

URBANISMO Y MERCADO DEL SUELO: UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

José M.^a BAÑO LEÓN

Catedrático de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho de Valencia

Existe entre nosotros una discusión recurrente sobre el papel que ejerce la legislación urbanística en el precio del suelo. Se acusa a la regulación urbanística de entorpecer la oferta de suelo y se postula una flexibilización de la clasificación del suelo, de modo que pueda destinarse a la edificación todo aquel suelo que no merezca protección por sus valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, etc.

La modificación de la Ley del Suelo estatal vigente (Ley 6/1998) por el Real Decreto-ley 4/2000 ha pretendido entronizar esta idea suprimiendo del art. 9.2 el inciso final que permitía al planificador clasificar como suelo no urbanizable los terrenos *que no considerara adecuados para su desarrollo urbanístico*. La ley pretende claramente que todo terreno que no cuente con valores dignos de protección sea urbanizable.

Sin embargo, la STC 164/2001, de 11 de julio, parece advertir al legislador estatal que no es posible constitucionalmente interpretar el art. 9 de modo que prohíba al legislador autonómico (y habría que decir tal vez a la comunidad local) la capacidad de optar por uno u otro modelo de ordenación territorial. El Tribunal rechaza los argumentos de los recurrentes en atención a la existencia del inciso final que desaparece en la reforma del año 2000. Excusado es decir que el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la Ley 6/1998 antes de la reforma del 2000, pero su advertencia no puede echarse en saco roto:

«El art. 9.2 LRSV establece como criterio de clasificación del suelo (como no urbanizable) la inadecuación para un desarrollo urbano. El juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación. La deficiente adecuación puede traer causas de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias. Al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico. Por ello,

en forma alguna se puede considerar que el art. 9.2 LRSV imponga un concreto modelo urbanístico y territorial. Por último, concluyamos que es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad».

La advertencia del Tribunal parece clara. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la ordenación del territorio (respetando las competencias estatales) y dentro de ella la de permitir opciones políticas diversas sobre el desarrollo urbano. Preservar en mayor o menor medida el suelo de la urbanización y edificación es tarea irrenunciable de la legislación autonómica y, en su aplicación, de la comunidad local, porque acaso no existe otra decisión de más calado político municipal que la planificación urbana.

Así las cosas cabe plantearse si la doctrina que el Tribunal Constitucional parece avanzar resulta o no incompatible con la lógica económica del mercado y si realmente los problemas de la competencia en el mercado del suelo derivan de esa rigidez en la clasificación o responden a otros factores.

1. LA ESCASEZ DE SUELO COMO FACTOR DETERMINANTE DEL ELEVADO PRECIO DE LA VIVIENDA: UN TÓPICO QUE NO RESISTE EL ANÁLISIS DE LOS DATOS DISPONIBLES

Al margen del problema de teoría económica relativo a la incidencia de la escasez de suelo sobre la elevación del coste de la vivienda, cuestión ajena al análisis jurídico, y aun concediendo que la escasez de la oferta pueda producir efectivamente un alza del precio cuando existe una demanda fuerte en el mercado¹, importa advertir que los datos estadísticos disponibles desmienten que de hecho exista esa escasez.

GARCÍA MONTALVO y MATILDE MAS², autores del estudio más completo que conozco sobre la vivienda y el sector de la construcción en España, sostienen, sobre datos del Ministerio de Fomento, «que el problema del suelo en España no parece tener su base en la falta genérica de suelo urbanizable».

Recogen los mismos autores las conclusiones de los dos estudios realizados por la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la

¹ Con carácter introductorio sobre los problemas del suelo y de la vivienda, cfr. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y alegar el daño causado por los monopolios*, Madrid, 1999, pp. 194-204; COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (MOPU), «Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 143, 1995, pp. 461 ss.; sobre este último informe y con diversas perspectivas el número monográfico de la revista *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, III, núm. 103, 1995; J. M.^a PÉREZ HERRERO (COORD.), *La carestía del suelo: causas y soluciones*, Madrid, La Ley, 2000; sobre algunos de los aspectos aquí tratados, cfr. J. M.^a BANO LEÓN, «La actividad urbanística en la financiación de las Haciendas locales», en *Revista Valencia de Economía y Hacienda*, núm. 2, pp. 33 ss.

² *La vivienda y el sector de la construcción en España*, Valencia, IVIE CAM, 2000, p. 153.

Arquitectura en 1995 y 1996, en los que se pone de relieve que el suelo susceptible de urbanización es más que suficiente para las necesidades de vivienda hasta el año 2011. «Para los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes el suelo susceptible de ser urbanizado supone 7,5 veces el necesario hasta el año 2011. En municipios de más de 50.000 habitantes esta relación es de 2,8», siempre según las conclusiones de GARCÍA y MAS.

Y otra conclusión no menos importante, según estos autores: «Los análisis no encuentran ninguna relación entre la cantidad de suelo vacante clasificado por el planeamiento y el precio del suelo». Probablemente a más de uno le sorprenderá este aserto fruto de una reflexión serena sobre los datos empíricos.

Ahora, dejemos al margen esta última observación y detengámonos en los datos. Si las cifras de que disponemos son correctas, en los municipios de menos de 20.000 habitantes el suelo susceptible de urbanización es de siete veces y media superior a las necesidades hasta el año 2011 y en los municipios de más de 20.000 habitantes se acerca a tres veces más (exactamente 2,7). Quiere decirse que, atendiendo a las sugerencias que hacía alguno de los críticos de la Comisión de expertos sobre urbanismo, en los años 1995 y 1996 prácticamente el suelo susceptible de ser urbanizado y edificado superaría en términos medios el triple de la demanda de viviendas previsible en los municipios³.

En consecuencia, aceptando la hipótesis de que uno de los problemas del precio de la vivienda es la escasez de suelo, la realidad demuestra que en la mayoría de municipios no ha existido déficit de suelo susceptible de urbanización. Luego no parece arriesgado plantear la conclusión provisional de que en la elevación de los precios de la vivienda en España en los últimos años *la oferta de suelo no ha sido un factor determinante*.

2. EL DÉFICIT DE SUELO URBANIZADO

Entre los estudiosos del urbanismo existe un sector que propugna una visión diferente respecto al suelo. Se sostiene que el problema no reside en la ausencia de suelo apto para urbanizar sino en la inexistencia de suelo apto para edificar, es decir, de suelo ya transformado que cuenta con urbanización suficiente.

