempo –y desafortunadamente- esas mismas reformas han dejado de renovar e incluso han ido paulatinamente desprendiéndose de lo más valioso que tuvo aquella primera ley: su inspiración en una cultura y una práctica, ensayadas previamente desde tiempo atrás y fuertemente enraizadas en una disciplina por entonces naciente: el planeamiento urbanístico y la ordenación urbana¹³.

¹² Con excepción de la primera Ley (56)y *[de modo más azaroso]* de la última estatal (1998), las otras iniciaron su andadura con el paso cambiado. Su génesis, muy determinada por los avatares del ciclo inmobiliario, no se correspondió con la cambiante situación a la que debieron hacer frente. Así la reforma del 76 hija del periodo de frenético desarrollismo de los 60 y primeros 70, se encontró con el novedoso panorama provocado por las sucesivas crisis del petróleo, y en lugar de hacer frente a una prosecución indefinida de la expansión urbana se encontró con una ausencia casi total de instrumentos para actuar sobre la realidad urbana existente.

Algo similar ocurrió con la siguiente reforma de los primeros 90, que tras el periodo de repetición del boom inmobiliario (85-91), hubo que vérselas con una crisis cuya duración coincidió con el breve periodo en que aquella estuvo vigente (es decir hasta la sentencia del Tribunal Constitucional en 1997).

Finalmente, la ley del 98, que en cierta medida obedeció más a otras razones *[principalmente a la citada sentencia]*, que no a una voluntad de enderezar los acontecimientos inmobiliarios, se encontró probablemente sin saberlo con que el viento está vez soplaba de espaldas ,sirviendo así de alimento a las tendencias extraordinariamente expansivas de la última fase ascendente del ciclo inmobiliario.

¹³ Resulta fácilmente reconocible, en este sentido, el “sello de autor” que impuso, como partícipe en el alumbramiento de esa primera Ley, el arquitecto urbanista Pedro Bidagor, artífice en la posguerra del primer Plan urbanístico para Madrid. Al igual que resulta también identificable, con la presencia de otro de sus autores –Eduardo García de Enterría-. “la complementariedad disciplinar entre derecho urbanístico y técnica de ordenación y planificación” a la que ha aludido en más de una ocasión Damián Quero (Ver nota 7).

Ese preocupante alejamiento de lo más incisivo de la cultura y la práctica urbanística ha sido puesto en evidencia desde hace ya tiempo y con particular lucidez por Damián Quero:

“y resulta así que la abstracción académica y el punto de vista burocrático de quienes no intervienen en la práctica urbanística no dan por resultado, en su necesaria abstracción, más que el afianzamiento y el ensimismamiento, sin siquiera actualización, en el viejo cuerpo normativo”¹⁴.

Ese ensimismamiento da lugar, por lo demás, a un problema de espinosa solución: actuando como un mecanismo de retroalimentación [*o una suerte de “pedagogía en negativo”*], degrada la práctica urbanística subsiguiente, empobrece la cultura y deja exánime al cuerpo profesional para - en una eventual y posterior reforma - poder superar [*mediante la experiencia acumulada*] las carencias de la norma,

En nuestra opinión, una de las principales equivocaciones del enfoque adoptado en esta reforma reside, precisamente, en su insistencia en transitar caminos ya trillados, que siendo altamente discutibles en su utilidad para afrontar los problemas del pasado, son decididamente fútiles para encarar los del futuro.

Dos últimas observaciones formales antes de entrar de lleno en el contenido de la propuesta:

Una de las cualidades que adornan la reforma, haciéndola ventajosa sobre la vigente ley, es sin duda su concisión y extremada brevedad. La otra –aún más apreciable- es la indiscutible superioridad sintáctica del nuevo texto¹⁵.

Ventajas que aún sin anularse quedan demasiado neutralizadas por dos importantes carencias:

- Los importantes vacíos de regulación que reclaman inevitablemente ser acompañados por un posterior desarrollo reglamentario¹⁶.

¹⁴ Damián Quero. Ver referencia en nota 7.

¹⁵ Probablemente algún mérito habrá tenido al respecto la labor callada de algún miembro de la Comisión. El juicio positivo sobre ello parece ser casi unánime. Como señala **Jesús Morón** en su dictamen : “, si bien el texto articulado simplifica notablemente la vigente y ciertamente tortuosa Ley 9/2001, mantiene su esencia, de ahí que, salvo que sufra notables rectificaciones, en trámites sucesivos, **su oportunidad es más que cuestionable** y ello, a pesar de que, insistimos, significa una mayor claridad y sistematización de la vigente legislación madrileña, al menos en los que se refiere al apartado de la gestión del planeamiento.” **Jesús Morón** en Dictamen varias veces citado ,ver **Anexo 1**.

- La ambigüedad, indeterminación e imprecisión terminológica de algunos de los principales conceptos que en la Ley se manejan.

¹⁶ Más allá del propósito de asumir los viejos Reglamentos de la Ley del 76 renovando su vigencia, que por demasiado ligero no parece que deba ser tomado en serio, cabe señalar que con ello el atributo de brevedad que la Ley ostente queda en la práctica ciertamente comprometido.

II. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y CARÁCTER DE LA REFORMA PROPUESTA

La modalidad bajo la cual se reviste en este caso la propuesta o, si se prefiere, la fórmula adoptada por la Comisión para emitir el dictamen solicitado, lejos de propiciar un debate ordenado para facilitar así su enjuiciamiento, lo dificulta sobremanera.

Es tan espeso el silencio sobre la razón de ser de la Ley, tan banales sus objetivos y finalidad y todo ello tan ajeno, en definitiva, a la realidad del territorio en donde habrá de aplicarse, que difícilmente podrán llegarse a comprender las principales intenciones y el verdadero alcance de la propuesta mediante su análisis directo

Más apropiado parece en este caso adoptar una táctica de aproximación psicoanalítica *[por así decir]* que haga emerger o extraiga las intenciones y los objetivos no tanto de lo que la propuesta dice, sino de sus múltiples y variados “*lapsus*”¹⁷

En cualquier caso, junto a lo que la propuesta explícita o implícitamente contiene, resulta indispensable detenerse en sus carencias, analizándolas.

No es difícil detectar al respecto algunos “vacíos” que resultan especialmente clamorosos:

- la total ausencia de un diagnóstico previo (más allá del que implícitamente y de modo extremadamente sintético contiene el Decreto de constitución de la Comisión).
- la ausencia, igualmente, de una valoración *[crítica o no]* de la Ley objeto de reforma.cualquier referencia, por breve que fuese, a la experiencia –tan dilatada como frustrante- que se ha ido acumulando en los sucesivos intentos de ordenación territorial en esta región *[desde tiempo casi inmemorial]*.
- el olvido una vez más de los problemas propios de la ciudad realmente existente y de las necesidades de encarar su mantenimiento y transformación, pese a la

¹⁷ *Ocultación ,en definitiva, de un inconsciente subjetivo y colectivo que compone una tupida urdimbre de ecos ancestrales (ley de 56), deseos reprimidos (derogación de cualquier clase de ley urbanística), obsesiones (“la escasez de suelo edificable” y su precio como origen del mal) y compulsiones (urgencia y voracidad en la ocupación y colonización de nuevo territorio).*

alusión que el Anteproyecto ha incorporado a última hora aunque una vez más desde la óptica del crecimiento (interior).

- La no por clásica menos indispensable distinción –ordenada y jerarquizada- de principios, fines, medios, objetivos y metas.

Para conocer y analizar la finalidad y los objetivos de la reforma propuesta así como los motivos en que se fundamenta, conviene comenzar con el examen de los documentos en donde aparecen formulados de modo explícito: el Decreto de constitución de la Comisión y el Preámbulo o Exposición de motivos del texto articulado.

Por su parte este último, además de permitirnos ampliar significativamente el conocimiento de lo antedicho [*esta vez por deducción a partir de lo que contiene, de lo que añade y de lo que quita*], servirá para poder encuadrar y caracterizar la reforma propuesta.

De modo expreso y directo –a diferencia del programa electoral del partido gobernante- el mencionado Decreto plantea la necesidad de “la reforma de la actual normativa” (es decir, de la Ley 9/2001).

Dicha reforma resultaría necesaria según se dice en el Decreto, para “establecer líneas de urgente solución”, en orden a mejorar el actual funcionamiento del mercado inmobiliario, singularmente en tres aspectos: agilidad, seguridad y transparencia.

Con relación a ello, a la nueva norma se le encomienda la tarea, si no de conseguir, sí al menos de permitir o favorecer los siguientes objetivos:

- Una mayor celeridad de los procesos de generación de suelo urbanizable.
- Una mayor seguridad jurídica.
- Una general agilización de los procedimientos administrativos.

Objetivos que si de por sí no pueden dejar de ser compartidos, requerirían un mayor detenimiento en el análisis de sus diferentes posibilidades de llegar a alcanzarse – preferente o exclusivamente - mediante una ley urbanística.

De la documentación facilitada para juzgar el trabajo de la Comisión no parece desprenderse que el análisis de esos tres últimos objetivos (de la Reforma), que en gran medida deberían ser *[conforme al mandato]* los atributos más destacables de la misma, haya sido objeto de reflexión y discusión, sino central al menos complementaria o instrumental, en las labores llevadas a cabo en el seno de aquélla.

En todo caso lo que debe subrayarse aquí es que la formulación de los fines *[reforma de la normativa]* y objetivos *[atributos de la nueva norma]* antes aludidos, va precedida del enunciado de lo que –aun no expresado como tal- constituye el principio o “tesis central” que proporciona verdadero significado y alcance a la tarea encomendada a la Comisión

En efecto, del preámbulo del decreto de constitución de la Comisión de expertos puede extraerse la siguiente línea argumental:

- 1º el acceso a la vivienda para los ciudadanos constituye un problema→
- 2º para resolverlo, ampliando las posibilidades de dicho acceso, es preciso agilizar la transformación / urbanización de suelo.

Dicho de otro modo: la falta o escasez de suelo –asumida al parecer como un dato objetivo e irrefutable- es causa (al menos una de ellas) de ese problema (las dificultades de acceso a la vivienda) y de otros (a los que el preámbulo alude sin especificar cuáles son).

Esa tesis o principio constituye, por lo demás, el principal nexo no sólo ni principalmente con la **vigente** ley estatal –“*por lealtad y respecto al bloque de constitucionalidad*”- sino sobre todo con la visión o “filosofía” que bajo ella subyace.

Ello se expresa de modo particularmente revelador en la Exposición de Motivos de la propuesta de texto articulado:

“La presente Ley parte, pues de estas firmes convicciones. Se atiende.....a las ideas que alentaron la Ley 6/1998....apartando sólo, por lo tanto, del proceso de transformación....aquellos terrenos en los que concurren especiales valores....El resto

*del suelo que no tenga ya la condición material de urbano, se considerará apto para la urbanización....”.*¹⁸

Excuso decir que entre dichas convicciones está la que, ahorrándose cualquier otro diagnóstico, lo condensa del siguiente modo:

“...(la necesidad de superar) 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...”

Así pues, en la escasez “cuasi” natural del suelo –reforzada por la lentitud de los procesos de adecuación para poder edificar sobre el mismo- es donde, según esa visión, reside la responsabilidad del encarecimiento de la vivienda.

Poco importa si los hechos y el análisis de los mismos desmienten una y otra vez la linealidad de esa argumentación.

De nada vale la comprobación de que son los factores y los cambios registrados en el campo de la demanda los que explican la formación y evolución de los precios.

Una vez más –como con tanta frecuencia ocurre-, desde una **media verdad** [*la “escasez” – con los diversos factores que la refuerzan - determina un incremento en los costes de producción que el promotor ha de soportar*], se llega directamente a una **gran falacia**: son esos costes los que al determinar el precio de la vivienda terminan así encareciéndola; precio que los compradores –tanto si usuarios, inversores o ambas cosas- no tienen más remedio que soportar.

Una vez afianzada esa convicción a casi nadie parece importarle el que se siga “razonando” en términos de escasez de oferta – y su consiguiente conclusión sobre la conveniencia de aumentarla -, aunque mientras tanto la producción y las transacciones dupliquen o casi tripliquen las cifras que expresan las necesidades derivadas del saldo de nuevos hogares.

¹⁸ Esta “declaración de principios” ha sido eliminada después en el Preámbulo del Anteproyecto

Del mismo modo que una vez consagrado ese “razonamiento” como convicción o creencia económica -por débil que sea su fundamento teórico y sobre todo empírico-, no es preciso ya hacer demasiados distinguos: prácticamente igual da que esa escasez se refiera al suelo calificado, al suelo urbanizado o al suelo “ofertado”.

Y sin embargo esa distinción resulta ser clave para conseguir no ya una disminución de los precios del producto final *[la vivienda, por simplificar]*¹⁹, cuyo origen y explicación estén en otro campo *[en el de la demanda]*, pero si al menos una eliminación de algunas de las muchas ineficiencias que lastran el proceso productivo y, con ello, una reducción de los costes de producción; objetivo éste con el que no cabría más que estar de acuerdo.

De lo contrario, esa apelación indiscriminada a la escasez, sin más, acaba traducándose en una obsesiva preocupación por extender y aumentar la superficie del suelo calificado *[declarado como apto par urbanizar]* en la ingenua *[o no tan inocente]* creencia, de que ello inducirá un proceso de competencia que acabará llevando los precios hacia abajo. Cuando, al revés, la única consecuencia verificable seguirá siendo la elevación generalizada del precio en lo que anteriormente era suelo rústico, la consiguiente alimentación de la espiral especulativa y finalmente el ulterior recalentamiento del mercado inmobiliario en su conjunto.

Tal “descubrimiento” no es nuevo. Por no retrotraerse demasiado atrás en el tiempo cabe recordar aquí –rindiéndole de paso un merecido homenaje- el seminal artículo que Pedro Bidagor publicó en los primeros 50 del pasado siglo y que particularmente tuvo la fortuna de acabar plasmando en la Exposición de Motivos de la “ley originaria” (56):

“La persecución del beneficio fácil que proporciona la venta de suelo rústico a precio de edificable se propaga en círculos cada vez más amplios, y así resulta que, alrededor de la ciudad, se determina una superficie extensísima en la que los precios no obedecen a ninguna base real y constituyen un obstáculo insuperable para el desenvolvimiento ordenado de la ciudad.

La superficie por la que, en los alrededores de Madrid, se solicita un precio superior a su valor real según su condición agrícola es aproximadamente unas cuatro veces la prevista

¹⁹ Meta realmente inalcanzable a partir de semejantes instrumentos.

para sus necesidades. Su utilización supondría que la ciudad llegara a alcanzar poblaciones fabulosas del orden de los diez millones de habitantes. La sobrevaloración de base falsa se mide por miles de millones de pesetas” [de hace medio siglo]²⁰.

Más recientemente, con similar lucidez y con estilo literario aun más brillante, Damián Quero nos recordaba esa misma idea en su anteriormente citada conferencia:

“No quiero ocuparme en la cuestión esencial de la incidencia de los planes en el mercado del suelo mediante el sobredimensionado de la llamada oferta de suelo....Sólo debo mostrar mi desaliento por tener que seguir padeciendo durante décadas una cuestión de tan fácil enfoque y resolución conceptual y matemática, que perdura con apariencia de controversia científica no se sabe si por empecinamiento en las ideas o por pereza en el estudio de tan sencilla cuestión.....Lo que se hace es usar el término como metáfora sustitutiva de la idea genérica de “proponer”, “dibujar” o “prever” un amplio campo (nunca mejor dicho) de actuación para, sólo eventualmente, formar ofertas de suelo. Pero la distancia entre ambos conceptos (“dibujar o clasificar” y “ofertar”) es tan inconmensurable como la que hay entre la constatación geológica de la dimensión de los depósitos subterráneos de hidrocarburos fósiles y la oferta de gasolina en el mercado de abastecimiento.”

A lo largo de la Exposición de Motivos y junto al enunciado de algunos principios, se entremezclan elementos de un pretendido diagnóstico, además de una serie limitada de objetivos.

De todo ello cabe destacar, en síntesis lo siguiente:

1. La solemne declaración con que se inicia dicha Exposición proclamando *“el [estricto] respeto al bloque de constitucionalidad y la [absoluta] lealtad al mismo”*, no está suficientemente deslindada, a nuestro juicio, respecto a la adscripción a *“las ideas que alentaron la ley 6/1998”*. dando por sobreentendido que la ley 6/1998 o la particular interpretación de las (dos) sucesivas sentencias del Constitucional forman parte de dicho “bloque”. En definitiva queda la duda de si la consideración de dicha ley como “punto de partida obligado para las leyes urbanísticas

²⁰ *“El Problema del suelo en los alrededores de Madrid”*. Revista “Gran Madrid” nº 24 Año 1954.

autonómicas” y la mencionada *lealtad* se trasladarán o no a la nueva Reforma de aquélla, que ahora parece estar preparándose desde el Gobierno central²¹.

2. El propósito de agilización de los procesos de transformación del suelo se traduce, con rapidez e inmediatez excesivas, en la necesidad de suprimir “*la multiplicidad de intervenciones administrativas que embarazan y demoran...*”, sin que haya habido ningún análisis previo de los elementos que determinan la actual complejidad y la consiguiente distinción entre la que surge de la naturaleza propia de los procesos y la que se origina en la ineficacia del dispositivo burocrático²². No hay pues la mínima alusión crítica al espejismo al que tantas veces han sucumbido las leyes precedentes en su pretensión de superar las rémoras de una administración *[supuestamente]* anquilosada e ineficaz, mediante el señalamiento de plazos más exigüos y exigentes *[luego en la práctica sistemática y clamorosamente incumplidos]*.
3. No sólo late sino que se hace explícita más de una vez en la Exposición de Motivos, una concepción del territorio como “todo urbanizable” - excepto el suelo que presenta especial valor – como si la preservación del resto, precisamente por su escasez e irreproductibilidad, no lo tuviera. Entendimiento que se proyecta en una visión del territorio aún no urbanizado como algo residual y se prolonga en una atribución al planeamiento de un papel y un carácter esencialmente negativos.
4. En ausencia de un diagnóstico sustentado en la observación y el examen de “*la realidad real*”, toda la complejidad de esta región pretende encerrarse en unas pocas cifras, cuya expresión agregada y porcentual lejos de evidenciar aquélla, sólo logra enmascararla ante el lector incauto: ¿O es que a caso no ha advertido la Comisión que ese escaso 17,49% que aún queda por colonizar –casi 150.000 ha-, es el doble del actual suelo urbano, en donde viven y trabajan casi 6 millones de

²¹ Esa duda se afianza con la lectura del texto articulado, en donde todas las remisiones a la ley estatal no son a la que en cada momento resulte vigente sino a la que, en concreto, ahora lo está (Ley 6/1998)

²² Ese análisis podría ser esclarecedor, porque ejemplos hay de todo y para todo. Actuaciones de gran envergadura –públicas o privadas- que se han iniciado y desarrollado con extraordinaria celeridad, junto a pequeñas intervenciones que se eternizan; y ambos tipos sometidos a las mismas figuras, a iguales reglas de tramitación y, en definitiva, a idéntica legislación. O bien, Operaciones –bien notorias, por cierto y alguna muy próxima a las antes aludidas- estancadas y sin conseguir despegar tras haber transcurrido casi tres lustros desde su alumbramiento *[y eso que alguna ha llegado a contar con una ley casi “hecha a la medida”- la vigente- con la aceleración “ad hoc” en su tramo final de aprobación y que ahora se contrarresta con su “autoreforma” para seguir manteniendo esa Operación en dique seco]*.

personas?²³. ¿Pueden sus componentes no haber caído en la cuenta que esas casi 150.000 ha (es decir casi mil quinientos millones de metros cuadrados de suelo) son casi **50 veces** lo que ha consumido la ciudad consolidada a lo largo de 11 siglos²⁴. Para razonar en términos de escasez –siempre relativa- ¿no sería más lógico diferenciar lo que sucede en los muy distintos lugares del territorio regional? [*o es que da igual a esos efectos lo que sucede en el municipio- capital o en los pueblos de la sierra o de la sagra?*]

Y lo más sorprendente es que desde la extremada simpleza de esos indicadores porcentuales, se haya pretendido dogmatizar con la arrogancia propia del “pensamiento único” ,al afirmar que *“la propia situación real del territorio de la Comunidad de Madrid no deja ya margen alguno para otro tipo de planteamientos [distintos al todo urbanizable], por muy bienintencionados que estos sean”*.²⁵

5. El Anteproyecto , dando marcha atrás respecto al texto que se proponía en el Dictamen²⁶ y siguiendo quizás las indicaciones de uno de los votos particulares²⁷, ahonda en una visión de la propiedad teñida de ecos fisiocráticos [*por así decir*] Esto que resulta muy visible en el texto articulado, y que será comentado con mayor detenimiento en posterior apartado²⁸, se pone plásticamente de manifiesto, también, en la Exposición de Motivos:

“el derecho que corresponde a los propietarios de un Estado de libertades como el nuestro, a promover la transformación del suelo de su propiedad”.

²³ Ver en Anexo Cuadro de Indicadores.

²⁴ Los 2.720 ha que ocupan en Madrid el Centro Histórico y su Ensanche decimonónico.

²⁵ También en este caso se ha eliminado esa afirmación en el Preámbulo del Anteproyecto.

²⁶ El cambio de orientación se hace palpable al comparar las Exposiciones de Motivos de cada una de las versiones Así donde la primera decía : “se incorpora así, un sistema de ejecución abierto a la libre concurrencia, que ha probado ya su eficacia en la última década en la Comunidad Autónoma valenciana en la que hizo su primera aparición, previa depuración de aquellos aspectos de su inicial regulación en dicha Comunidad que habían suscitado reparos en la doctrina...” la segunda ha pasado a decir:” a la vista de ello, alguna legislación autonómica introdujo la figura del empresario urbanizador, si bien con cierto exceso de prerrogativas, que ha aconsejado su revisión en textos legales más recientes, conservando este protagonismo empresarial, pero **sin perjuicio de la preferencia temporal de los propietarios para protagonizar la ejecución, ya en un primer momento, como en su preferencia para la posterior adjudicación cuando llegan a representar un determinado porcentaje de propiedad**”.

²⁷ Ver dentro del Dictamen, el voto particular de uno de los miembros de la Comisión Manuel Jesús González González - así como el comentario al mismo que se incluye aquí en el bloque III. En ese voto su autor lamentaba con escándalo el alejamiento de esa visión tradicional de la propiedad que según él se apreciaba en la inicial propuesta

²⁸ Ver igualmente el voto particular de otro de los miembros de la Comisión –Javier García Bellido- así como nuestro comentario al mismo en el bloque III y en el Anexo 1.

Declaración de principios que descansa en una cierta confusión o equívoco: una cosa es que la transformación del suelo exija como requisito tener u ostentar la propiedad del mismo, y otra - **bien distinta**- es la identificación sin más del derecho de propiedad del suelo con el derecho a la transformación del mismo.

6. Desde esa atribución al propietario de una posición tan central y decisiva nacen asimismo algunas otras distorsiones de enfoque:

*“Los Planes Generales [incluirán, por supuesto esas decisiones básicas y] ofrecerán con ellas una referencia segura a **propietarios y promotores**.....pero sin más limitación de la libertad de éstos a la hora de ubicarlas en el territorio que el someterse al escalonamiento que la realidad exija....”*

Esto es, visión reductiva del Plan, como carta de derechos otorgada, que deja fuera de campo al resto de los ciudadanos : a éstos *[las generaciones presentes y futuras]* ¿quién o qué les dará seguridad y certidumbre sobre la ciudad y el territorio en el que habitan?.

7. Poco dice, en cambio, la exposición de Motivos sobre los objetivos de [mayor] agilidad, seguridad y transparencia en el mercado de suelo y sobre “las líneas de urgente solución” para lograr una mayor celeridad en los procesos de generación de suelo urbanizable, una mayor seguridad jurídica y una general aplicación de los procedimientos administrativos.

Será pues necesario rastrear en su búsqueda a lo largo del texto articulado ya que en la Exposición de Motivos todo lo antedicho queda envuelto en un solo párrafo. *[el segundo]* en donde se resalta de un modo un tanto genérico la bondad de tales objetivos y los beneficiosos efectos que de ellos cabe esperar, pero sin dar demasiadas pistas de cómo consiguen alcanzarse a través de lo propuesto en el texto articulado

“flexibilizar, en consecuencia, la regulación de los procesos de desarrollo urbano con el fin de aminorar la excesiva dosis de discrecionalidad administrativa de la 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 son demasiado amplios”

Declaración ésta que si bien en sus propios términos no puede por menos que ser universalmente compartida, requeriría la prueba del contraste para acreditar finalmente que se ha alcanzado “la piedra filosofal” : por ejemplo, ¿cómo se logra en la propuesta ese ansiado equilibrio entre “flexibilización en la regulación” y “[reducción] de las dosis de discrecionalidad administrativa”?, ¿acaso sólo, o principalmente, vaciando de contenido el planeamiento, con la generalizada extensión del silencio administrativo y con la [cuasi] avocación de competencias por la Comunidad?.

8. Si bien la Exposición de Motivos de la primera versión (Dictamen) contenía una amplia referencia a la nueva regulación de la figura del Agente Urbanizador que ,con toda clase de cautelas parecía presagiar un cierto avance respecto a la mostrada inoperancia de la regulación de esa misma figura en la vigente legislación madrileña (ley 9/2001) ²⁹, el Anteproyecto ha desandado con decisión ese camino tan tímidamente emprendido antes..se desarrolla en el texto articulado. En todo caso dada la aparente importancia que inicialmente se concedió esta nueva regulación (aparentemente el elemento más innovador de la primera propuesta), y teniendo en cuenta el interés que había suscitado en posterior apartado se analizará y desarrollará con mayor extensión³⁰.

Por resumir, la Exposición de Motivos está sobrada de ideología *[(neo)conservadora, más que liberal]* y demasiado carente en cambio de otros elementos más necesarios.

Sobre todo se echa en falta :

- 1º. Un diagnóstico *[sintético como corresponde a una Exposición de Motivos]* al menos sobre los tres aspectos siguientes:
 - La realidad urbana y territorial de esta Comunidad .
 - Los procesos y fenómenos recientes, así como las tendencias observables.

²⁹ Como señala **Edmundo Angulo** en sus comentarios “el agente urbanizador, o adjudicatario en concurso, está sometido a tales restricciones y preferencias a favor de los propietarios de suelo que prácticamente no ha tenido aplicación desde la entrada en vigor de la Ley 9/2001, habiendo provocado como único efecto una reacción defensiva del propietarios de suelo quienes, con mayor o menor convicción, han multiplicado la formulación de iniciativas urbanísticas, atascando aun más la ya escasa capacidad de gestión de las Administraciones municipales” Ver dichos Comentarios en **Anexo 1**.

³⁰ Ver especialmente el Dictamen incluido en el Anexo 1 que versa específicamente sobre la susodicha figura.

- La ley que se reforma (9/2001), con el consiguiente balance crítico
- 2º. Una presentación *[igualmente sintética]* de objetivos, clara e inequívocamente ordenados y jerarquizados, con la consiguiente explicación de los medios que en la propuesta se arbitrarán para alcanzarlos.

Habiendo, como hay, una carencia casi absoluta en la documentación facilitada por la Comisión sobre el primero de esos elementos, difícilmente podrían haberse llevado sus conclusiones a la Exposición de Motivos³¹. Menos aún puede reconocerse rastro alguno en la propuesta de texto articulado.

Para el segundo, en cambio, las insuficiencias evidentes de la Exposición de Motivos pueden ser en parte compensadas mediante la lectura y el (psico)análisis de dicho texto articulado.

Lo primero que sorprende a este respecto es el limitado y exiguo lugar que la propuesta ha reservado para enunciar de modo explícito los principios en los que se basa y los objetivos que persigue.

En efecto, una vez eliminado de modo prácticamente completo el título Preliminar de la Ley sujeta a reforma (título desarrollado mediante ocho *[largos]* artículos) sólo queda la Exposición de Motivos como lugar en donde plasmar el enunciado de aquéllos³².

Pero si inadecuado es *[que no lo es]* el reservar un espacio específico del cuerpo normativo *[del texto articulado, en este caso]* para establecer los principios y señalar los objetivos, tanto más lo será hacerlo en un sitio *[como es la Exposición de Motivos]* más apropiado para razonarlos y justificarlos que no para enunciarlos.

³¹ Aunque puede decirse que no existe un Diagnóstico como tal, las excepciones que - a modo de vestigios- cabría señalar al respecto, serían:

a) lo que aquí se ha conceptualizado como "tesis central", la cual podría considerarse como diagnóstico implícito (ya contenido en el Decreto de constitución de Comisión y más condensadamente reiterado en la Exposición de Motivos).

b) el Informe Económico Preliminar, referido a un aspecto muy parcial de la realidad.

c) algunas de las consideraciones que al hilo de su argumentación aporta Javier García Bellido en su voto particular.

³² De nuevo aquí tenemos ocasión de comprobar las importantes servidumbres que lleva consigo la fórmula adoptada por la Comisión para emitir su Dictamen. La simulación del resultado que se ha pretendido alcanzar, mediante una "maqueta" [texto articulado] extraordinariamente detallada y fiel a dicho resultado, junto con una técnica legislativa mucho más experta y depurada que la de la vigente Ley, lleva a prescindir de cualquier elemento discursivo en el referido texto. La consecuencia de ello es que el Dictamen se priva así de un lugar para poder enunciar en qué reposa la propuesta que formula y qué finalidad se pretende alcanzar con ella.

La cuestión tiene especial importancia no sólo porque esa ausencia *[de explicitación de principios y objetivos]* desnaturaliza y recorta el sentido mismo de la Comisión - y del Dictamen que se le ha encomendado -, sino porque, además, al haberse terminado por rebasar ampliamente el inicial alcance de la reforma, resulta más imprescindible la clara y directa exposición de los *[nuevos]* principios y objetivos que vendrán a sustituir a los sustentados en *[y por]* la Ley sustituida *[y por consiguiente, derogada]* por la nueva.