³ Eva POVEDANO, disintiendo de la opinión mayoritaria de la Comisión de expertos, proponía en este aspecto lo siguiente: «Los Planes contendrán un dimensionamiento del suelo urbanizable más que suficiente para dar respuesta a la totalidad de las demandas previsibles, ya que dicho sobre-dimensionamiento es necesario para eliminar el valor de escasez del suelo urbanizable. Para ello se propone alguna de estas dos alternativas: a) Atender tres veces la demanda de vivienda previsible en el municipio en los siguientes diez años, calculada a partir de la previsión de población residente en edad de formar nuevas unidades familiares, así como un aumento del 50 por ciento del suelo para actividades productivas. Esta regla deberá ajustarse al alza para los municipios costeros y los de residencia secundaria en el entorno de las grandes ciudades, a fin de tener en cuenta los flujos migratorios estacionales. En todo caso, se respetarán los espacios especialmente protegidos. b) Triplicar en diez años la cantidad de suelo urbanizable en todos los municipios. En todo caso se respetarán los espacios especialmente protegidos».

La rigidez del urbanismo no está tanto en la clasificación del suelo como en el procedimiento de gestión urbanística que debe transformarlo dotándolo de los servicios necesarios (acceso rodado, abastecimiento de agua, energía eléctrica, dotación de zonas verdes y espacios públicos, etc.). Se observa que los procedimientos tradicionales del Derecho español desde la Ley de 1956 han sido una rémora para la transformación urbanística. Y se nota críticamente que este hecho se produce porque la gestión urbanística no ha sido sólo un procedimiento de ejecución de obras, sino sobre todo el cauce para distribuir equitativamente los beneficios y cargas derivados de la planificación.

El procedimiento público de expropiación, apenas si usado más por razones ideológicas que de ineficiencia de la Administración, sólo se utiliza marginalmente en el urbanismo, de manera que todo el peso de la transformación del suelo se entregó a los propietarios particulares que debía acometer por sí mismos la urbanización o a la Administración en colaboración con los particulares⁴.

En el primer caso, que desde la Ley de 1978 se conocerá como sistema de compensación (aún hoy en día es el sistema preponderante en la mayoría de Comunidades Autónomas, con excepción de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha), los propietarios tienen que ponerse de acuerdo en la constitución de una Junta de Compensación que representa al menos al 60 por ciento de los que agrupa. Y aunque la Junta aparece dotada con poderes obligatorios frente a los propietarios que se oponen, lo cierto es que el sistema adolece de falta de agilidad tanto por la resistencia de muchos propietarios a embarcarse en la aventura de urbanizar y pagar las cuotas correspondientes, como por las dificultades de la constitución de la Junta y aprobación del Proyecto de Compensación.

El segundo sistema, el de cooperación entre la Administración y los particulares, también aparece cargado de dificultades. La Administración es lenta en la gestión del suelo y no tiene los reflejos de la empresa privada. Y, por lo demás, el proceso de distribución de beneficios y cargas entre propietarios y la recaudación de cuotas de urbanización por lo común no resulta sencillo, lo que hace frecuentemente que las previsiones del Plan se incumplan y que no sean raros procesos que duren cinco, seis o más años.

Estas indudables dificultades son puestas de relieve para indicar que mientras no se agilice la gestión del suelo, es decir, el proceso de transformación urbanística, de nada sirve clasificar más suelo urbanizable ya que el resultado final de la oferta de suelo susceptible de ser edificado

⁴ Una síntesis muy lograda de los llamados sistema de gestión urbanística en T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 15.ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2000, pp. 160-186. El problema de la coordinación entre el sistema de la Ley 6/1998 y el previsto en las diferentes Comunidades Autónomas se analiza en J. M.ª BAÑO LEÓN, «Los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico», en E. GÓMEZ-REINO, *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 147-163.

puede ser mucho más baja que la oferta de suelo urbanizable, y es aquélla y no ésta la que tiene una repercusión apreciable en los precios del suelo.

Esta crítica parece razonable, pero más desde la óptica del urbanizador promotor profesional que desde la perspectiva del precio del suelo. No poseemos, en lo que nos consta, evidencia empírica alguna que nos permita aseverar que en el precio de la vivienda influye de manera determinante el lento proceso de transformación del suelo. Desde luego sí que podemos constatar que en una Comunidad como la valenciana, en la que desde 1994 se ha implantado un sistema de gestión que ha agilizado de manera notable el proceso de transformación del suelo, el aumento del precio de la vivienda ha seguido imparable la tendencia manifestada en otras Comunidades que siguen dotándose de los medios tradicionales.

Según los datos de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana, el tiempo medio empleado en la tramitación de los planes y proyectos de reparcelación y urbanización hasta poder iniciar las obras era de entre tres y cinco años. Sin embargo, durante los cuarenta primeros meses de vigencia de la ley valenciana, el plazo medio se redujo en poco más de siete meses, concretamente 220 días. Las cifras de duración de tramitación de los Programas de Actuaciones Integradas por provincias son:

	<i>Días</i>
Alicante	226
Castellón	224
Valencia	210

Fuente: La aplicación de la LRAU tras cuarenta meses de vigencia, Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial de la COPUT, Valencia.

Pues bien, la evolución de los precios de la vivienda en los últimos años parece ir completamente al margen de los diferentes sistemas de gestión de las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, tampoco se puede cuantificar, aunque en muchos municipios no es despreciable, la existencia de solares vacantes en suelo urbanizado consolidado. El problema para una correcta cuantificación reside en el hecho de que las estadísticas no discriminan entre el suelo urbano consolidado, que es el que cuenta con todos los servicios urbanísticos o forma parte de la ciudad histórica, y el suelo urbano sin consolidar. En muchos municipios españoles, los Planes Generales de Ordenación Urbana clasifican como suelo urbano amplias zonas de terrenos que, en rigor, deberían ser urbanizables por no contar con los servicios de urbanización. La razón de esta práctica ha respondido al deseo municipal de favorecer el más rápido desarrollo urbanístico. Hasta la Ley 8/1990,