Ante tales objeciones quizás pudiera intentarse una doble *[aunque no muy coherente]* explicación:

- la no necesidad *[o inconveniencia]* de recargar la norma reiterando principios que, por obvios, están universalmente admitidos

o, por el contrario,

- la pragmática conveniencia de eludir desencuentros y disputas sobre cuestiones de principios, para poder así reunir más fácilmente el necesario consenso.

No obstante, la consistencia de cada una de esas réplicas por separado –y de la de ambas entre sí- es demasiado frágil.

En el primer caso, porque predicar ese mismo postulado respecto a otras normas, conduciría sencillamente al absurdo³³.

En el segundo, porque el conflicto o la contraposición que muy probablemente existe en torno a esas cuestiones básicas, acabará expresándose en todo caso, sólo que de modo desordenado y en la ocasión menos adecuada, contribuyendo así al acrecentamiento de la confusión.

³³ Siguiendo esa misma "lógica", una leve remisión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cualquiera de sus sucesivas versiones, ahorraría su mención expresa y minuciosa en el texto Constitucional, condensando así en tan solo un artículo todo un capítulo [el 2 del Título 1]

De otra parte, por debajo de los principios y objetivos que la propuesta enuncia explícitamente en el único lugar que ha reservado para tal fin [*la Exposición de Motivos*], cabe reconocer algunos cimientos aun más básicos.

Entre ellos, el principal sin duda es la confianza prácticamente ilimitada no tanto en la “economía de mercado” como en la capacidad del negocio inmobiliario³⁴ para –a través del mercado- organizar del modo más eficiente la ocupación y el uso del territorio.

La antigua visión de la ciudad como lugar de los negocios abre así el paso a un nuevo entendimiento –el negocio de hacer ciudad-, en donde ésta se concibe directamente no ya como lugar ,sino como objeto propio de negocio e, incluso, como simple excrescencia del mismo.

Sin embargo, aunque el propósito de conseguir la más completa libertad de acción en los mecanismos que actualmente mueven ese formidable “tinglado”, responda al limitado repertorio del viejo credo liberal, el excesivo respeto al pasado y a alguna de sus arraigadas instituciones [*no tanto la propiedad privada del suelo, sino sobre todo las facultades que tradicionalmente se le atribuían*] resta coherencia y consistencia a las propuestas de sus nuevos celadores [*haciéndoles así más (neo) conservadores que propiamente liberales*].

Con todo ello, el respecto al “bloque de constitucionalidad” resulta demasiado escorado hacia uno de los polos. Aunque también forman parte de aquél, las políticas sociales en defensa de algunos bienes particularmente expuestos a la desprotección en ese libre desenvolvimiento de la acción del mercado, no llegan a ejercer el necesario contrapeso.

Las leyes urbanísticas, que en su dimensión de leyes sociales deberían tener, entre otras aspiraciones, la de buscar un mayor equilibrio entre intereses y bienes potencialmente enfrentados, reforzando las posiciones [*de los*] más débiles, en este

³⁴ *Negocio que al integrar o involucrar no sólo a la producción y su comercialización sino al mismo tiempo a la financiación de ambas cosas, amplía extraordinariamente el campo de juego, el número de actores [con sus potenciales conflictos] y el sistema de alianzas y, con todo ello, el poder fáctico y la influencia sobre los otros poderes [institucionales].*

caso dimiten- una vez más- de tal función, para centrar su atención y sus medidas en el reforzamiento de lo que ya el mercado favorece de por sí.

El reconocimiento implícito de la distancia que aleja el funcionamiento real de aquél respecto al paradigma *[competencia perfecta]* sobre el que se asienta la confianza de su eficiencia en la asignación de recursos, es lo que explica la preocupación por reponer algunos de sus necesarios atributos: agilidad, seguridad y transparencia. Sin embargo, yendo más allá de su invocación retórica, cuesta encontrar a lo largo de la propuesta de texto articulado cuáles son las reformas introducidas en el de la vigente Ley que permitan hablar o confiar, tras ellas, en una mejora sustancial de las susodichas cualidades.

Mas allá de la referida invocación, sí hubiera sido más que conveniente identificar cuales son los elementos o aspectos normativos que en concreto -aquí y ahora- restan o comprometen el dinamismo y la eficacia que indiscutiblemente el mercado imprime en los procesos de transformación territorial y urbana y en la asignación espacial de los recursos. Porque seguro que haberlos claro que los hay

Del mismo modo que, a estas alturas, debería haber quedado claro la inutilidad de contraponer a ese modelo de funcionamiento *[donde el mercado asume un papel central]*, cualquier otro basado en una voluntarista asignación de corte burocrático que, sin mejorar sensiblemente la desigualdad social y la exclusión, sólo conduce a incrementar la ineficacia³⁵.

Sin embargo, la necesaria limpieza de adherencias burocráticas que entorpecen el funcionamiento del mercado, precisamente en lo que éste tiene de más positivo –el dinamismo y la eficacia-, no debería confundirse con la simpleza desreguladora³⁶.

³⁵ *En cualquier caso quienes consideren que tal comparación, a nuestro juicio bastante ociosa, puede tener algún interés, deberían tratar de abandonar los cauces ideológicos por los que tiende a discurrir, para orientarla hacia terrenos menos movedizos, tratando en lo posible de establecer alguna comprobación empírica al respecto.*

³⁶ **Edmundo Angulo** señala al respecto que “los planteamientos que actualmente se hacen desde premisas liberales se distancian de los movimientos desreguladores de los años 90, dirigidos únicamente a reducir el alcance del intervencionismo estatal, subrayando en cambio la importancia de lo que llama fuerza, capacidad o calidad institucional del Estado; el objetivo ha de ser lograr la eficiencia o buen funcionamiento de las instituciones legales. (por ejemplo Francis Fukuyama: *“La construcción del Estado”*, Ediciones B, Barcelona 2004)

Entre las aspiraciones de la regulación debería estar el potenciar esas cualidades propias del mercado que acabamos de mencionar, sumando incluso otras en esa misma dirección. Pero si eso resulta demasiado difícil y ambicioso, al menos debería intentarse que las otras funciones que se le atribuyen *[a la norma]*, junto con la consecución de otros objetivos de naturaleza distinta, al menos no menoscabasen seriamente a aquéllas.

Pero, en todo caso, entre esas funciones –que no son declinables- han de estar precisamente las que tratan de garantizar, proteger y defender aquellos intereses y bienes que por su mayor debilidad o fragilidad pueden ser desplazados *[o arrasados]* por la acción del mercado. Ello implica fortalecer –en lugar de debilitar con la desregulación- la posición de los poderes públicos³⁷, en tanto es a ellos a quienes la carta Constitucional encomienda dicha defensa; en el cabal entendimiento de que ésta no puede limitarse sólo a lo que concierne al presente, sino que ha de velar por los recursos que habrán de proporcionar bienestar a las generaciones venideras.

Por ello, aunque no sólo, el territorio y la ciudad no pueden ser producidos y tratados como cualquier otro bien sujeto a las reglas ordinarias de su consumo y reproducción ni, menos aun, a las del negocio que en torno a ello cabe montar.

Pero es que además de no poder serlo enteramente, no deben serlo porque el territorio *[metropolitano]* y sobre todo las ciudades, de ser algo- por encima de cualquier otra cosa- han de ser precisamente el espacio público *[con sus infraestructuras de servicios]* que relaciona y organiza todo lo demás. Y, por ahora al menos, ese espacio público no puede ser directamente objeto de negocio.

Los comisionados pues *[o su mayoría, para ser justos]*, endosan al mercado -o más bien a la microeconomía inmobiliaria- la respuesta a unas cuestiones que no sólo no está capacitada para contestar sino que ni siquiera está en condiciones de entender: ¿crecimiento disperso o concentrado?; ¿exhuberancia irracional de infraestructuras o austeridad? ;¿mantenimiento del tejido productivo o deslocalización? ;¿renovación de la planta industrial o terciarización sin más?³⁸. Naturalmente que el negocio *[y el*

³⁷ Que no deberían equipararse ,sin más, a su artefacto administrativo

³⁸ Como acertadamente señala Juan Antonio Ridruejo “El mercado no reparte justicia social, no hace proyecciones a largo plazo, no prevé reservas para redes públicas ni equipamientos, no respeta la

mercado] acaba proporcionando respuesta a esas cuestiones sin necesidad de haberseles planteado como tales; pero lo que es más dudoso es que tal contestación vaya en la dirección del interés general o incluso en el de la mayor parte de los intereses en presencia *[con la consiguiente frustración de las infundadas expectativas de eficiencia]*.

Y es que pese al impulso expansivo del mercado inmobiliario- cuya lógica en el movimiento ascendente del ciclo *[boom]* todo lo invade, aprovechando cualquier resquicio - aún quedan zonas de la vida social y productiva que tratan de seguir su curso de modo relativamente autónomo y según su propia lógica.

Que se sepa, no está demostrado que las exigencias del primero y lo que es bueno para él, sea igualmente benéfico para el resto *[es decir para esas otras zonas antes aludidas]*; aunque indicios suficientes hay para intuir que más bien sucede lo contrario.

La propuesta ofrecida por la Comisión parece apostar decididamente por el mantenimiento del papel central del negocio inmobiliario, sin reparar quizás que al hacerlo y al apartarse simétricamente del interés general, ni siquiera responde –como a veces se oye decir- a los intereses económicos en general, si no sólo un sector de los mismos.

En otras palabras, la propuesta tomada en su conjunto y más aun cuando su contenido se examina determinadamente, denota un alineamiento preferente hacia un sector –importante, pero al fin y al cabo parcial- de los poderes económicos *[o del “capital”, como se decía antes]*; e incluso dentro del aquél, las preferencias van para el segmento más retardatario : de ahí la (des)calificación de la propuesta como (neo)conservadora, pese a su vestimenta pretendidamente liberal.

El análisis del contenido del texto articulado si bien confirma su explícito propósito desregulador, resulta mucho menos rotundo en cuanto a la plasmación del resto de los objetivos explícitamente enunciados en la Exposición de Motivos y aún más en el

capacidad de acogida del medio ambiente, no ahorra recursos, no ordena racionalmente el territorio. En suma, no atiende al interés general. No hace ciudad”. Ver en Anexo 1 en extenso sus Comentarios a la Propuesta

Decreto.; al mismo tiempo desvela algunos resultados adicionales que sin embargo no figuran entre los objetivos explícitos, entre ellos:

- La regulación indiferenciada, en un territorio marcadamente heterogéneo, de los estándares referentes a las reservas de suelo de carácter dotacional [de las llamadas redes generales y supramunicipales], sin mayores distinciones entre públicos y privados, con una fuerte disminución de los estándares relativos a los primeros , con la consiguiente minoración- drástica- de las “cargas” que, en términos de cesión de suelo, se imponen a la propiedad.
- La ausencia de cualquier género de mecanismo dirigido a forzar o siquiera estimular una de las principales “asignaturas” que esta Comunidad tiene pendiente en relación con el territorio que debería gobernar : la ordenación del mismo y dentro de ella la planificación de las infraestructuras y la coordinación en su ejecución (incluidas las de carácter estatal) ³⁹. Ello que equivale a la dimisión o renuncia, por la vía de los hechos, a las funciones más propias del gobierno regional, va acompañado, paradójicamente, con la ampliación del propio campo competencial, aunque especializándolo ahora en funciones todavía más burocráticas. sobre la base de una pretendida y nunca suficientemente acreditada superioridad de la Administración regional en cuanto a neutralidad, agilidad y eficacia administrativa.
- La eliminación de varios instrumentos y medidas que las precedentes normativas habían ido paulatinamente incorporando, para fortalecer a los poderes públicos en las misiones que tienen constitucionalmente encomendadas - no por “puro mimetismo”, como malévolamente afirma la Exposición de Motivos-, sino para fortalecer a los poderes públicos en las misiones que tienen constitucionalmente encomendadas [por más que, con demasiada frecuencia, hagan de ello caso omiso manteniendo dicho instrumental “inédito” o sin estrenar].

Todo ello puede englobarse, en definitiva, en la prosecución [y en la persecución] de un objetivo de mayor alcance, trazado ya desde la ley estatal del 97: la cancelación o derogación, de hecho, de cualquier legislación urbanística.

³⁹ Nótese que la propuesta al tiempo que reforma la ley 9/2001 deroga lo que quedaba vigente de la precedente ley 9/1995 [lo relativo a la ordenación territorial, desarrollado en un total de 30 artículos], sustituyéndolo ahora por tres escuetos artículos extremadamente genéricos.

Así, tras el propósito –no sólo comprensible sino compartible e incluso encomiable- de no incurrir en el fárrago de la vigente Ley, se ha procedido a una tala indiscriminada de la misma que deja bastante al descubierto ese objetivo global *[derogatorio]*.

Esta es posiblemente la característica más destacable de la Reforma: lo que la distingue pues, no es tanto lo que aporta o innova como lo que suprime. Pero también cabe decir que siendo una reforma muy amplia, al mismo tiempo es una reforma de muy escaso calado o profundidad⁴⁰.

Sin ceder a la tentación nominalista pensamos que en materia urbanística la denominación de las correspondientes leyes algo indica sobre sus preocupaciones y contenido⁴¹.

Hasta aquí, el suelo ha sido y todavía debe seguir siendo –según algunos- el centro de la atención legislativa⁴².

A nuestro entender, en cambio, es hora ya de ir desplazando ese centro, máxime en esta Comunidad, hacia otras cuestiones y preocupaciones, quizás de menor trascendencia, pero seguro que más necesitadas y al tiempo más susceptibles de una intervención de carácter normativo de mayor eficacia *[o sea, con mayores probabilidades de equilibrar las metas planteadas y los resultados realmente obtenidos]*.

Ello seguramente requerirá alterar la estructura y la lógica de la legislación precedente, demasiado afincada en el siguiente encadenamiento: clasificación y régimen de

⁴⁰ El conocimiento y análisis del **Anteproyecto** ha confirmado lo que ya podía deducirse de la lectura de su precedente, es decir el texto articulado presentado como **Dictamen**: aunque formalmente nos encontramos ante la reforma de una ley (la 9/2001), con tan solo cuatro años de vigencia, lo que se propone -por encima de las semejanzas que presenta respecto a aquella-, de hecho es una **nueva ley**.

⁴¹ Se han ido así ensayando sucesivos rótulos, como puede verse en la larga lista que a título meramente enunciativo se incluye a continuación:

- Ley del suelo y ordenación urbana o ley del suelo *[a secas]*
- Ley urbanística
- Ley de la actividad urbanística
- Ley de intervención en materia de suelo y vivienda
- Ley de régimen urbanístico y valoraciones
- Ley *[de reforma]* urbanística sobre dotaciones, régimen de suelo, valoración y otras medidas complementarias
- Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo
- Ley de Medidas liberalizadoras..o de medidas de urgente liberalización..o de medidas de suelo y planeamiento.

Además de las específicamente referidas a la Ordenación del Territorio.

⁴² Javier García Bellido, por ejemplo, afirma de modo tajante en su voto particular : “la política de suelo es el problema base de toda ley urbanística”,

suelo→ sistema de planeamiento→ejecución y gestión→ actos de edificación [*control administrativo sobre ellos*]→ organización administrativa.

A este respecto, la propuesta presenta una estructura que reproduce con milimétrica exactitud la que tiene la Ley objeto de reforma. Sin embargo, el peso relativo que como consecuencia de ella acaba teniendo cada parte, resulta ser muy distinto al de origen, de lo cual podría quizás deducirse un cierto desplazamiento de los centros de atención o de interés.

Es esta una cuestión que dejamos aquí abierta, y que brindamos para su ulterior investigación. De momento nuestra aportación es básicamente instrumental: para facilitar aquella, en el Anexo 2 incluimos una tabla comparativa de ambos textos [*el del Anteproyecto y el de la vigente ley*] y la muy significativa recopilación de lo que pudiera denominarse “restos del naufragio”[*o mejor dicho su negativo*], es decir el texto completo –casi otra Ley- de lo que según la propuesta quedaría suprimido de la vigente.

III. PUNTOS DE VISTA PARTICULARES

Sin duda es de lamentar que en la documentación facilitada como Dictamen de la Comisión se hayan omitido -privándonos así de su conocimiento- las opiniones, posiciones y aportaciones, siquiera orales, de una buena parte de los miembros de la misma.

Comprimidas en su expresión refrendataria, las visiones de exponentes tan cualificados y expertos en la materia - tan próxima a sus biografías académicas y profesionales -, como García de Enterría (presidente de la Comisión) y Tomás Ramón Fernández, se han visto devaluadas - de modo tan injusto como inevitable- al quedar reducido todo su potencial a una dimensión meramente legitimadora.

Igualmente, aunque en sentido inverso, el desacuerdo de otro de los miembros de la Comisión –Josep Roca- ni siquiera sabemos si ha sido meramente pasivo -voto en blanco o abstención [*“presencial” o no*] - o si ha llegado a ser tan explícito como cabría deducir de una elemental comparación entre el Dictamen y sus fundamentos – incluidos los económicos- y lo que con tanta brillantez y pedagogía ha escrito y ha dejado dicho en tantas otras ocasiones.

El papel de García Baño, en correspondencia- según parece- con los motivos de su presencia en la Comisión⁴³, habría quedado desde el principio más acotado a una función asesora sobre un aspecto específico de la propuesta. Su aportación, en este caso, pese a su silencio documental, puede adivinarse con más claridad mediante la lectura de la propuesta de texto articulado.

El silencio de otro miembro cualificado de la Comisión –el que ha actuado como secretario- tiene mayor explicación en un entendimiento quizás demasiado extremado de su papel, que aún sin privarle de voz aconsejaba mantener la máxima neutralidad.

⁴³ *En tanto especialista conocedor de la legislación Valenciana y de su práctica, en particular de lo relativo a la regulación de la figura del Agente Urbanizador.*

Por último, del comisionado restante – Armando Mucientes Rufo - nada sabíamos de antes - excepto su cargo⁴⁴- y nos hemos quedado sin saberlo tras su paso –sin rastro visible- por la Comisión.

Por todo ello, en lo tocante no ya a la Comisión en su conjunto sino a los puntos de vista particulares, una vez más nos vemos obligados a limitarnos “a lo que hay”, aun lamentándonos de la mengua de interés por no haber podido hacerlo sobre lo que hubiéramos esperado que hubiese.

1. INFORME ECONÓMICO PRELIMINAR

Redactado en el comienzo –como ya hemos dicho- justo cuando la Comisión echaba a andar -, este Informe constituye a nuestro entender una de las principales piezas- si no la principal- del Dictamen finalmente emitido. De ahí la importancia que hemos concedido a su análisis⁴⁵.

El contraste entre el muy limitado interés que el Informe tiene por sí mismo [en tanto significativo], y el que simbólicamente adquiere como consecuencia del lugar desde donde se emite, es colosal. Las proporciones inusitadas que tal amplificación reviste⁴⁶, responden al doble significado de su procedencia desde el seno de la Comisión:

- “hacia fuera”, como fundamento legitimador no ya de la propuesta sino incluso, yendo más allá, de la voluntad que en última instancia le ha inspirado.
- “desde fuera”, como expresión extraordinariamente reveladora de la (in) consistencia del sustrato “científico” que soporte aquella voluntad y, en suma, la propuesta que finalmente de ella dimana⁴⁷.

⁴⁴ *Viceconsejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid*

⁴⁵ *En el **Anexo 1** se presentan , en extenso , los comentarios sobre este Informe. Ver en dicho anexo “Comentarios al dictamen económico redactado como documento preliminar por Alberto Recarte García – Andrade”*

⁴⁶ *Sin ninguna duda, su autor conoce muy bien esas funciones de amplificación de la propia opinión. En su otra dimensión más alejada de la ejercida ahora en la Comisión, y que habitualmente ejercita con “encendida” locuacidad desde distintos púlpitos –COPE, Libertad Digital, La Ilustración Liberal y algunas páginas web de la misma onda –podrá encontrarse la mejor ocasión de comprobarlo.*

⁴⁷ *No podemos en esto estar más de acuerdo con Julio Rodríguez [\[al que debemos los mejores análisis que, desde la economía, se han hecho y se están haciendo sobre la vivienda\]](#), en sus reiterados llamamientos - que desde aquí secundamos- en pro de la lectura de este Informe, que es casi una radiografía de “ánima” de la propuesta que se nos ha ofrecido para su examen.*

Aunque rara, no es la primera vez que desde la autoridad del “pensamiento económico” se ha intentado imprimir una marcada orientación en la producción de leyes urbanísticas. Esa presencia, notable aunque mucho más diluida que ahora, pudo apreciarse en la reforma del 75 y sobre todo adquirió singular relieve en los albores de la contrarreforma de mediados de los 90

No deja de sorprender sin embargo que esa influencia siga manteniéndose acotada o anclada en el plano de la inspiración y sobre todo en el de la legitimación-tan próximos ambos a la ideología-, pero no acabe teniendo, en cambio, una presencia visible en las propuestas, es decir en el cuerpo normativo propiamente dicho. Y sorprende más porque si de algo está necesitado éste, desde siempre, es de mecanismos de verificación, de cuantificación, de estímulo a la eficiencia y de otros tantos aspectos tan alejados de la moral como cercanos a la economía, al menos en su dimensión disciplinar.

A la vista de la documentación producida por ese grupo de trabajo parece como si la carencia completa de un diagnóstico –siquiera leve- de la realidad territorial y urbana de la región madrileña, hubiera querido cubrirse con el análisis de uno de los aspectos en que se pretenden concentrar las preocupaciones : las dificultades de acceso a la vivienda para un segmento de la sociedad , acrecentadas por la evolución de un mercado que ha visto crecer incesantemente los precios.

Pero lo que se echa en falta en este caso es, precisamente, un análisis y diagnóstico de la realidad madrileña –de su territorio- efectuada desde una particular óptica disciplinar: la economía. El análisis espacial de los procesos económicos, las tendencias de concentración o dispersión de actividades y los fenómenos de la terciarización y la deslocalización; las externalidades, deseconomías y disfunciones observables en el modelo que rige el uso y la transformación de este territorio; la viabilidad o no de la pervivencia del fenómeno de “exhuberancia [irracional?] de infraestructuras”, implícita en la sustitución del histórico patrón de concentración por otro de dispersión al que hemos asistido sobre todo en la última década... ; y tantas otras cuestiones necesitadas de diagnóstico pura o principalmente económico.

Eso sería lo que hubiera tenido mayor utilidad a la hora de revisar en esta Comunidad su legislación de urbanismo y territorio, frente al enfoque doblemente reductivo que

la Comisión nos ofrece: es decir, la visión de un solo problema desde una sola de las disciplinas- la economía- desde la que cabe abordarlo.

Aunque el alineamiento por parte del Informe Preliminar que aquí se comenta con lo que hemos denominado anteriormente “tesis central” es patente e incluso explícito, no deja de presentar visibles contradicciones al respecto.

Veamos a título de ejemplo alguna bien llamativa:

El rotundo texto del sexto epígrafe.

“LA **PRIMERA** DE LAS CAUSAS DE LA SUBIDA DE PRECIOS DE LA VIVIENDA LIBRE ES LA RESERVA DE SUELO PARA VIVIENDAS PROTEGIDAS”.

la cierra el autor bajo ese mismo epígrafe con la siguiente conclusión:

*“La **principal** causa de la subida (de precios) no son los problemas derivados de la construcción de VPO; la **causa inmediata** del último proceso de subida es **responsabilidad** del impresionante aumento de demanda”*

A primera vista, las alusiones que en el Informe se hacen a la escasez de suelo [y, por consiguiente a su precio] como causa o explicación de sucedido en el mercado de vivienda, junto con las consideraciones que les acompañan –por ejemplo la atribución de la responsabilidad de esa escasez al comportamiento de las administraciones- son más bien secundarias o adjetivas con respecto tanto al cuerpo central de la argumentación desarrollada en aquél, como a los datos que en él se aportan

Sin embargo, si en atención a ese carácter accesorio se prescindiese de ellas, se haría patente una contradicción ciertamente comprometedora: al reconocer que es en el lado de la demanda en donde residen todas las causas o factores explicativas de la evolución de los precios se estaría quebrando el encadenamiento de proposiciones que conducen a reformar la Ley y a hacerlo con una orientación predeterminada –absolutamente- por lo que aquí venimos denominando “tesis central” (la relación de causalidad entre la supuesta escasez de suelo y el creciente encarecimiento de la vivienda).

Y es que redundando en lo que ya podíamos saber antes de la lectura del Informe económico, si hay algo que se confirma tras la misma es que el análisis de los factores que alimentan y operan desde el lado de la demanda son más que suficientes para

describir y explicar lo que estos últimos años viene acaeciendo en el mercado inmobiliario (al menos en el español y más particularmente en el madrileño).

Suponiendo por un momento que esta nueva tesis – de aceptación cada vez más extensa- llegase a desplazar ,al menos en el plano “científico”, a la que indebidamente sigue usurpando la posición central –es decir la organizada alrededor de la escasez del suelo y su precio- ,el planteamiento que se ha hecho tanto en ésta como en anteriores reformas de la legislación urbanística caería por su propio peso, desplazando con ello la finalidad principal –la agilización en la producción de suelo urbanizado- a la posición y lugar que le corresponde en tanto problema real, en vez de como “ideología” o “estandarte”, o como puro “pretexto”.

Las alusiones que salpican el Informe sobre la oferta , en el mejor de los casos son más bien obvias y de por sí poco añaden a la descripción y análisis del mercado inmobiliario. Pero eso sí , sirven como ocasión para recalcar una vez más el axioma central: la escasez de suelo urbanizado o a urbanizar como causa explicativa de la particular evolución de los precios. Aplicada ahora a esta Comunidad y expresada como si fuese simultáneamente un dato y una conclusión, pretende constituirse en el elemento que nos explica el pasado al tiempo que nos previene para el futuro.

Más de uno de los principios analíticos expuestos en el Informe no pasan de ser postulados simplistas a los que, de modo un tanto dogmático, se pretende que se acomode por todos los medios la realidad que se examina, aunque ello sea a costa de incurrir en no pocas contradicciones internas, distanciándose al tiempo de lo que esa misma realidad casi por sí sola predica.

De ese limitado surtido de proposiciones que se dirían extraídas de un prontuario de verdades de Perogrullo, cabe destacar las siguientes:

“Por supuesto, como para cualquier bien de naturaleza económica, el precio se fija en función de la oferta y la demanda”.

“otro elemento clave para explicar el precio de cualquier bien, servicio o activo es el tipo de mercado.... no es lo mismo un mercado monopolista que otro de competencia perfecta”.

“como en cualquier mercado –y todos son iguales- el precio final es el resultado de la interacción entre la oferta y la demanda”.

Con este arsenal teórico como base, se afronta la explicación de la subida de precios, no sin antes haber sorteado sin aparente sobresalto la perplejidad que provocan algunas constataciones:

“el proceso de subida de precios de la vivienda.... se ha producido a pesar de que el número de viviendas iniciadas se ha multiplicado por dos a nivel nacional..” ...

“este aumento de oferta, con la flexibilidad que conlleva, contrasta con la rigidez que se supone a las distintas administraciones intervinientes en el proceso”

“...multiplicación de viviendas vacías que aparecen estadísticamente causando gran escándalo...”

Desde esas carencias de análisis y como respuesta a tal perplejidad se nos ofrece lo de siempre: la aplicación del principio *[de perogrullo]* según el cual *si los precios suben es porque la demanda es superior a la oferta o porque la oferta resulta insuficiente para la demanda.*

Desde ese pensamiento circular en el que el punto de partida y el punto de llegada son milimétricamente coincidentes, la realidad de modo inevitable debe acomodarse a lo que la “teoría” predica *[pre-juicio]*, aunque para ello algunos aspectos de aquella realidad tengan que permanecer en la sombra y otros tengan que ser *[“ligeramente”]* deformados para que felizmente “todo case”.

Frente a la secuencia que arranca *[supuestamente]* de la escasez de suelo *[y sus múltiples motivos]* para llegar, vía aumento de los costes de producción, hasta el crecimiento de los precios finales de las viviendas, tanto nuevas como usadas, ¿porqué no recorrer –siquiera una vez- el camino inverso? ¿dónde quedan los costes de producción -suelo incluido- de la vivienda de segunda mano, la ausencia de los cuales en lugar de empujar los precios hacia abajo *[como cabría esperar]* los alza paradójicamente hacia arriba?.

El Informe no necesita plantearse ni por tanto da respuesta alguna a esas preguntas, porque desde la apriorística posición adoptada desde el momento mismo de constitución de la Comisión, se ha decidido que el remedio sólo puede ser uno: inyectar más suelo en el mercado y eliminar las trabas administrativas para con ambas cosas reducir su precio... y con ello el de las viviendas; y por si esto fuera poco, el autor del Informe añade una nueva ocurrencia: *“... esperar a una fiscalidad más*

reducida sobre las plusvalías que termine por incrementar la oferta de suelo edificable”.

Con todo, pese a la limitación que el autor se autoimpone, evitándose así la engorrosa tarea de asignar peso relativo a cada uno de los factores que actúan desde cada uno de ambos lados –la demanda y la oferta-, el análisis que lleva a cabo en relación con el primero de esos grupos –la demanda-, tiene la cualidad, pese a un cierto desorden expositivo, de ser muy completo y sugerente. A nuestro juicio es, con diferencia, lo mejor del Informe.

Las consideraciones vertidas en el apartado dedicado a las Viviendas Protegidas no tienen desperdicio como catálogo de tópicos , aunque desde otro punto de vista todo aquél lo sea, incluido el propio y delirante rótulo del epígrafe: “*la primera de las causas de la subida de precios de la vivienda libre es la reserva de suelo para viviendas protegidas*”.... .