PRECIO MEDIO DEL METRO CUADRADO DE LAS VIVIENDAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CCAA	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	46,0	52,9	62,0	72,8	80,5	83,3	84,4	85,2	86,9	87,3	88,7	90,1	97,9
Aragón	46,2	59,2	64,7	78,2	86,0	87,4	84,7	86,2	89,8	91,0	90,6	97,1	109,4
Asturias	54,6	60,0	70,7	85,5	98,7	101,2	97,6	100,3	98,8	103,1	104,8	109,3	120,1
Baleares, Illes	53,6	64,2	74,1	85,9	89,4	91,3	91,2	94,5	97,3	100,0	106,6	123,3	155,5
Canarias	57,2	62,7	77,3	80,5	88,5	88,5	87,1	89,4	94,9	99,2	106,4	119,0	137,2
Cantabria	—	—	—	—	—	—	—	107,4	111,4	115,2	116,3	118,1	128,1
Castilla-La Mancha	40,7	45,1	53,7	65,2	70,2	71,5	73,4	71,0	74,7	74,5	75,9	75,7	79,6
Castilla-León	53,0	65,8	80,1	96,2	105,7	104,7	99,1	98,5	102,3	103,7	105,2	112,8	121,3
Cataluña	52,5	71,6	89,6	106,1	125,7	123,3	122,2	125,5	129,5	133,3	137,1	146,6	168,4
C. Valenciana	37,2	43,9	54,0	63,1	68,7	69,9	73,9	75,2	77,9	80,1	82,7	87,5	97,0
Extremadura	38,7	44,9	51,7	54,6	58,1	60,1	61,1	62,5	64,6	64,9	64,9	67,4	71,1
Galicia	54,7	68,8	50,6	68,2	96,0	89,7	89,4	90,3	92,2	93,9	95,1	99,1	102,1
C. de Madrid	73,7	98,3	128,0	145,7	173,7	166,9	169,0	169,1	178,7	180,4	179,3	181,7	195,6
Murcia	37,8	44,8	51,2	58,8	67,8	65,2	65,8	64,7	65,9	67,5	70,4	74,7	79,9
Navarra	—	—	—	—	—	—	—	—	112,7	113,8	121,1	125,9	138,4
País Vasco	—	—	—	—	123,3	133,6	137,3	142,7	148,7	153,6	154,9	166,8	194,7
Rioja, La	—	—	—	—	—	—	93,9	94,2	96,6	101,0	101,0	99,4	112,2
TOTAL	52,8	56,0	81,4	94,1	107,5	106,1	105,7	106,4	110,2	112,2	131,8	113,9	119,2

Fuente: Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria, Ministerio de Fomento.

de 25 de julio, el suelo clasificado como urbano no contaba con cargas urbanísticas significativas más que, en su caso, la cesión de viales a los que recae la parcela. Frente al suelo urbanizable que exigía una cesión del 10 por ciento del aprovechamiento medio y cesión de terrenos para zonas verdes, espacios libres y dotaciones públicas, en el suelo urbano no existía desde luego la cesión de aprovechamiento y las cesiones dotacionales eran más bajas. En consecuencia, la clasificación formal de un suelo como urbano, aunque materialmente no lo fuera, beneficiaba indudablemente a los propietarios de dichos terrenos frente a los del suelo urbanizable, además de aumentar sustancialmente el valor administrativo de los terrenos, determinante a efectos de expropiaciones y compensaciones de aprovechamientos.

Así las cosas, resulta enormemente difícil calibrar la parte del suelo urbano vacante constituida propiamente por solares, la que se encuentra en suelo urbano consolidado, y la que está en el suelo no consolidado que a efectos prácticos es equiparable al suelo urbanizable. Téngase en cuenta a este respecto que la Ley 6/1998 en sus arts. 14.2 y 16 prácticamente asimila las obligaciones urbanísticas del suelo urbanizable a las del suelo urbano no consolidado y coherentemente valora con criterios similares ambas clases de suelo (arts. 27.2 y 28.1 de la Ley 6/1998).

3. LA INCIDENCIA DE FACTORES AJENOS A LA REGULACIÓN DEL SUELO EN EL PRECIO DE LA VIVIENDA

Disponemos ya en nuestro país de suficientes estudios sobre el mercado de la vivienda para que pueda convenirse que existen determinados factores por completo independientes de la regulación legal del suelo que tienen una acusada influencia en la demanda de viviendas y que condicionan el peculiar panorama español. Peculiar, según los analistas más conspicuos, al menos en dos aspectos:

1) El porcentaje de viviendas en propiedad que no tiene parangón con los países del mismo o mayor nivel de desarrollo, porcentaje que incluye con relativa frecuencia la tenencia de más de una vivienda, hecho muy poco usual en los restantes países.

2) La percepción social de que la inversión en viviendas es una inversión sin riesgo o con riesgo mínimo, percepción corroborada por el comportamiento de los precios durante los últimos cincuenta años. Esta sensación no se corresponde, sin embargo, con la evolución del mercado en otros países, donde en ocasiones se han producido descensos significativos de los precios⁵.

En un apretado resumen, los factores, al margen del suelo y de la gestión urbanística, que influyen sobre la demanda, según los estudiosos de este mercado, son:

⁵ J. GARCÍA MONTALVO y MATILDE MAS, *op. cit.*

a) Una política fiscal que ha favorecido y favorece la inversión en vivienda frente al arrendamiento. En algunas épocas incluso se permitía la desgravación tanto de la primera como de la segunda vivienda. Este tratamiento, por lo demás, era muy favorable para las rentas más altas al fijarse el porcentaje de desgravación en el 15 por ciento de las cantidades invertidas con el límite máximo del 30 por ciento de la base imponible. En la actualidad el nuevo IRPF ha limitado certeramente el límite a una cantidad global, no obstante lo cual, sigue siendo muy atractiva la política fiscal en este punto. Por lo demás la imposición indirecta es baja en relación al tipo general del IVA.

b) Una demanda, inexistente o mucho menos importante en otros países, de segunda residencia tanto en la zona costera como en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades.

c) La existencia en los últimos años de un acusado descenso de los tipos de interés y una elevación de las rentas que ha hecho disminuir el esfuerzo que las familias tienen que enfrentar para costear la vivienda habitual, como se demuestra en el siguiente cuadro:

ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA LIBRE

Años	Precio medio de la vivienda (1)	Ingreso anual por hogar (2)	Precio de la vivienda sobre ingreso por hogar (1/2)	Tipo de interés medio anual del mercado hipotecario	Primera anualidad de amortización del préstamo (3)	Esfuerzo inversor en % sobre ingresos por hogar (3/2)
1990	12.393.400	2.043.678	6,06	16,66	1.933.861	89,73
1991	13.910.300	2.251.911	6,18	15,21	1.922.265	85,36
1992	12.666.500	2.427.613	5,22	15,41	1.767.318	72,80
1993	12.192.500	2.539.916	4,80	11,73	1.411.328	55,56
1994	12.301.500	2.652.409	4,64	10,26	1.322.564	49,86
1995	12.556.200	2.797.729	4,49	11,01	1.397.552	49,95
1996	12.707.300	2.893.586	4,39	8,17	1.199.848	41,47
1997	13.124.100	3.007.025	4,36	6,25	1.098.225	36,52
1998	14.089.900	3.226.538(e)	4,37	5,15 (4)	1.096.758	33,99
1999 (p)	15.488.400	3.442.839	4,50	4,94 (4)	1.188.804	34,53

Notas: (1) Precio de la vivienda tasada con menos de un año de antigüedad de 80 m² útiles equivalentes a 100 m² construidos.