Difícilmente podrá abordarse alguna vez el *[imprescindible]* debate sobre la pérdida de vigencia e inadecuación de los instrumentos heredados *[y por desgracia todavía actuales]* de protección a la vivienda en este país, si el punto de partida son los lugares comunes que el Informe una vez más compendia:

2. VOTO PARTICULAR [en contra] DE JAVIER GARCÍA BELLIDO⁴⁸

Agrupar sus objeciones en dos grandes apartados, en correspondencia con sendos planos de análisis [“enfoque global” (I) y aspectos y cuestiones de “táctica legislativa urbanística” (II)]. En el primero de esos planos sitúa y aborda dos grandes cuestiones *[por cierto de naturaleza bastante dispar]*. A la primera de ellas Javier García Bellido la denomina “delimitación de objetivos y estrategias de la política de suelo de la Ley”. La segunda en cambio, aunque aparentemente asimilable a una mezcla de atributos y objetivos parciales de tal política [transparencia y agilidad], pertenece al mismo tiempo

⁴⁸ *La presente síntesis y comentarios de lo que García Bellido expresa con encomiable coraje en su voto particular no pretende dispensar de su lectura íntegra, tan rica en argumentaciones y sugerencias. En el Anexo 1 se incluyen los comentarios completos a este voto particular. Ver en dicho anexo “Resumen comentado del voto particular de Javier García Bellido a la propuesta de texto articulado de la comisión”*

a la esfera de los principios y en esa medida, también, al de la ideología (en la acepción más axiológica de este término).

Dentro del análisis de la primera de esas cuestiones cabe destacar una serie de ideas o argumentos centrados en la crítica de los siguientes aspectos de la propuesta adoptada por la mayoría de la Comisión:

- i) La oposición al propósito –asumido acriticamente- de urbanizar “de manera extensa y difusa todo el suelo disponible no protegido”.
- ii) La crítica a la fundamentación teórica (o “económica”) de esa propuesta a partir de una particular interpretación de la formación de precios en el mercado inmobiliario.
- iii) La crítica al axioma -“falso y economicista “ –que constituye el pilar básico de la propuesta: “la mucha oferta de suelo hace bajar los precios”....ocultando que el efecto de la masiva calificación de suelo lo único que hace (realmente) es aumentar el precio de lo que siendo suelo rústico pasa a ser urbanizable.
- iv) La crítica a la ausencia de reflexión sobre la necesidad de reorientar (¿ ¡) “las estrategias de la planificación regional y de preparar una nueva ley de planificación territorial para el siglo XXI”
- v) El juicio sintético sobre la propuesta en tanto “Ley de recortes integrales”
- vi) En un supuesto de revisión íntegra de la vigente ley - lo que no era el caso-, la conveniencia de adoptar “nuevas tácticas legislativas” adecuadas al presente y a las perspectivas de futuro, evitando recaer una vez más en las fórmulas y soluciones legislativas reiteradamente intentadas en los últimos 50 años
- vii) La crítica a la derogación de (todas) las “medidas antiespeculativas” de la legislación precedente (las introducidas o adoptadas desde 1956).
- viii) La coincidente apreciación sobre la “escasez” de suelo (de las 140.000 ha que quedan por clasificar para urbanizar) en esta Comunidad, si bien con conclusiones diametralmente opuestas respecto al resto de los miembros de la Comisión

- ix) El énfasis en la crucial importancia en las tasas de crecimiento de la ocupación y consumo de suelo⁴⁹
- x) La crítica a la absoluta supeditación de los aspectos medioambientales (o del medio físico) respecto a las exigencias del crecimiento expansivo y continuado; supeditación que pese a la burocrática retórica de fusión de las Consejerías de Urbanismo y Medio Ambiente se pone de manifiesto en la marginal colocación de la primera no sólo en el contenido de la Ley sino en el esquema de atribución de competencias que la acompañan.
- xi) La crítica a la “idolatría” de la Ley 6/1998 y sus principios.
- xii) Frente a la propuesta de ocupación indiscriminada del suelo “restante”, la apuesta por la *“planificación, programación, y regulación de ese recurso.... sujetando, administrando, racionando y racionalizando”* los procesos de consumo del mismo, y todo ello, precisamente, como consecuencia lógica y congruente con la apreciación sobre su relativa e indiscutida [*aunque sí discutible o matizable*] “escasez”.
- xiii) La conveniencia de alcanzar un Gran Pacto Regional Intermunicipal (o/y una Conferencia Interadministrativa de Madrid y las regiones vecinas), para aproximarse a los objetivos antes indicados en xii), incluso para establecer una Gran Moratoria.
- xiv) Oportunidad, conveniencia o incluso necesidad de *“acentuar la flexibilidad de los planes no vinculantes, escatimando las decisiones vinculantes y creadoras de derechos intocables...”*.
- xv) En conclusión, “ante la escasez física evidente“(sic), aboga por una política pública que *“concierte, convenga, pacte y expropie mancomunadamente todas las reservas (de suelo) disponibles...., ahora y **sin demora**”*.

En el segundo apartado (1.2) del primer bloque de su voto particular García Bellido aborda el modo en que el Dictamen –en este caso la propuesta de texto articulado- ha respondido a algunos de los principales –o casi únicos - requerimientos de lo solicitado por la Presidenta de la Comunidad en el decreto de constitución de la misma.

⁴⁹ Es oportuno señalar a este respecto que la aproximación al análisis cuantitativo que García Bellido plasma en su voto particular presenta algunas inconsistencias nada secundarias respecto a las conclusiones del mismo, en particular en lo tocante a los ritmos o los “techos” y a su apreciación - compartida con la opinión mayoritaria de la Comisión- sobre la “escasez del recurso”. Ver a este respecto las Tablas de Indicadores (de densidad y consumo de suelo) que se incluyen en el **Anexo 1**.

Sin embargo, parece que la universal aceptación de la bondad de semejantes metas ha dejado de lado el previo y a nuestro juicio primordial esclarecimiento de cada una de ellas –por separado- y en un doble plano:

- El del diagnóstico o la identificación de sus actuales insuficiencias y de las causas que las originan
- El de la (dispar) naturaleza de cada uno de ellas, sobre todo en relación con los instrumentos más adecuados para su consecución,

A nuestro modo de ver este voto particular pese a lo atinadas que sean algunas de sus observaciones al respecto, adolece –y por ello se resiente- de una insuficiente distinción previa entre:

Por una parte,

- lo que son o pueden ser objetivos relativos al mercado de suelo y a su ineficiente funcionamiento

y por otra parte,

- lo que son (o deberían) ser objetivos (propios) de este concreta y particular reforma legislativa (la ley del suelo – o como se acabe llamando- de la Comunidad de Madrid)

Y a su vez,

- dentro de los objetivos referentes a la reforma legal, la (muy) diferente naturaleza de los mismos, -e incluso su eventual contraposición interna-, pese a su aparente bondad y similitud.

Finalmente, esa imprescindible diferenciación , se echa a faltar todavía más cuando en el escrito de García Bellido se acaban asociando dos de ellos- agilidad y flexibilidad- dándolos un tratamiento casi de sinónimos

Separando ambos conceptos y dejando por el momento de lado el primero de ellos, si parece oportuno detenerse un poco sobre el segundo (la flexibilidad).

Más allá del esclarecimiento del término - que como bien señala el voto particular tiende en la práctica a confundirse, asimilándolo lisa y llanamente a la desregulación -, el concepto bien merecería una honda reflexión, estrictamente disciplinar para ir

perfilando tanto su validez y necesidad, como su significado y alcance, a ser posible mediante ejemplos y propuestas.

Esclarecimiento que, entre otras cosas, podría ser de utilidad para identificar dónde residen y en qué estriban los obstáculos que la vigente legislación (y las precedentes) interpone para conseguir en la práctica (en el siguiente nivel normativo, es decir en el planeamiento) la necesaria flexibilidad y, viceversa, qué demandas cabe dirigir desde ese segundo nivel normativo hacia el primero, para que éste potencie o facilite la consecución de ese objetivo/atributo en el segundo⁵⁰.

El segundo bloque (II) del voto particular se organiza en cinco apartados que corresponden a otras tantas *áreas temáticas* –“más concretas o de táctica legislativa” (sic)- de desigual carácter y naturaleza.

La segunda de las “áreas temáticas” que aborda en el bloque que el oponente denomina de “tácticas legislativas” es la relativa a la figura del agente urbanizador y a su tratamiento en el texto articulado aprobado por la mayoría de la Comisión.

La justificación de las razones de la oposición, da pie en este caso para una muy interesante, documentada y prolija reflexión acerca de esta figura y su encaje en el “bloque constitucional” *[al que, como ya hemos indicado, se apela con especial énfasis en la Exposición de Motivos]*.

Más allá de la conveniencia, necesidad y cuasi-obligación constitucional de regulación de esta figura, de la que Bellido es firme partidario⁵¹, lo que resulta ahora particularmente oportuno y necesario es la identificación de dicha figura como uno de los aspectos que están más necesitados de reforma dentro de la vigente legislación madrileña (ley 9/2001)

⁵⁰ Y a nuestro entender, si lo que se pretende es conseguir algún progreso –por modesto que sea - en lo relativo a este objetivo (la flexibilidad), la cuestión habría de plantearse, haciendo acopio de experiencias -logros y fracasos-, y huyendo igual y simétricamente tanto de la simplificación inculca y malintencionada que pretende equiparar flexibilidad y desregulación, como de la engañosa autocomplacencia que frente a las clamorosas insuficiencias del presente se refugia en “los *[exiguos?]* frutos cultivados en los (20 y 30) últimos años de democracia”.. con sus “pausados intentos de racionalización de la actividad urbanística” (sic).

⁵¹ De hecho la relativamente temprana introducción de la misma en la Ley Valenciana, ha de agradecer a García Bellido su meritoria labor, ya que fue sin duda uno de sus principales mentores.

Lo más notable de su aportación ,a nuestro juicio, es su vigorosa y muy bien construida argumentación a favor de la *“legitimidad directa para el ejercicio libre, concurrencial, competitivo, y renovador que posee el empresario urbanizador”*, así como la simultánea identificación del lastre que aqueja a la propuesta adoptada por la mayoría de la Comisión, demasiado instalada todavía en una privatista concepción de la propiedad del suelo y en su ideológica defensa

Finalmente en el apartado que cierra su escrito de oposición, García Bellido aborda dos últimas cuestiones muy heterogéneas tanto en su naturaleza como en su importancia o alcance.

La primera de ellas es la supresión –sin razones que lo justifiquen- de una serie de instrumentos o medidas que la vigente Ley (9/2001) contempla precisamente dentro de su Título IV relativo a los instrumentos destinados a incidir en el mercado inmobiliario: ejecución sustitutoria, constitución de reservas de suelos rústicos para el patrimonio municipal, derecho de superficie, tanteo y retracto, Observatorio (no-nato) de precios-inmobiliarios y Jurado Territorial de Expropiación⁵². Instrumentos que convendría distinguir, por su notable heterogeneidad, a la hora de analizar y valorar el acierto o desacierto de la referida supresión

Por otro lado , y en relación con los supuestos de “aprobación por silencio” que se contemplan en el texto articulado – y que es otro de los motivos en que García Bellido fundamenta su oposición a la propuesta finalmente adoptada-, a nuestro entender deberían ser examinados y valorados desde un doble punto de vista: el de su adecuación al conjunto de normas reguladoras de la actividad urbanística y el de su eficacia, en estrecha relación en este último caso con los supuestos a los que según la propuesta sería de aplicación por una parte, y con el modo concreto con el que la “figura” se regula.

Sin entrar de lleno en la valoración de la propuesta, García Bellido parece adoptar tan sólo el primero de los puntos de vista antes señalado [*técnica contraria al interés*]

⁵² *Quede aquí constancia de nuestro radical desacuerdo con la valoración que García Bellido hace sobre uno de ellos – el Jurado Territorial de Expropiación- al calificarlo como “último reducto de la racionalidad (sic) contra las valoraciones desbocadas de los Jurados Provinciales estatales”*

público, a la transparencia, a la información y al irrenunciable control de la Administración”].

Sin menoscabo de la necesidad de mantener semejante punto de vista en el análisis de la propuesta, tanto o más interés tendría –a nuestro juicio- hacerlo desde el segundo de los referidos puntos de vista: es decir, el de su eficacia.

Finalmente ,por lo que respecta a las denominadas Entidades Certificantes [*“ente atribiliario propio de los países sin Estado, que debilita la función pública (sic)”*] y a los papeles que la Propuesta le atribuye, la oposición frontal que García Bellido manifiesta parece un tanto excesiva y más basada en una defensa dogmática [*por genérica*] de principios escasamente contrastados con la realidad, que no en un análisis más ponderado de las razones que, desde un examen más frío de nuestra concreta realidad, pueden asistir a la propuesta formulada por la Comisión [*o a cualquier otra similar- aunque más matizada- que pudiera hacerse*]⁵³..

3. VOTO PARTICULAR [*¿en contra?*] DE MANUEL JESÚS GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Muy en la línea con el propósito de brevedad que ha guiado la elaboración de la propuesta de texto articulado, [*y que por lo que se ve no ha conseguido contagiarnos al hacer este Informe*] M. González despacha su oposición [*¿?*] a éste, en cinco breves folios.

Aunque pudiera pensarse que con ellos basta y sobra, porque la cosa no da para más, desde algún otro punto de vista el texto [*-bien mirado-*] no tiene desperdicio.

Por si la presencia de la “ciencia económica” representada en la Comisión por Alberto Recarte y por él mismo pudiera parecer insuficiente, se aprovecha la ocasión del voto particular para convocar al plebiscito de la Propuesta a otros aún mas destacados dignatarios, a quienes se hace desfilar a lo largo de tan breve escrito: Alchian al frente de la “moderna teoría de los derechos de apropiación”, Posner “El análisis económico

⁵³ *Ello exigiría entre otras cosas examinar con más detenimiento cada uno de los supuestos en que los informes de dichas Entidades pueden resultar ser operativos y eficaces, así como la necesidad de acompañarlos de suficientes garantías de neutralidad*

del derecho”, la Microeconomía aplicada a la Conducta e incluso todo un premio Nobel (Coase). Después de esto parece como si ya no faltase nada ni nadie....

A partir de las leves huellas que tan ilustres comparecientes dejan en lo escrito para este voto particular, descubrimos como la humanidad ha tenido que esperar a las [preclaras] aportaciones del análisis económico aplicado a la conducta para descubrir cosas como que *si a alguien le cuesta hacer amigos lo inevitable es que acabe teniendo pocos*; o que *si el precio de “la coca” se dispara, los adictos –sobre todo los más pobres- terminarán por refugiarse en el crack [o, por poner un ejemplo más próximo a la cuestión que aquí se ventila: si <sanchinarro> sigue poniéndose por las nubes, los más pobres acabarán yéndose a la <cañada real galiana> (y ya van por 40.000 los que viven allí)]*

Las objeciones del oponente a la Propuesta están muy acotadas y se refieren prácticamente sólo a la (nueva) “mitigación del derecho de propiedad” que introduce la figura del Agente Urbanizador.

La sintonía entre tales reparos y las preocupaciones de nuestra común Presidenta parece que es apreciable e incluso notoria.

Desconocemos si entre los diferentes cargos que ha ostentado M. González, quien hace poco fue designado para presidir la Cámara de Cuentas de Madrid, alguno de ellos ha tenido relación próxima o lejana con el Urbanismo y el Territorio.

En todo caso el contacto, si lo hubo, además de distanciado debió de ser más bien efímero y distante. Eso al menos podría deducirse a juzgar por algunos de las ocurrentes observaciones que ahora al oponente le sugiere lo que otros dicen que sucede de ordinario en las Juntas de Compensación. ¿En qué cabeza racional de economista cabe el que se haga realidad el “impecable supuesto pero rara vez observable” en el que –“*un propietario terco o especulador, con su islita de terreno en medio de un océano mayoritario de parcelas en manos del urbanizador no quiera vender y paralice (con ello) el proceso urbanizador, dando así rienda suelta a sus estúpidos caprichos, como el ricachón que –según un < clérigo progresista e iracundo moralista>(sic)–decide quemar un cuadro de Picasso para darse el gusto”?*

Claro está que el voto particular nos aclara mucho y sucesivamente su posición: “lo que arroja mis reparos a tan fuerte (sic) atenuación del derecho de propiedad [es decir, antes el beneficio de expropiación a favor de las Juntas de Compensación⁵⁴.y, ahora, la figura del Agente Urbanizador], no es solo un tejido ideológico... sino por las restricciones del propietario sobre el uso potencial de sus bienes... incidiendo sobre sus precios en el mercado...; el análisis económico expresa [ese temor] decidiendo que afecta a la eficiencia del sistema”

para luego, en tono un tanto admonitorio, proseguir:

“(Y es que) por ese camino, gobiernos liberales <soi dissant>, seguirán legislando contra sus principios, y contra el derecho de propiedad herido en muchas de sus tradicionales dimensiones.....contribuyendo... a la muerte ,por pragmatismo, de la propiedad en sentido liberal”.

Pero de todas esas “perlas” literalmente transcritas del voto particular de este Catedrático de Historia del Pensamiento Económico nos quedamos con la que quizás pudiese tener un contenido mas sugerente y propositivo.

Tras la declaración como urbanizables de las **140.000 ha** que aún quedan por “recalificar” ¿qué pensarán “los propietarios que al verse afectados por restricciones medio ambientales y como consecuencia de la actitud depredadora de la Administración han sido silenciosamente expropiados de un componente de su vector de derechos sin compensación”?

¿La exigirán ahora?. Según parecería desprenderse de “las modernas teorías de los derechos de apropiación” y del “análisis económico”, acceder a esa solicitud ¿no sería también un requisito para la eficiencia del sistema?

⁵⁴ “(una más) entre las conculcaciones existentes del principio de propiedad privada....en las que incurrió [hasta] el viejo legislador central, incluido el preconstitucional”.

IV. ANÁLISIS VALORATIVO DE LA PROPUESTA (TEXTO ARTICULADO)

Como hemos venido insistiendo a lo largo de este escrito, más revelador aún que lo que la propuesta contiene, es lo que no tiene: bien sea porque tampoco lo tuvo nunca la ley que es objeto de Reforma, bien sea porque lo tenía y ahora se ha eliminado.

Igualmente hemos reiterado la conveniencia de ir saliendo –poco a poco o de una vez- del anquilosado esquema de la clasificación de suelo y su régimen, pasando por la burocrática cascada del planeamiento- que tantas veces anega la ciudad misma- y terminando por una ejecución del mismo, contemplada como la etapa final del recorrido por la propiedad de la tierra, de sus derechos y de sus “obligadas obligaciones”.

Resultado de estas consideraciones sobre lo que hay, sobre lo que todavía no hay y sobre lo que ya no habrá son las páginas que siguen.

Quieren ser un análisis de la propuesta [*texto articulado*], entendida como lo que ésta en realidad es, o al menos debería haber sido: es decir un Dictamen para invitar a la reflexión y suscitar el debate.

Tiempo y lugar habrá para las enmiendas [*que habrán de hacer otros*], ya sean éstas parciales o, si se persiste en el empeño, a la totalidad.

1. APORTACIONES: NOVEDADES Y MODIFICACIONES

• Régimen de suelo

Se adopta el criterio de “clasificación a saturación” llevando al extremo [*regional*] los designios de la Ley 6/98⁵⁵ y el modelo que el vigente Plan General eligió por esa

⁵⁵ No obstante, la propuesta da una nueva vuelta de tuerca sobre lo que dispone la vigente ley estatal pues, tal y como señala **Jesús Morón** en el dictamen incluido en el **Anexo 1**, la legislación estatal (art. 9.2 de la LRSV, modificado por el art.1 de la ley 10/2003.), establece una reglas básicas para la delimitación del suelo no urbanizable que conviene recordar. Así constituirá esta clase de suelo “el que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el

fechas para el municipio capital : todo el suelo no merecedor de protección debe considerarse urbanizable (o- tanto da- “*rustico transformable*”, como se denomina ahora en el Anteproyecto).

La oportunidad de intervenir en esta clase de suelo como procedimiento normal o “no excepcional” se convierte en uno de los pilares fundamentales de la propuesta, y posiblemente, será la principal fuente de discrecionalidad , de error y de conflictos⁵⁶.

La pérdida de la potestad del planeamiento para definir qué partes del territorio deben detraerse del desarrollo urbano por razones de racionalidad y oportunidad en los procesos de ocupación del espacio es otro de los efectos de la doctrina neoconservadora que el cuerpo de la propuesta [texto articulado] sigue poniendo de manifiesto.

En este sentido, el modelo territorial y urbano que el Anteproyecto auspicia y estimula es plenamente coincidente con el de la anterior versión ya que entre el anteriormente denominado “**suelo apto para la urbanización no delimitado**” y el que ahora se denomina “**suelo rústico transformable**” no existe más diferencia real (salvo alguna ligera “peora” en su regulación) que el propio nombre (sin que la brevedad represente, en este caso, mayor ventaja).

Más calado tienen, en cambio, algunos “retoques” adicionales introducidos por el **Anteproyecto** que no deberían pasar desapercibidos; entre otros:

- Importante recorte en la capacidad del Plan Regional para clasificar suelo
- Eliminación de la cesión del 10% de aprovechamiento en suelo urbano no consolidado que anteriormente hubiese tenido la condición de consolidado, salvo que el nuevo Plan (o las “recalificaciones”) determinen incrementos de

párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística” (subrayados nuestros).

⁵⁶ En el dictamen citado en la nota anterior **Jesús Morón** concluye :”en nuestra opinión [la propuesta] no se ajusta a la legislación básica estatal, pues establece una regulación mas restrictiva dado que no contempla la posibilidad de preservar, suelos no urbanizables, del desarrollo urbanístico, no sólo por sus valores medio-ambientales, sino también “de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico” (art.9.2 de l LRSV). Con ello, en la Comunidad de Madrid, pretende una regulación determinista (claramente explicitada en la Exposición de Motivos de clasificar automáticamente como suelo urbanizable todo aquel que no sea ya urbano o suelo no urbanizable protegido), colmatando, por un lado el suelo vacante de la Comunidad y restringiendo, por otro, las potestades del planificador municipal en la ordenación de su propio municipio. Ver **Anexo 1** antes citado

edificabilidad, en cuyo caso la cesión va referida sólo a dicho incremento (no a la totalidad).

Por último, el tratamiento que a efectos de valoración – tanto expropiatoria como reparcelatoria – va a tener la nueva categoría de suelo [**“suelo rústico transformable”**], plantea serias dudas por la automática equiparación al “suelo urbanizable no sectorizado” a los efectos de lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 6/1998. (apartado 5. de la disposición final séptima del Anteproyecto)

• Estándares y cesiones

Tras la supresión efectuada en el Dictamen, el Anteproyecto ha recuperado –aunque sólo parcialmente- la regulación (bastante disparatada por cierto) contenida en la vigente Ley (9/2001 o “ley Pipaón”), con ligerísimos retoques taxonómicos, pero con un importantísimo **recorte** en los estándares (y en las consiguientes cesiones).

Se modifica lo relativo a las denominadas redes generales y supramunicipales simplificando notoriamente su regulación ,con merma importante en los estándares y en las cesiones, y todo ello en ausencia de un análisis de la compleja y muy diversa realidad territorial en esta Comunidad. Sigue manteniéndose la indistinción entre estándares y obligaciones de cesión de suelo y sigue estando ausente cualquier referencia a aquellos elementos de las redes – que ya son (y han de seguir siéndolo) de titularidad privada.

Por otra parte, lo poco que se dice en relación con las reservas de suelo para espacios libres y parques de la red pública general de equipamientos parece insuficiente (20 m²/100 m² edificables); no se precisa lo suficiente sobre las modalidades de obtención, y resulta absolutamente confusa su relación con las reservas desde los Planes Parciales o desde las unidades de actuación

Por otra parte la no distinción entre situaciones muy dispares [*áreas interiores y zonas exteriores en la colonización de nuevo suelo*], pensamos que es una grave equivocación, coherente por lo demás con el desinterés que [de nuevo] muestra la propuesta hacia la ciudad que ahora existe [*o hacia el suelo urbano, por utilizar la terminología legal*].

Para resolver esta gravísima carencia, las Disposiciones Transitorias de la Propuesta de texto articulado recuperan el Reglamento de Planeamiento de la LS 76. Es de suponer que con su famoso Anexo; que, aún estando claramente desfasado, ninguna legislación posterior ha sabido sustituir ni aún menos mejorar.

- **Intervención en la rehabilitación y transformación interior de la ciudad.**

- **Planeamiento**

En cuanto al listado de figuras de planeamiento, la Propuesta de texto articulado presenta la misma panoplia de instrumentos de la Ley anterior y vigente; que a su vez aporta pocas novedades respecto de la LS 76; de la que sin embargo hay que recordar que recoge, en cierto modo, su idea de los Planes Directores a través del PRET. Se repite la cascada del Plan General, Plan Parcial, Plan Especial, Proyecto de Urbanización, Estudio de Detalle, etc., así como las unidades de actuación, actuaciones integradas, áreas de reparto, suelo consolidado, aprovechamiento, coeficientes de homogeneización y otras nociones análogas. Se modifican algunos términos sin que cambien mucho los contenidos. Así, el suelo urbanizable pasa a ser “suelo apto para la urbanización”; y el sectorizado pasa a ser “delimitado”; y los planes de sectorización se llaman ahora “planes de sector”. En la Propuesta de texto articulado el contenido de las figuras de planeamiento ha sufrido una poda excesiva y tal vez no indiscriminada; sin que lo suprimido se haya sustituido por algún otro precepto de forma convincente. Posiblemente en aras de la pretendida simplificación del procedimiento administrativo, en la Propuesta de texto articulado analizado se ha efectuado también una drástica reducción en el contenido sustantivo y documental de los planes respecto de lo que está establecido en la vigente ley

Hay que admitir, en efecto, que los requerimientos de la Ley vigente para los Planes de Sectorización y los Planes Parciales ponen de manifiesto un conocimiento imperfecto de lo que es el proceso de planeamiento y las técnicas de elaboración y redacción de los distintos instrumentos. En el caso de los Planes de Sectorización, figura prácticamente inédita, se pretende en la Ley vigente refundir en un solo documento las funciones que el Plan General no ha cumplido en su ámbito, y al mismo tiempo adelantar las que deberá cumplir el Plan Parcial que lo desarrolle; lo cual es evidentemente imposible.

Es de suponer que con ello se pretende también introducir una mayor flexibilidad o libertad a la hora de componer y organizar los instrumentos de planeamiento. Sin entrar a analizar lo correspondiente a los Planes Generales, por no existir en el momento actual ninguna experiencia sobre su redacción bajo, o adaptación a, la Ley vigente, hay que reconocer sin embargo que los contenidos requeridos para los Planes

de Sectorización y Planes Parciales son más que discutibles y han sido y están siendo fuente inagotable de problemas.

A pesar de todo esto, es de lamentar que en la propuesta de texto articulado haya desaparecido sin más todo o parte de este bagaje de requerimientos técnicos cuyo objetivo es razonable y respetable, en vez de intentar subsanar las deficiencias de la Ley vigente, En este sentido, se trata de una pérdida neta de contenido de la ley comparable a la antes mencionada sobre las redes públicas.

En cuanto a los Planes Parciales, y sin duda con el fin de reducir los trámites, se requiere, (en el artículo 48 de la vigente ley que se refiere al contenido sustantivo y en los 106 y 107 sobre formulación de iniciativa) todo un conjunto de estudios y documentos específicos y complementarios junto con la constitución de garantías e informes de otros órganos y administraciones, que son imposible de cumplimentar en esa fase del planeamiento. El grado de precisión y de compromiso requerido en los Planes Parciales, que incluye el Proyecto de Urbanización y las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, demuestra que el legislador no ha sabido reconocer que el proceso de planeamiento va adquiriendo precisión por medio de aproximaciones sucesivas y no de golpe desde un principio

• Reservas de suelo para viviendas sociales o protegidas

Tras la “finta” de eliminación intentada desde el Dictamen⁵⁷, quizás a modo de “globo sonda”, el Anteproyecto recobra parcialmente la vieja (aunque vigente) regulación sobre calificación/reserva para vivienda protegida [el urbano, incluso el “no consolidado”, sigue siendo al respecto intocable, pese a las “Áreas de Rehabilitación”], si bien excluyendo ahora de este “submercado” protegido a los “pequeños municipios” (los que, actualmente tienen menos de 5.000 habitantes).

Para quien ha defendido hasta casi la extenuación intelectual la necesidad de las reservas obligatorias de suelo para proteger a la vivienda -aunque solo fuese como pura coherencia de someter al mercado de suelo a idénticos condicionamientos que los que, con naturalidad y aceptación generalizada, se imponen a las viviendas-, el propósito de eliminar de un plumazo algo que tan trabajosamente consiguió adquirir carta de naturaleza legal. no podía provocar más que indignación o desánimo.

⁵⁷ A partir de la peregrina argumentación que al respecto se aportaba en el Dictamen Económico (Ver Anexo 1“Comentarios al dictamen económico redactado como documento preliminar por Alberto Recarte Garcia –Andrade”)

Ante un modo de proceder tan “radical” -y al tiempo tan hipócrita-⁵⁸ con el que se abordaba su derogación, desde el Dictamen resultaba obligado dejar a un lado los propios matices , incluso las dudas más que razonables que hoy suscita el mantenimiento –casi intacto- del desgastado instrumental de protección a la vivienda, Dudas exacerbadas por el lastimoso espectáculo que ofrece el caudal imaginativo que –por el contrario- se pone al servicio de la permanente y ya crónica infracción, con renovadas y sofisticadas formas –y fórmulas- de evasión y blanqueo a las que- quien no quiera hacerse el distraído- tiene ocasión a diario de asistir.