(2) Ingreso anual por hogar de la encuesta de presupuestos familiares del INE.

(3) Corresponde a un préstamo máximo del 80 por ciento del precio de la vivienda, al tipo de interés del mercado hipotecario y período de amortización de quince años.

(4) A diciembre del respectivo año.

(p) Provisional.

(e) Estimado a través del crecimiento de la renta familiar disponible.

Fuente: Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria, Ministerio de Fomento.

d) Aunque no está bien cuantificado, parece existir en las zonas de influencia turística una inversión proveniente de otros países europeos. El ejemplo de Mallorca es bien conocido, pero no es el único.

Explicado brevemente: al mismo tiempo que desde el Preámbulo de la Ley de 1956 se proclamaba la lucha contra la especulación como *leit motiv* de la política urbanística, el Estado ha fomentado la demanda de vivienda, al margen de las políticas redistribuidoras de las Viviendas de Protección Oficial y, por otro lado, las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento incrementaban por el lado de los costes el precio del producto final inmobiliario. No queremos, al poner de relieve esta paradoja señalar que existe una contradicción en las políticas públicas ni abogar por la supresión de las cesiones, sino subrayar que objetivamente distintas políticas públicas razonables que persiguen fines de interés general, ampliamente compartidas por la sociedad, tienen repercusiones o efectos secundarios contradictorios.

Si se considera que la Comunidad debe participar en la recuperación de las plusvalías a través de cesiones de aprovechamiento es indudable que dichas entregas de terrenos encarecerán el producto final, de la misma manera que si se estimula la demanda de vivienda mediante desgravaciones fiscales se hace más atractiva la inversión y esto tiene una repercusión sobre los precios.

4. LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO

A tenor de los datos expuestos cabe concluir que los mercados del suelo (no hay como es evidente un mercado español del suelo) presentan peculiaridades muy notables producto en general de factores exógenos al urbanismo. Durante todo el amplio período de legislación urbanística uniforme (prácticamente hasta 1994, fecha de aprobación de la ley valenciana), cada mercado del suelo ha reaccionado de manera distinta teniendo en cuenta las peculiaridades de cada ciudad, área metropolitana o zona turística. Esto es evidente en ciudades grandes, donde es posible comparar el precio del suelo. Antes y después del año 1994 el precio en una ciudad como Valencia era muy inferior al de Madrid o Barcelona, pero también al de ciudades medias con un urbanismo de calidad notable como es el caso de Vitoria, Pamplona o San Sebastián, o en otras tan distintas como Las Palmas o Zaragoza. Y lo mismo ocurre en ciudades medias o pequeñas. Resulta muy claro que influye la demanda tanto como las condiciones geográficas del lugar. A fecha de hoy hay ciudades como Madrid cuyo Plan General virtualmente agota todo el suelo susceptible de urbanización, no hay prácticamente suelo no urbanizable común, por lo que difícilmente pueden atacarse los altos precios con un aumento de la oferta. De hecho Madrid —incluyendo el entorno metropolitano más inmediato que ha tenido un crecimiento espectacular— no ha parado

de incrementar los precios de la vivienda, probablemente entre otras razones por el dinamismo de la ciudad y la localización en ella de un número cada vez mayor de empresas. Algo parecido ocurre en Barcelona, y en otras muchas ciudades, sin que, sin embargo, haya experimentado la población incrementos significativos, contando la inmigración cada vez más intensa. Esto demuestra, a mi juicio, que la consideración de la vivienda como un buen valor de inversión haga que la demanda haya aumentado espectacularmente mientras seguimos siendo líderes en vivienda no ocupada y contamos con un mercado de alquiler raquítico.

Vuelvo ahora al ejemplo de la LRAU valenciana, que ha suscitado el aplauso generalizado de muchos promotores y que ha agilizado de manera muy significativa la gestión del suelo. Tanto en Valencia como en Alicante y Castellón se puede hablar de un gran *boom* de la construcción en los últimos siete años. Y desde luego la oferta de suelo urbanizado supera con creces las necesidades de la población previsible en décadas. Sin embargo, este aumento en la oferta no sólo no ha disminuido los precios en cifras relativas, sino que es fácil comprobar que los precios han aumentado de manera exponencial reduciéndose el diferencial con los precios de las ciudades más caras.

Aquí de nuevo juegan tanto factores económicos como psicológicos. Y es cada vez más frecuente en la Comunidad Valenciana que los profesionales del sector justifiquen las elevaciones de precios con el argumento de que la introducción del euro está haciendo más visible los buenos precios existentes en comparación no ya sólo con otras ciudades españolas sino europeas, de manera que la compra aparece —otra cosa es que lo sea— como una muy buena inversión. Por tanto, si bien es cierto que la escasez de suelo, producto del agotamiento del espacio físico, contribuye sin duda en algunas ciudades a incrementar los precios, en la mayoría de los casos los aumentos provienen de otros factores.

5. MERCADO DEL SUELO Y HETEROGENEIDAD LEGISLATIVA

El resumen de lo hasta aquí visto puede rezar así: la legislación urbanística uniforme en España no ha impedido grandes diferencias en los mercados del suelo y, conforme se deduce de los datos disponibles, ha tenido escasa influencia en la formación de los precios del suelo, sobre los que gravitan con mucha más fuerza factores tales como la política fiscal favorecedora de la vivienda en propiedad y que desalienta el alquiler, los tipos de interés, la demanda externa e interna, la percepción social de la vivienda como «inversión segura», etc.

Si estas conclusiones se aceptan cabe sostener que la diversidad de legislaciones autonómicas poco va a influir en el mercado del suelo, aun cuando agilicen —como es el caso valenciano— el proceso entero de la urbanización y edificación. Las causas profundas que influyen en la formación de los precios del suelo no pueden ser alteradas por la legis-

lación urbanística de las Comunidades Autónomas, pues dependen en parte de decisiones estatales (política fiscal, financiación de la Hacienda local) y en parte de circunstancias sociológicas.

Visto el asunto desde otra perspectiva, puede afirmarse que una legislación estatal sobre el suelo (la Ley 6/1998 está construida sobre las competencias del Estado sobre las condiciones básicas de la propiedad, la expropiación forzosa y la responsabilidad) difícilmente puede afectar al precio del suelo, aunque sí podría condicionar indirectamente la gestión urbanística (por ejemplo, otorgando, lo que no hace, con buen criterio, un derecho a los propietarios a urbanizar).

Por el contrario, el Estado mediante sus competencias sobre la Hacienda pública (política fiscal y Haciendas locales) influye con no escaso peso en el mercado del suelo, ya que una modificación en la política de subvención de la vivienda, un cambio en la política general de Viviendas de Protección Oficial (cuyas líneas generales compete definir al Estado, conforme a la STC 152/1988) el ensayo de nuevas fórmulas de incentivación del alquiler, incluyendo reformas también en la legislación de arrendamientos urbanos, tienen o pueden tener mucha mayor relevancia en el mercado que la legislación netamente urbanística.

No resulta arriesgado colegir de lo expuesto que la diversidad de legislaciones autonómicas tiene mucha mayor importancia en el campo de la gestión del suelo y de la calidad del urbanismo que en el concreto aspecto del precio del suelo. De modo que, a mi juicio, no resulta plausible, en el sentido más estricto del término, el argumento de quienes propugnan como remedios a los «males» del urbanismo, el aumento de la cantidad de suelo urbanizable. Estas posiciones, bien comprensibles desde la óptica de la defensa de legítimos intereses mercantiles, no constituyen, en mi opinión, remedio alguno para el precio del suelo y pueden tener —han tenido ya en muchos casos— consecuencias muy desfavorables para la calidad de la ciudad y para la conservación de nuestro medio-ambiente.

No han faltado voces —como la del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia— que han insinuado que parte de la mala urbanización de nuestras ciudades en comparación con la de otros países de la Comunidad Europea se debe a la excesiva reglamentación del urbanismo y al intervencionismo local. Pero esta opinión no admite —según creo— un detenido análisis de nuestra reciente historia. Es un hecho aceptado por todo el mundo que la Ley del Suelo de 1956 tuvo muy poca vigencia en la práctica y que, prescindiendo de algunas de sus sabias normas, durante décadas se practicó una suerte de indisciplina urbanística. Pues bien, muchos, por no decir todos, de los desmanes cometidos no sería justo imputarlos a la Ley sino cabalmente a su inobservancia. De la misma manera, es indudable que la legislación del suelo que se inicia en la Ley de 1975 y que sigue en el Texto Refundido de 1976 introdujo un mayor rigor urbanístico, que coincide con la constitución de los primeros Ayuntamientos democráticos. Y es también claro que, sin los estándares del

Reglamento de Planeamiento y el mayor control de la Administración local, tendríamos hoy unas ciudades peores que las que tenemos, por mucho que disten todavía muchas de ellas de los niveles de calidad de las ciudades europeas más punteras.

Probablemente tiene razón Ramón PARADA⁶ cuando sugiere que si el urbanismo español hubiera sido fiel a sus orígenes y se hubiera desenvuelto como un urbanismo de obra pública utilizando inteligentemente la técnica de la concesión de obra urbanizadora, se hubiera podido financiar y gestionar mejor y más ágilmente la transformación de los terrenos. En este sentido tiene razón PARADA cuando señala que la Ley de 1956 al entronizar a los propietarios privados como agentes principales del urbanismo introdujo una enorme rigidez en el mercado. Pero no se le escapa a PARADA que la Ley de 1956 se situaba en un contexto sociológico de escasísimo desarrollo de la industria de la construcción y de exacerbación de la propiedad privada, de manera que la Ley favoreció sin discusión la colaboración de los propietarios, aun cuando introdujera el principio capital de que los planes definían el contenido del derecho de propiedad. Tampoco puede ocultarse —aunque la gestión está necesitada de un análisis profundo de los archivos municipales de nuestras principales ciudades— que la debilidad financiera y política de nuestros Ayuntamientos hasta bien entrado el siglo xx no favoreció en modo alguno la intervención pública activa que, sin embargo, era posible al menos desde la Ley de Expropiación Forzosa de 1879⁷.

6. LA COMPETENCIA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA

Si se llega a la conclusión de que ni resulta constitucionalmente factible la imposición de un modelo urbanístico desde el Estado, al corresponder la competencia a las Comunidades Autónomas y si se conviene que la llamada «liberalización» del mercado del suelo no garantiza en absoluto que existan disminuciones en los precios, se puede notar que el aumento de la competencia en el urbanismo sólo puede venir de la mano de la mejora en la gestión, es decir, de propiciar mecanismos que agilicen el proceso de transformación del suelo. Con ello, sin embargo, no se asegura necesariamente ni una repercusión favorable en los precios ni a largo plazo mayor competencia.

⁶ *Derecho Administrativo*, vol. 3, 6.ª ed., Madrid, 1997, pp. 306 ss.; del mismo autor, «Urbanismo de obra privada versus urbanismo de obra pública. La privatización del urbanismo español», en E. GÓMEZ-REINO (dir.), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Madrid, 1998; también «La privatización del urbanismo español (reflexión de urgencia ante la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones)», *Documentación administrativa*, núm. 252-253.

⁷ El análisis del Archivo del Ayuntamiento de Valencia que ha hecho M. GARCÍA PÉREZ en su investigación doctoral en curso de realización demuestra que, a pesar de la vigencia de la Ley de 1879 que permitía la expropiación de zonas laterales, el Ayuntamiento no utilizó esta técnica ni existía una visión integrada de las obras de urbanización, lo que apunta al escaso interés de la burguesía de la época en participar en este tipo de proyectos. Sería de enorme interés consultar los archivos de otras grandes ciudades para ver si en la época llegaron a calar o no las primeras técnicas urbanísticas de recuperación de plusvalías.