• Tramitación

Aun siendo importantes las diferencias mencionadas anteriormente, entre la ley vigente y la propuesta, mayor lo es aún en lo que se refiere al procedimiento de formulación y tramitación. En la Ley vigente, e incluso admitiendo que hay nuevas aportaciones y matices, el procedimiento de tramitación de los planes es básicamente el mismo previsto en la LS 76; que, enriquecido con la experiencia de casi tres décadas, está bien implantado en la cultura urbanística del país. Por el contrario, y con la evidente finalidad de acelerar el procedimiento administrativo, en la Propuesta de texto articulado se ha introducido de forma radical un mecanismo sorprendente, como es el silencio administrativo positivo con el plazo de 1 mes, que se aplica sistemáticamente y casi obstinadamente en todas las fases de la tramitación. Este mecanismo se completa y redondea con la limitación de los plazos totales de tramitación, que se fija en 24 meses para los Planes Generales, y 6 meses para los Planes de Sector Parciales y Especiales. Sin cuestionar la legalidad de este procedimiento, que a la postre es de imposible cumplimiento, cabe hacer dos observaciones de orden práctico, y fruto de la experiencia. En primer lugar, resulta inconcebible la idea de que, a lo largo del proceso de producción del hecho urbano, que empieza con la formulación del planeamiento (según la Propuesta de texto articulado, se empezaría con una consulta vinculante) y acaba con la licencia de primera ocupación de la edificación, se pueda saltar alegremente de una fase a otra por medio de un silencio administrativo positivo, sin que ello tenga sus efectos correspondientes en la fase siguiente. Y en segundo lugar, resulta un sarcasmo suponer que la administración va a resolver un expediente en el plazo de un mes,

⁵⁸ Hay quien lo ha querido presentar justificándolo como una prueba de la creencia en la autonomía municipal y de exquisita neutralidad ante las políticas que los Ayuntamientos quieran adoptar.

cuando en la actualidad se está tardando ,en ocasiones, más de 4 años en tramitar un Plan Parcial; y ello sin mediar más de uno o dos informes escritos, pero con infinidad de requerimientos verbales. Si se tiene en cuenta además que los propietarios del suelo están obligados a formular una incitativa de planeamiento al año de vigencia del Plan General, pudiendo efectuar una consulta vinculante antes de que transcurra dicho plazo, es fácil imaginar que, por un lado, habrá una cascada de consultas, que recibirá como respuesta otra cascada de requerimientos para interrumpir los plazos; procedimiento que podrá irse repitiendo a lo largo de todo el proceso de tramitación del planeamiento.

Ello no obstante, frente a la discrecionalidad/arbitrariedad en las tramitaciones administrativas, la exigencia de cumplimiento de los plazos, razonables, que vengan establecidos por la norma, tendría que permitir algo hoy imposible: la previsibilidad y programación, aunque sea con unos márgenes de desviación suficientemente acotados, de los procesos de transformación de suelo y edificación. La situación actual, verdaderamente singular frente a lo que ocurre en los demás sectores de la actividad económica, determina que los operadores tengan que introducir en sus previsiones de costes unos recargos de seguridad que acaban aumentando sus costes.

ya planteada en el anteproyecto de la que luego sería Ley 9/2001.

Asimismo como novedad a reseñar se introduce⁵⁹, con el ánimo de cubrir las evidentes insuficiencias en el funcionamiento ordinario de la Administración, la figura de las *Entidades Certificantes*, pero sin establecer con precisión y de modo sistemático sus atribuciones y sus límites – ya que van apareciendo en diferentes artículos sin una previa justificación ni definición, pese a su carácter novedoso en el campo de la administración del urbanismo -, del mismo modo que resulta insatisfactoria y potencialmente conflictiva la regulación de su homologación (sobre todo el apartado 4 del artículo 88)

En cualquier caso, la posibilidad de hacer intervenir a *Entidades Certificantes* homologadas en las tramitaciones administrativas, no equivale [o no debería] a privatizar las decisiones y, en cambio, si puede introducir una mayor profesionalidad en el análisis de las propuestas de planeamiento, de gestión o de edificación u otro uso del suelo, sometidas a la aprobación municipal.

Sería imprescindible en todo caso hacer más exigentes los requisitos de cualificación para que este tipo de entidades puedan ser homologadas (homologación que debería

⁵⁹ En realidad la introducción de esta figura fue ya planteada en el anteproyecto de la que luego sería Ley 9/2001.

poder efectuarse no sólo por la Comunidad de Madrid sino también por Ayuntamientos a partir de cierto tamaño) y sobre todo las garantías que deberán tener constituidas para afrontar sus responsabilidades en los casos de defectuoso o negligente ejercicio de su actividad certificante, estableciendo también en esos casos consecuencias rigurosas de inhabilitación para la entidad y para los profesionales a su servicio.

• **Gestión**

El Proyecto de Ley, en lo que concierne a la ejecución del planeamiento, ciertamente reordena y simplifica notablemente la profusa, y a veces confusa, regulación contenida en la Ley 9/2001 LSCM, si bien sigue adoleciendo, a nuestro juicio, de notables disfunciones a tenor del modelo de gestión y de los objetivos de simplificación, flexibilidad y eficacia pretendidos.

La Propuesta de texto articulado, para las actuaciones integradas (ámbitos de unidades de ejecución), en suelo urbano no consolidado y urbanizable (en su doble vertiente de delimitado y no delimitado), propone el establecimiento de los sistemas de **Compensación**, el de **Concurso** [[sucedáneo – tras el Anteproyecto - del Agente Urbanizador](#)] y el de **Expropiación Forzosa**. Es decir, por un lado elimina el sistema de cooperación y el de ejecución forzosa, y, por otro, separa el de **Concurso** del de Compensación, creando dos sistemas claramente diferenciados, si bien, entre ambos, se prioriza el *sistema de compensación* y sigue supeditándose la intervención del Agente Urbanizador a similar inactividad de los propietarios de suelo (ahora un año en cualquiera de las clases y categorías de suelo). A su vez el Agente Urbanizador puede ser un privado o la Administración municipal.

De lo anterior se desprende, a nuestro juicio, que la Propuesta de texto articulado, si bien simplifica considerablemente la Ley vigente, la mantiene en su esencia, además de incurrir en las siguientes disfunciones, siempre atendiendo a sus pretensiones de flexibilidad, agilidad, simplificación y eficacia: En todo caso, en cuanto a los sistemas de ejecución que podrían denominarse clásicos, no existen diferencias de fondo entre la Ley vigente y la propuesta, aunque sí hay detalles y matices que pueden tener su importancia. Por lo demás, la ejecución del planeamiento por personas ajenas a la propiedad del suelo, que hayan resultado adjudicatarios mediante concurso público es una idea muy antigua; aunque en la Comunidad de Madrid no se haya llevado a la práctica hasta buen fin. Esta idea nació en el Urbanismo Concertado de 1974, en condiciones muy similares a los supuestos contenidos en la Propuesta de texto

articulado; ya que se convocó el concurso sobre suelos que carecían de planeamiento, y en los que sólo existían las restricciones de un Plan Especial de Protección del Medio Físico en fase de redacción. Como es sabido, esta experiencia falló porque los adjudicatarios renunciaron a sus derechos al exigírseles desde la administración la ejecución a su cargo de las infraestructuras de enlace y los equipamientos de rango superior que se estimaron necesarias. No obstante esta experiencia, la LS 76 recogió un procedimiento análogo para el desarrollo de los PAU's en Suelo Urbanizable No Programado. Todos los PAU's realizados durante la vigencia de dicha Ley lo han sido sin mediar concursos ni adjudicaciones; han sido ejecutados por los propietarios o por los Ayuntamientos, y han recibido previamente cobertura del Plan General, mediante Modificación Puntual y/o Revisión, con el fin de definir precisamente las infraestructuras de enlace y los equipamientos superiores.

Los efectos previsibles por causa del procedimiento administrativo diseñado en la Propuesta de texto articulado pueden resultar aún más perversos si se combinan con la clasificación del suelo a saturación. Siendo así, en efecto, que la mayor parte del suelo disponible será **“suelo rústico transformable”**, es de suponer que habrá numerosas consultas e iniciativas para intervenir en dicho ámbito; sobre el cual no existen, por definición, determinaciones en cuanto a parámetros de desarrollo, tipo de ordenación, infraestructuras generales, redes públicas ni equipamientos. Difícilmente podrá la Administración valorar dichas consultas o propuestas con criterios objetivos, porque no dispondrá de base para ello.⁶⁰ El resultado de esta situación será un requerimiento banal para cortar los plazos, o lo que sería peor, la aprobación por silencio administrativo de un disparate.

• Agente Urbanizador

De la regulación contenida en la Propuesta de texto articulado **cabe esperar** las siguientes consecuencias:

- i) La lógica reacción de los propietarios de suelo de intentar evitar la presencia del Agente Urbanizador, al que casi siempre lo considerarán un intruso en sus

⁶⁰ Como atinadamente viene señalando **D. Quero**, nuestra Administración carece de preparación, como en el caso de la anglosajona (sobre todo la estadounidense) para evaluar propuestas por sus impactos; en el mejor de los casos sabe hacerlo, incluso bien algunas veces en su contraste con modelos previamente formalizados [los Planes]

propiedades [es parte de la lógica de la competencia]. Comprensible, pero no demasiado justificada en términos de interés general⁶¹.

ii) Si la propiedad de suelo no suele estar, en general, vinculada a actividades empresariales de transformación urbanística (de ahí que la Propuesta de texto articulado acuda en auxilio del Agente urbanizador⁶²), cabe esperar que dicha reacción sea defensiva, no precisamente emprendedora.

iii) Consecuencia de lo anterior, es previsible una ralentización importante de los procesos, en la medida en que no se asienten en operadores empresariales, cuando no una retención hasta que se transmitan los suelos al que será el auténtico agente urbanizador

iv) Lo anterior es válido, a salvo de que en la Comunidad de Madrid, la mayor parte del suelo urbanizable – o el de mayor potencial expectante –, se encuentre ya en manos de operadores profesionales [como al parecer ocurre], en cuyo caso la Propuesta podría estar buscando una motivación para no potenciar la figura del Agente externo, salvaguardando así el *status quo* existente.

Además, el **cercenar**, al menos durante un primer periodo, la concurrencia de iniciativas de agentes urbanizadores, disminuye los posibles efectos beneficiosos de la competencia, a saber:

a) si los agentes externos no pueden licitar desde el principio, cabe suponer que los propietarios privados irán al máximo de los rendimientos posibles (edificabilidades, densidades, usos urbanísticos, etc), con el mínimo de costes en el desarrollo de las actuaciones (minimización de costes de urbanización, de cesiones, etc), pues lógicamente pretenderán obtener la máxima rentabilidad al suelo.

o, por el contrario:

b) si los agentes externos pueden licitar desde el principio, cabe suponer que, desvinculados del máximo rendimiento del suelo inicial (que no es lo suyo), centrarán sus ofertas en aspectos básicos del producto inmobiliario que surja, es decir del suelo resultante (calidad de ordenación y urbanización, plazos,

⁶¹ Interés general prevalente, por más que le pese al comisionado que al respecto ha emitido un voto particular para rechazar dicha intrusión desde “la moderna teoría de los derechos de apropiación” Ver dentro del Dictamen voto particular de Manuel Jesús González González y comentarios al mismo en el bloque III del presente Informe

⁶² Incorrectamente identificado ahora, en el Preámbulo del Anteproyecto, con las empresas constructoras [contratistas de obra civil] que tradicionalmente han venido actuando por encargo de las Juntas de Compensación

porcentajes de viviendas protegidas, etc), sobre todo si estos criterios bareman para su selección y si, adicionalmente, el suelo resultante puede configurarse en forma de pago a precios tasados (vivienda protegida u otros productos de interés social cuyo precio pudiera estar tasado)⁶³.

c) En cuanto a las mejoras, de indudable trascendencia, que contenía la primera versión de texto articulado, cabe subrayar:

- La diferenciación, a efectos de procedimiento, entre la selección de la Alternativa Técnica -que se propone sea en un momento previo-, y la posterior selección de la Propuesta Económica, lo cual simplifica y clarifica extraordinariamente la resolución del concurso público
- La introducción de condiciones de especialización exigibles al Agente Urbanizador, en la medida que se supone van a sustituir a los propietarios no duchos en materia de desarrollos urbanísticos. El art. 57 del texto articulado sujeta las iniciativas de estos agentes a que reúnan condiciones de *solvencia técnica y profesional*, así como a las prohibiciones de contratar previstas en la legislación de contratos de las Administraciones Publicas
- La limitación a las variaciones de costes de la ejecución del Programa, establecida en el art. 63.2.b), en un 20% del presupuesto de ejecución material, si bien carece de la necesaria concreción (obras impredecibles/retasaciones). Una regulación adecuada podrá evitar desmanes que en este aspecto se han producido al amparo de la legislación valediana.
- Se establece una garantía de seriedad en la presentación de Alternativas Técnicas que en la citada legislación a veces supone, al no estar fijada por Ley, un autentico simulacro o perversión de la licitación.

En cuanto a los problemas que dicho texto articulado , a la luz de la experiencia de la legislación de referencia, no resolvía o los que de motu proprio introduce, están los siguientes problemas:

i) de Información a la propiedad del suelo:

⁶³ *Habrà que pensar que el Agente Urbanizador será por lo general un operador inmobiliario (al menos la legislación debe encauzarlo así) y raramente un contratista de obras pues la complejidad de las operaciones urbanísticas no forman parte de su acervo empresarial .*

- ii) de presentación de Alternativas Técnicas:
- iii) de presentación de propuestas económicas:
- iv) elección de modalidades de pago de la urbanización
- v) selección de Alternativas y propuestas económicas
- vi) ejecución de la actuación integrada. Relaciones entre el Agente Urbanizador y la Propiedad el suelo:
 - o Eliminación de las garantías financieras en el afianzamiento de las obligaciones de pago de la urbanización por parte de la propiedad
 - o No se establece ningún sistema de control y justificación de los gastos de urbanización efectuados por el Agente Urbanizador y repercutidos a la propiedad del suelo.
 - o No se regula el procedimiento y/o los mecanismos de exacción de los costes de la actuación integrada
 - o Nada se establece sobre el procedimiento de licitación de la ejecución de las obras de urbanización,
 - o Tampoco se cubre la laguna, en cuanto al derecho de realojo de ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual
 - o Derecho de subrogación del titular de la propuesta originaria del Programa y/o reintegro de gastos.

• Esquema competencial

El bloque constitucional, invocado por la Exposición de Motivos de la Propuesta, no debería entenderse limitado a las cuestiones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que también afecta a las de los Ayuntamientos, las cuales deben regularse con respeto al principio constitucional de autonomía municipal (art 140 CE) y a la legislación básica del Estado en esta materia. Por tanto el “canon constitucional competencial” explicitado en las Sentencias del TC , en materia urbanística (en especial las 61/1997 y 164/2001), no es una cuestión “cerrada” , pues aborda solamente alguna de las cuestiones en liza (escalón Estado/Comunidades Autónomas).

La labor de ejecución del planeamiento es una función pública genuinamente municipal, aunque compartida en menor medida con la Comunidad de Madrid (Así art. 2.1 y 25.2- de la Ley de Bases del Régimen Local, que por lo demás es reiterado por

la propia Propuesta de texto articulado en su art. 56.2.a). Cualquier decisión legislativa al respecto, debe tomar en cuenta que ha de incidir en el núcleo central de intereses municipales, llamados a la prestación de servicios bajo los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión ante los ciudadanos (art. 2.1 de la Ley de Bases de Régimen Local –LBRL-).

En ese sentido conviene recordar que en la Comunidad de Madrid coexisten corporaciones municipales con diferencias muy notorias en cuanto a circunstancias urbanísticas, modelos y capacidades de gestión, que lícitamente les debe permitir abordar la resolución de sus problemas basculando en unos casos, y dependiendo de los objetivos de cada actuación, más desde la iniciativa pública o, por el contrario, desde la privada.