En cuanto a lo primero, la estadística disponible en la Comunidad Valenciana que recogíamos más arriba es de suyo significativa. La apertura de más mercado a los promotores inmobiliarios mediante la figura del Agente urbanizador ha tenido como consecuencia un estímulo de la actividad constructiva y una ruptura de la posición tradicional de los propietarios, aun cuando convenga notar que en el mayor número de actuaciones los Agentes urbanizadores/promotores o constructores inmobiliarios son a su vez propietarios de terrenos. De donde lo más significativo es que el sistema público de licitación fundado en propuestas de iniciativas por quien aspira a ser Agente urbanizador ha espoleado las actuaciones urbanísticas. Aunque es cierto que la Administración es la que tiene la última palabra (aprobanda o denegando el Programa) por lo común la Administración secunda la iniciativa de programación, ya que tiene un interés muy claro en que se ejecuten los planes y se desarrolle el suelo urbanizable. No obstante esa mayor cantidad de obra urbanizadora y finalmente de solares, hasta el momento no se ha traducido en una moderación del precio del suelo ni, como resultado, de la vivienda.

La segunda cuestión, la de la competencia entre ofertas por urbanizadores, presenta claros oscuros. Ciertamente el simple hecho de que una empresa promotora pueda proponer un Programa y el Ayuntamiento aceptarlo tras licitación pública ha estimulado al mercado, dado que la resistencia de los propietarios privados es muy escasa (si el Ayuntamiento aprueba el Programa, al propietario sólo le cabe pedir la expropiación o pagar las cuotas de urbanización).

No ha habido, empero, tanto éxito en la competencia, debido probablemente a las dificultades que el propio texto legal impone a una competencia efectiva. Sin detenernos en un análisis pormenorizado, puede notarse que la LRAU valenciana otorga un máximo de cuarenta días desde que se presenta el Programa para presentar una alternativa y que quien presenta la primera propuesta (llamada impropriadamente alternativa técnica) tiene derecho a la adjudicación preferente si el competidor no presenta una oferta técnica sustancialmente distinta. Lo cual hace muy difícil la competencia, salvo en los grandes proyectos de actuaciones urbanísticas, pues no basta con mejorar las condiciones económicas, sino que debe presentarse una alternativa sustancialmente distinta. Resulta claro que en muchos casos es imposible presentar un proyecto de desarrollo urbanístico alternativo, sencillamente porque el Plan ordena pormenorizadamente el suelo o porque materialmente no caben alternativas distintas.

Por otra parte, al prescindirse de algunas garantías básicas de la legislación de contratos (esencialmente del Pliego de condiciones) no existe una mínima transparencia sobre los criterios de elección de la Administración, lo que tampoco favorece la competencia. Por cierto que el TSJ de la Comunidad Valenciana ha planteado cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley valenciana en los numerosos puntos en que la

selección del Agente urbanizador no se ajusta a la Ley de Contratos (Auto de 15 de octubre de 2001).

En lo que atañe a los efectos sobre la competencia en el mercado, de la aplicación de la Ley valenciana resulta muy difícil hacer un análisis de los datos disponibles, pues la estadística refleja la titularidad del promotor del Programa de Actuaciones Integradas, pero no del grupo de empresas a que pertenece. La percepción que tienen muchos operadores en el mercado es que la legislación valenciana ha favorecido la concentración en el sector, dado que los Programas permiten a los grupos más poderosos iniciativas urbanísticas muy complejas, incluso con modificación del Plan General. En este punto es lógico que los Ayuntamientos estén predispuestos a aprobar los Programas más ambiciosos que aparentemente dan unos beneficios inmediatos a la Comunidad local, en contra de Programas de más modestas consecuencias. Como además la LRAU institucionaliza las conversaciones previas a la presentación de los Programas, es claro que el acceso de los grandes urbanizadores a los municipios es mucho más franco que el de un promotor pequeño. De ahí que LRAU haya dado como resultado una cierta concentración, aunque no sea fácilmente medible, en perjuicio de los promotores de menos porte económico.

7. LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO URBANÍSTICO COMO TÍPICA MISIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

Lo que resulta del breve recorrido por algunos aspectos económicos y jurídicos del mercado del suelo es lo siguiente:

- 1) La legislación urbanística tiene un peso menor en la formación de los precios del suelo que obedece más a otros factores.
- 2) Constitucionalmente no es posible que se regule uniformemente el Derecho urbanístico y el Tribunal Constitucional parece advertir en este sentido que no resultaría constitucional una ley estatal como la actual, que parece otorgar carácter urbanizable a todo suelo que no tenga características especiales que lo hagan digno de protección.
- 3) El Estado dispone de importantes competencias (política fiscal, política general de subvención a VPO, legislación civil) que influyen en el mercado del suelo.
- 4) Corresponde a las Comunidades Autónomas, con el límite de la Ley 6/1998, establecer los mecanismos más idóneos de gestión urbanística, atendiendo a pautas de calidad urbanística y de protección ambiental. En este sentido la mayoría de la legislación autonómica ha optado por seguir un modelo de colaboración Administración Pública/propietarios privados que en sustancia no difiere del Texto Refundido de 1976, aunque introduciendo mejoras en los sistemas de actuación (así el caso de Canarias, Texto Refundido 1/2000, de 8 de mayo, que regula, junto a la cooperación y la compensación, un sistema de concierto y otro de ejecución

empresarial, si bien la iniciativa corresponde exclusivamente a los propietarios durante el primer año de vigencia del planeamiento y en los posteriores a cualquier persona, estableciéndose en todos los sistemas de ejecución privada la posibilidad de presentar alternativas; Madrid, Ley 9/2001, de 17 de julio, que, junto a los sistemas tradicionales, refuerza el sistema de ejecución forzosa, sustituyendo automáticamente al de compensación cuando transcurran los plazos legalmente establecidos; Cataluña, Ley 2/2002, de 14 de marzo, que junto a la compensación y a la compensación propiamente dicha introduce la compensación por concertación y los sectores de urbanización prioritaria).

En otro orden Valencia y Castilla-La Mancha han optado por una gestión empresarial del urbanismo, haciendo posible que cualquier empresario, aun sin contar con la propiedad de los terrenos, pueda presentar una propuesta de programación y ejecución.

Es indudable que las diferencias legislativas en las Comunidades Autónomas responden a percepciones distintas del fenómeno urbanístico plenamente legítimas. Y mientras que algunas siguen manteniendo un modelo rígido de planificación, atribuyendo a los propietarios el peso de la gestión, otras han optado por una planificación mucho más flexible, en la que se admite con naturalidad que un Plan Parcial pueda modificar el Plan General y éste se concibe como un documento mucho más dinámico, capaz de adaptarse a los requerimientos de cada tiempo, de modo que, manteniendo la responsabilidad pública, las Administraciones responsables son mucho más permeables a las concretas iniciativas del mercado, a cuyo fin se instrumenta la figura del Agente urbanizador.

Esta heterogeneidad legislativa puede ser muy positiva porque a la larga las experiencias de cada Comunidad terminarán, como ocurre en otros países de corte federal, por converger en sistemas de planeamiento y gestión no muy diferentes, y también porque permite atender de manera circunstanciada realidades muy diversas. No es precisa mucha reflexión para observar que los problemas urbanísticos de la Comunidad de Madrid son bien diferentes de los de Andalucía y no digamos nada de las Comunidades insulares. Si dentro de cada Comunidad los planes urbanísticos pueden presentar diferencias sustanciales en razón del territorio que se ordena, no es nada extraño que el urbanismo tenga esa peculiar variedad.

Desde luego ése ha sido el origen histórico del urbanismo pegado a la realidad de cada municipio, al que ahora de alguna manera se retorna. Un país como el nuestro, basado en el principio de descentralización y que atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, necesariamente se ve abocado a una heterogeneidad legislativa y, también es importante subrayarlo, a una política municipal plural.

La pretensión de contemplar el mercado del suelo como un mercado global que debe «liberalizarse» no es más que una fórmula huera. En todos los países occidentales la política de ordenación de la ciudad corres-

ponde a los poderes locales porque política es la decisión sobre el crecimiento de la ciudad y sus prioridades. De la misma forma que la legislación autonómica haría mal en no reconocer la decisiva participación de la Administración local en la planificación y gestión del urbanismo, el Estado no puede pretender por la vía de sus limitados títulos competenciales invadir las competencias de las Comunidades Autónomas.

Me parece que constituye una simplificación pretender tratar el urbanismo desde una óptica predominantemente de mercado. El famoso Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo está falto de una visión global. Aunque el Informe hace protesta de que la regulación de la ordenación del territorio es imprescindible, señala a continuación que la regulación debe ser lo más simple posible y permitir la utilización de todo suelo que no sea digno de protección. En definitiva, aumento de la oferta de suelo y reducción de la discrecionalidad administrativa: «Reglas claras y seguras»⁸.

Un simple repaso a la experiencia de los países más industrializados revela que en ninguno de ellos se produce esa concurrencia de normas claras y seguras junto con una posibilidad abierta de edificar en cualquier clase de suelo. Javier GARCÍA BELLIDO⁹, que ha estudiado como nadie el urbanismo comparado, nos ofrece un panorama bien distinto. En los países de corte más liberal en el tratamiento del mercado del suelo, la discrecionalidad administrativa es prácticamente absoluta. El muy interesante trabajo de Inés SÁNCHEZ DE MADARIAGA¹⁰ sobre el urbanismo estadounidense es muy recomendable para quienes sostienen la importancia de un modelo que, en rigor, no existe. Pues es cierto que en los Estados Unidos o en Inglaterra, la Administración decide a través de planes específicos los usos del suelo. Y no es infrecuente el sacrificio de la propiedad privada en virtud de acuerdos adoptados por los municipios y las grandes corporaciones urbanísticas. En dichos pactos se negocia la financiación de infraestructuras conexas, las dotaciones públicas, o la introducción de medidas correctoras para proteger el medioambiente, aunque no estén siempre directamente relacionadas con el ámbito de actuación. Uno de los grandes ejes de discusión en la gestión del urbanismo norteamericano es justamente la incidencia de las obras urbanísticas sobre la Hacienda local, de manera que se considera esencial que el responsable de la urbanización no sólo financie los costes, sino que también «compense» económicamente a la Hacienda municipal.

⁸ «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia...», *op. cit.*, p. 200. «Hay que evitar la discrecionalidad total de la autoridad y garantizar la libertad y la igualdad, estableciendo reglas generales e iguales para todos los ciudadanos», dice el TDC. El problema es cómo hacer compatible ese *desideratum* con el hecho de que la ordenación de cada territorio requiere soluciones específicas imposibles de prever con carácter general en una ley.

⁹ J. GARCÍA BELLIDO DE DIEGO, «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación administrativa*, núm. 252-253, pp. 11-83.

¹⁰ *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Madrid, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, BOE, 1998, en particular pp. 79-94.

No pueden, pues, descuidarse ni los impactos negativos que toda obra de urbanización conlleva ni pretender que la comunidad termine financiando las necesidades públicas creadas por un desarrollo mal planificado de la ciudad. En el urbanismo no hay ninguna actuación totalmente inocua. Junto a los efectos positivos, hay efectos secundarios que la Administración Pública tiene obligación de prevenir y remediar. Y es lógico que quien se beneficia empresarialmente de una actuación urbanística o, en su condición de propietario, ve revalorizados sus terrenos contribuya a la financiación de los nuevos gastos que provoca a la Administración. ¿Cuántas veces se asiste —hoy en día como ayer— a actuaciones urbanísticas espectaculares sin medir los efectos inmediatos sobre las arcas públicas? No puede alegremente proclamarse, como ha hecho por cierto la reforma de la Ley estatal 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, que todo suelo que no sea digno de protección por contar con valores medio-ambientales, agrícolas, forestales o paisajísticos debe ser susceptible de urbanización. No puede, a mi juicio, sustraerse a las Comunidades Autónomas y sobre todo a los municipios la competencia para decidir cómo se ordena su territorio. ¿Acaso existe hoy en día una manifestación más acabada de la política en el ámbito local que la decisión sobre el crecimiento de la ciudad? Reducir la discrecionalidad en este ámbito es infligir una herida de muerte a la autonomía local¹¹ y a la política de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas. No acierto a entender en virtud de qué regla o principio puede sustituirse a la comunidad local en la decisión sobre su modelo de crecimiento o simplemente de conservación de la ciudad. Y no conozco, en lo que me consta, país alguno que haya prohibido por ley, en nombre del mercado del suelo, que las autoridades regionales o locales puedan impedir el uso edificatorio en determinadas zonas de su territorio, independientemente de sus valores medio-ambientales. La casi totalidad de ordenamientos extranjeros —como también ha notado GARCÍA BELLIDO¹²— desconocen la clasificación del suelo. La decisión sobre los usos del suelo depende de instrumentos de ordenación administrativos eminentemente discrecionales. Porque de lo que se trata, como es lógico, no es de prohibir la edificación aislada perfectamente compatible con el suelo no urbanizable, sino vedar la formación de núcleos de población. Y ésta es una decisión inequívocamente colectiva, que atañe a toda la comunidad, y que debe ser el campo propio de la política urbanística.