• **Disciplina urbanística (régimen sancionador)**

El restablecimiento en el **Anteproyecto** (disposición final Novena) del Título relativo a Disciplina Urbanística de la ley 9/2001, frente a la inicial pretensión del **Dictamen** de sustituirlo por el viejo Reglamento de la Ley del 76, parece obedecer también al escrito formulado por el Ayuntamiento de Madrid [Coordinadora General de Urbanismo] como observaciones al texto precedente (Dictamen)

2. CARENCIAS

• **Ordenación del Territorio**

Hay que insistir sobre la necesidad de un marco legal adecuado para la planificación regional y ordenación del territorio; recuperando y reordenando toda la cultura que en este terreno se ha venido acumulando desde los tiempos de COPLACO, y que después de múltiples cambios y altibajos no es hoy sino una asignatura pendiente, que algunas comunidades han ido resolviendo de forma en general satisfactoria.

En el texto articulado se ha “repescado” la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial de la ahora por completo derogada Ley de Medidas de Política Territorial Suelo y Urbanismo del 95, Lamentablemente, el contenido de este precepto en la Propuesta de texto articulado es insatisfactorio y parece únicamente destinado a

establecer el mapa de suelos protegidos; esto es el negativo del suelo apto para urbanizar.

Antes de reformar o desarrollar la normativa todavía vigente (los títulos II, III y IV de la ley 9/1995) , posiblemente en forma de una auténtica Ley de Ordenación de Territorio y no como mero capítulo de una ley de urbanismo, lo que resulta ya improrrogable es la adopción de un instrumento de ordenación del territorio – Plan Regional o lo que quiera que sea – antes de que la voracidad de las recalificaciones –al amparo de la vigente ley o de la que venga a sustituirla- lo convierta en algo no solo imposible sino perfectamente inútil.

La falta de planificación regional resulta especialmente grave y peligrosa, precisamente, por la política de clasificación de suelo apto para urbanizar a saturación, y por el limitado alcance que tendrían los Planes Generales fuera del suelo delimitado, donde sus determinaciones ni siquiera alcanzan ahora en el Anteproyecto a señalar los usos incompatibles o prohibidos

- **Intervención en la rehabilitación y transformación interior de la ciudad.**

Lo que se necesita no es una ley para la prosecución de un crecimiento exponencial. A la vista de la realidad demográfica de este país lo que se necesitaría, tal vez paradójicamente, es una ley de rehabilitación urbana (y no sólo un par de artículos que retocan aunque sea positivamente lo que ya hay.

Como es bien sabido, la población española nativa o autóctona está estabilizada en números, y envejeciendo en estructura, desde hace décadas, en una espiral decreciente inexorable.

La totalidad del crecimiento experimentado en los últimos años, de casi el 10%, se debe íntegramente a la población inmigrante; o incluso más, puesto que la población autóctona decrece. Es de esperar que en poco tiempo la proporción aumente a favor de los inmigrantes; no sólo porque se mantendrán sus flujos, sino también porque sus propias tasas vegetativas son muy considerables.

Desde el punto de vista de la vivienda, este proceso de cambio y crecimiento demográfico está dando lugar a un fenómeno bien conocido en otros países, pero inédito en España. Se trata del filtrado (“*filtering down*” y “*filtering up process*”) del parque residencial. Mecanismo por el cual los grupos más capaces en términos económicos adquieren vivienda nueva, generalmente en la periferia; desalojando sus

anteriores lugares de residencia, que pasan a ser ocupados por grupos sociales menos adinerados; o a la inversa individuos o grupos que se ven desplazados hacia abajo perdiendo localización central y empeorando incluso en sus condiciones alojativas. Este proceso acaba de empezar en nuestro país, pero sus efectos son bien visibles tanto en los cascos antiguos como en las localidades de las áreas metropolitanas. Sería oportuno pues enfrentarse con ese problema, que está cambiando las pautas de ocupación el territorio y que está creando, y creará aún más, presiones sobre el parque antiguo y sobre las zonas de transición de las ciudades; y no como supone esta Propuesta de texto articulado, en el espacio exterior y carente de ordenación. Se necesitaría por consiguiente analizar y regular el problema de la rehabilitación urbana, tan complejo y tan escasamente estudiado.

Frente al completo olvido de todo esto en el Dictamen inicial, el Anteproyecto da un tímido paso adelante a pesar del modo –extremadamente primario- de justificar las Áreas de Rehabilitación Urbana en la nueva Exposición de Motivos redactada para el **Anteproyecto**.

Deben destacarse pues, como novedad relevante y de signo positivo, los cambios introducidos en la regulación anterior (tanto en la vigente ley como en la propuesta del Dictamen) y en especial la sustitución de las “antiguas Áreas de Rehabilitación **Concertada**” (artículo 70 del dictamen y artículos 131 a 134 de la ley 2001), por las “Áreas a rehabilitar” [*“a secas”*] reguladas ahora en los artículos 74 y 75 del **Anteproyecto**.

El cambio [muy importante] que ello conlleva, consiste sobre todo en la ampliación de la potestad de la declaración de esas Áreas a los Ayuntamientos (antes limitada a la Comunidad) y la más precisa y acertada redacción en lo relativo a la declaración de urgencia en la ocupación (recuperando el texto del artículo 133 e) de la Ley 9/2001, “deformado” por el artículo 70).

Al mismo tiempo cabe reseñar la “entrada” de la iniciativa privada (el llamado “Agente Rehabilitador” ahora que en el camino se “ha caído” el “agente urbanizador” en el suelo urbanizable), que puede, incluso, llegar a ser beneficiario de la expropiación.

Los antedichos cambios, debidos muy probablemente, a las “sugerencias” del Ayuntamiento de Madrid, quizás tengan entre otras “virtudes”, la adquisición de un más decidido apoyo a la totalidad de la Ley por parte del mismo [tras las muy críticas observaciones formuladas al Dictamen por la Coordinadora General de Urbanismo].

• **La participación pública y la figura del Avance**

Una de las víctimas –quizás de las más lamentables- de la pretendida agilidad en la tramitación administrativa ha sido el Avance de planeamiento que el Dictamen pretendió eliminar. Surgido en la reforma del 76 al calor de un clamor [-aún con algunos tintes litúrgicos-] por ensanchar los cauces de participación⁶⁴, tanto la figura como la finalidad perseguida se han resentido de una concepción y una práctica convertidas con demasiada frecuencia en mera rutina.

Pero una vez más, eso no puede ser razón para que en lugar de “rehabilitarla” se opte sin más por levantar acta de defunción de esa interesante figura.

La ya muy larga experiencia acumulada en la producción de Avances dentro del proceso de formación del Planeamiento General permitiría extraer conclusiones muy operativas para reconsiderar tanto el contenido como la metodología del planeamiento, elevando incluso a categoría de norma legal lo más enriquecedor de tal experiencia. Frente a ello el nuevo texto, si bien rescata esta figura (tan laxamente definida en los textos legales) de la derogación pretendida por el precedente Dictamen, lo hace de modo un tanto vergonzante (cambiando inexplicablemente su denominación) y como mera consecuencia de los procedimientos establecidos en la actual normativa medioambiental.

Se pierde así la potencialidad de esta figura- tantas veces acreditada en las mejores experiencias de la ordenación urbana de nuestro país- cuya producción representa sin lugar a dudas un momento privilegiado para la creatividad y para el compromiso, justificando y haciendo inteligibles las propuestas (con verdaderas innovaciones en las técnicas de comunicación) y someténdolas al juicio de los demás, y a la pública discusión.

De igual modo parecen quedar fuera del campo de atención del Anteproyecto, las clamorosas carencias en la participación pública en la adopción de muchas de las decisiones de mayor trascendencia para la ciudad , que al revestir la forma de meros proyectos de obras [gigantescas con harta frecuencia], se viene hurtando a los procesos reglados y con frecuencia meramente rituales y rutinarios de participación pública.

⁶⁴ *Por cierto que los Arquitectos y su Consejo algo tuviesen que ver en que la propuesta del Avance y la participación pública prosperasen, acabando por incorporarse al texto legal.*

3. SUPRESIONES O DEROGACIONES

• Instrumentos de política de suelo

Al parecer para el Anteproyecto – y aun más para el Dictamen- , cualquier instrumento de política [de suelo] que vaya más allá de la clasificación/calificación masiva de nuevo suelo resulta prescindible o constituye un estorbo o meras reliquias , intactas por su inutilización, Tanto da si se trata de la formación, utilización y conservación de los patrimonios públicos, como si se trata del inocente Observatorio del mercado , previsto en la ley que ahora se pretende reformar.

Celebramos en cambio –discrepando en este punto de la apreciación del oponente García Bellido- la feliz desaparición [¡ al fin!] del Jurado Territorial , confiando que en esto el Gobierno Central siga el ejemplo y haga lo propio con los Jurados Provinciales

4. RÉGIMEN TRANSITORIO

Todavía no repuestos del régimen transitorio inducido por la precedente reforma legal – con más que notorias “lagunas” y flagrante incumplimiento de sus previsiones temporales- la amenaza que representa este nuevo no puede más que causar inquietud entre la multiplicidad de agentes -los propios profesionales entre otros – que se verán involucrados.

La transitoria primera en sus apartados 3º y 4º o no quiere decir lo que dice o ,de lo contrario, a muchos ayuntamientos les producirá “estremecimientos”

Idéntico comentario merece la transitoria Segunda en sus apartados 2º y 3º

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La pretendida Reforma de la legislación de la Comunidad de Madrid, pese a las evidentes deficiencias del texto actualmente vigente, creemos que no es oportuna.

Nos parece imprescindible a este respecto, el cumplimiento previo de los siguientes requisitos:

- haber llegado a establecer un diagnóstico convincente sobre la realidad urbana y territorial (madrileña) y sobre las insuficiencias de la vigente legislación para afrontar y mejorar dicha realidad
- tener capacidad para presentar ordenadamente y con claridad los objetivos de la reforma.
- contar con la posibilidad de llegar a establecer una efectiva coordinación entre el Gobierno Central y el de la Comunidad, a fin de alcanzar la máxima coherencia y convergencia entre las reformas de la Ley Estatal y de la Autonómica,
- posibilidad, asimismo real, de alcanzar el más amplio consenso político – prácticamente la unanimidad- sobre una Reforma basada en un firme propósito de estabilidad y durabilidad.

Una vez cumplidos, cualquier Reforma debería tratar de recobrar lo que estuvo en el origen de la legislación urbanística: el enraizamiento en una cultura y en una práctica ensayadas con anterioridad y sustentadas sobre las adquisiciones y avances disciplinares, ya sea en el campo del planeamiento urbanístico, ya sea en el de la ordenación territorial, y ello en una afortunada confluencia, por lo demás, entre el pensamiento jurídico (más abstracto) y la práctica (más concreta) de la ordenación física y la gestión urbanística.

El centro de atención de la Reforma debería desplazarse desde donde ha querido estar desde siempre –el suelo y su mercado- hacia otras preocupaciones más acuciantes y sobre todo más ajustadas a la naturaleza –normativa en este caso- de los instrumentos.

La ordenación y planificación regional y la rehabilitación e intervención en la ciudad existente, deberían ser –sin duda- las cuestiones que por más aplazadas y al mismo tiempo más perentorias, deberían ocupar ahora esa posición central.

En todo caso, es preciso abandonar de una vez las supersticiones disfrazadas con ropaje (pseudo) científico, que atribuyen a la escasez de suelo un papel que en la realidad de la elevación de los precios de la vivienda no desempeña, ni ahora ni desde hace ya muchos años. En consecuencia resulta indispensable abandonar la quimera *[“del oro”, para más señas]* de la “clasificación / calificación a saturación” para que los precios de la vivienda terminen por bajar.

En su lugar, hay que contribuir sensatamente a enfriar –todo lo paulatinamente que se pueda, *[al menos hasta que algún imprevisto lo haga sin contemplaciones]*- un mercado inmobiliario que ya no aguanta ulteriores elevaciones de temperatura, y para ello, no olvidar que las teorías, las ideas y los “posicionamientos”, sin olvidar la *[manipulación de la]* información, en éste como en cualquier mercado de corte especulativo, no solo “sostienen la llama” sino que incluso la insuflan.

Los objetivos que expresamente se han formulado en esta Reforma –celeridad en los procesos de generación de suelo urbanizable, seguridad jurídica y agilización de los procedimientos administrativos-, para ser entera y perfectamente compartibles requieren ser diagnosticados y analizados previamente, “dictaminando” dónde y cómo pueden alcanzarse a través de una ley urbanística y cuándo en cambio reclaman otras medidas en el ámbito de la organización administrativa.

Algo similar cabe decir de los igualmente compartidos y deseables anhelos de mejora en el funcionamiento del mercado inmobiliario, tan deficitario en los atributos con los que debería adornarse para poder ser justamente calificado de eficaz: agilidad, seguridad y transparencia.

Pero todo ello sin olvidar que el mercado, incluso en su más óptimo y eficaz funcionamiento, sirve para lo que sirve *[¡qué ya es mucho!]*, pero no puede exigírsele que además cumpla las obligaciones que son de otros *[los poderes públicos]*.

Ha de abandonarse, de una vez, aunque sólo sea por inculta, la fe desreguladora que esconde mal –y de modo vergonzante- los verdaderos propósitos derogatorios.

La ciudad y el territorio necesitan un **proyecto**, con toda la especificidad de su objeto pero también con las características esenciales que justifican dicha denominación. Del mismo modo que la romántica admiración de la espontaneidad y sus espléndidos y pedagógicos resultados en la arquitectura popular no puede amparar los estragos de la autoconstrucción suburbial y de las muchas “villas miseria” que pueblan la Tierra, la pretensión de una ciudad hecha a golpe de impulsos y deseos “creadores” de la propiedad –con la ayuda del mercado- ni es posible ni conduce a ninguna parte que no sea el despilfarro y la insostenibilidad⁶⁵..

⁶⁵ *El más que discreto encanto de la espontaneidad , el caudal de enseñanzas que puede procurarnos la observación atenta de fenómenos que no suscitan tanta atención , se ha desplazado hacia otros “modelos”, como tan paciente y sabiamente ha desvelado **Bernardo Ynzenga** en su excelente*

Antes de eliminar instrumentos y recursos normativos, trabajosamente adquiridos *[aunque en muchas ocasiones arrumbados o infrautilizados por una administración que ha abandonado el campo propio para ir la zaga del negocio en campo contrario]*, debería meditar más, aunque solo fuera recordando el viejo proverbio francés del bebé, la palangana y el agua sucia....

Deberían abandonarse, finalmente, retrógradas concepciones de la propiedad de la tierra que paralizan cualquier avance efectivo en la modernización de la producción de suelo, en la competitividad y en la verdadera eficacia del mercado.

Aunque de modo demasiado tardío, por desgracia, dése paso de modo decidido, y consecuente al Agente Urbanizador, aprovechando las muchas enseñanzas que de su aplicación en otras latitudes han podido acumularse en la última década.

Y, finalmente, cuando haya llegado el momento oportuno, hágase una Norma, que *[¡por favor!]* en la medida de lo posible no dé lugar a un nuevo, tedioso y la mayor parte de las veces incumplido, proceso de adaptación del planeamiento que con anterioridad estuviera vigente.

Madrid, 20 de mayo de 2005

Revisado y actualizado 17 de noviembre de 2005

Fdo.: Jesús Gago Dávila, arquitecto
Colegiado en COAM nº 2210

*investigación sobre los invernaderos. .Ver “la arquitectura del invernadero .Un extenso objeto construido”
,en ARQUITECTURA COAM nº 337*