Un ejemplo puede ilustrar bien de lo que se habla. En las dos Comunidades insulares (Baleares y Canarias) ha despertado una conciencia

¹¹ Resulta de enorme interés el dictamen núm. 217 del Consell Consultiu de Catalunya, de 17 de julio de 2000 (ponente Prof. Dr. Joaquín TORNOS MAS), en el que se sostiene la inconstitucionalidad de la reforma de la Ley 6/1998 que lleva adelante el art. 9.2 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, en cuanto «niega a los entes locales la capacidad de incidir mediante el ejercicio de una potestad discrecional en la definición de un interés local, vinculado a una competencia clásica de las Entidades locales, como es la ordenación del suelo». Sin embargo, la Generalitat no planteó recurso de inconstitucionalidad.

¹² *Op. cit.*, pp. 27-29.

social sobre los límites de crecimiento turístico y la conveniencia de preservar el escaso territorio todavía no ocupado, aunque sólo sea por mantener o recuperar una cierta calidad en los servicios, que es incompatible con la masificación. En la Comunidad Balear, pionera en lo que ha dado en llamarse «moratoria turística», distintas leyes autonómicas han ido reduciendo la posibilidad de construir nuevas plazas turísticas o residenciales e incluso limitado las construcciones en suelo rústico que se admiten por lo común en otras Comunidades. Pocas dudas caben de que esa política territorial no favorecerá una mayor oferta de suelo, pero tampoco cabe ninguna duda del cada vez mayor respaldo social a detener en desarrollo turístico insostenible a largo plazo. En gran parte del litoral mediterráneo existe hoy una saturación del territorio que ha dejado muy pocas zonas al margen del fenómeno urbanizador. Sin embargo, todavía no se ha adoptado por las Comunidades competentes decisiones tan drásticas que quizá un día no muy lejano tengan que tomarse. A mi juicio, esta competencia autonómica y local para decidir sobre la ordenación de su territorio es esencial, porque es la expresión probablemente más relevante de lo que los representantes de una Comunidad quieren. La lógica del mercado impone ya bastante limitaciones y resulta suficientemente tentadora para los poderes locales como para reforzarla con una competencia estatal sobre el urbanismo que nuestra Constitución sabiamente no ha reconocido.

El Tribunal Constitucional en una Jurisprudencia que parece consolidada se ha atenido en la materia urbanística a la distribución de competencias que resulta de la Constitución. Su Sentencia 164/2001 reitera la doctrina de la Sentencia 61/1997 y parece anunciar una próxima declaración de inconstitucionalidad del art. 9.2 de la LRSV, en la medida en que ésta se interprete como una norma que prohíbe a la legislación autonómica y a los Planes Generales clasificar como suelo no urbanizable todo aquel que no tenga valores dignos de protección. De este modo se cercenaría la posibilidad de imponer desde la legislación estatal el derecho a urbanizar en el suelo no urbanizable común, cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas: «El precepto impugnado —dice la Sentencia—, en su redacción de 1998, establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: que el suelo sea incompatible con la transformación y que sea inadecuado para un desarrollo urbano. Estos dos criterios mínimos o elementales de clasificación sirven, así, como criterios mínimos de igualdad de todos los propietarios de suelo. Tal fin igualador atrae en principio la regulación del art. 9 de la LRSV a la esfera competencial del Estado ex art. 149.1.1.^a de la CE. Mas queda aún por precisar si con esta regulación instrumental se incide de forma ilegítima en las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. A este respecto *«debemos adelantar que la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el art. 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del art. 9 LRSV»*.

Si esta doctrina se mantiene en el futuro es algo que no es fácil avizorar. Lo lógico y lo coherente con el orden constitucional de competencias es que así ocurra. Este trabajo ha tratado de mostrar que de ningún modo los problemas del mercado del suelo mejorarán sustancialmente urbanizando potencialmente todo el suelo no urbanizable que no cuenta con algún grado de protección. El camino que impone una elemental consideración del derecho a un medio-ambiente adecuado y la irrenunciable competencia pública —esencialmente local— para ordenar su territorio es justamente el contrario al seguido por el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio.

Diego Méndez López (1965) La Coruña

Doctor en Derecho del Instituto de Estudios Jurídicos
 Facultad de Derecho, Universidad de La Coruña
 C/Doña Teresa, 1
 15100 La Coruña

LA EXPANSIÓN DEL MODELO URBANÍSTICO INTERVENCIONISTA EN ESPAÑA

La intervención pública en la regulación urbanística se justifica para evitar los posibles efectos de mercados resultantes del libre juego de las acciones de los agentes privados. Externalidades negativas (que pueden surgir en los proyectos inmobiliarios de urbanización o densificación de zonas urbanas), la apropiación de bienes públicos (detonadores locales, sistemas parciales, etc.) y la externalidad de economías de escala y consumo en determinadas determinadas infraestructuras (vías urbanas o metropolitanas de servicios públicos). Si únicamente se atiende en cuanto las zonas o parcelas privadas, la privatización aumentará una demanda urbana que ocasionará externalidades negativas al conjunto de la sociedad, como es, por ejemplo, de congestión vial, ruido, tráfico, desviación del suelo urbano, etc. En este caso, el coste marginal del conjunto de la sociedad supera al coste marginal privado, lo que exige regular el grado de intensidad de urbanización para alcanzar un nivel óptimo, desde el punto de vista social.

La intervención pública se puede entender de dos formas distintas (Hansmann, 2004). Una intervención en sistema de gestión, mediante un modelo de regulación de determinaciones cualitativas e físicas de tipologías y urbanizaciones, aumentando los estándares y protegiendo zonas de recuperación urbana y evitando cualquier tipo de especulación que surta en la vivienda urbana, generalmente, en función de un modelo de vivienda perfectamente libre, que permite de la existencia de los mercados múltiples desde el punto de vista de la cultura de la intervención pública política en los mercados del urbanismo especulativo, urbanístico, para ello los instrumentos legales de parcelación, zonificación y urbanización regulan directamente el funcionamiento de los mercados competidores en los mar-

