

## CONSTRUCCIÓN INDUSTRIALIZADA. El suelo como materia prima.

*Industrialized Construction. The land as a raw material.*

Luis Javier Cuenca López  
*Dr. en Ciencias Jurídicas por la Univ. de Granada*  
*Máster Universitario en Seguridad*  
*Integral en la Edificación y Arquitecto Técnico*

Fecha de recepción: 25 de septiembre de 2013

Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2013

**SUMARIO:** I. MODIFICACIONES LEGALES NECESARIAS. II. EL SUELO COMO MATERIA PRIMA DE LA CONSTRUCCIÓN. III. LAS CONSECUENCIAS DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA. IV. ALGUNOS PROBLEMAS ENCONTRADOS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA. V. RELACIÓN ENTRE EL URBANISMO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN.

**RESUMEN:** El suelo es la primera materia prima que necesitamos para fundar sobre él las edificaciones. El suelo, como bien económico, no tiene una primera finalidad agrícola, forestal o paisajística, ese análisis solo se realiza en la Exposición de Motivos de las últimas Leyes del Suelo desde 1992. Y no es verdad en ningún caso; todos los seres vivos terrestres y algunos marinos, utilizan el suelo de forma natural como habitación y espacio donde poder sustentarse ellos y las familias o manadas que hayan formado o lideren.

Nosotros que pertenecemos, como especie, a la de los primates y que también somos territoriales, no íbamos a ser menos. Tenemos el instinto de ocupar un territorio y no dejar que lo ocupen otros congéneres. Es este el principio natural e instintivo de la propiedad privada del suelo y lo defenderemos hasta el final, porque nos es absolutamente necesario para nuestra vida, la de los nuestros y para nuestro desarrollo natural.

El proceso que llamamos Civilización, modificó culturalmente nuestro instinto natural hasta llegar a construir el concepto jurídico de propiedad privada. Durante toda nuestra existencia civilizada ha permanecido dicho concepto como un derecho de goce y disposición de las cosas y, en ese sentido se incluyó en el artículo 348 del CC, en el que se determina que *«la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes»*.

Con respecto a la propiedad del suelo, la voracidad de los Poderes Públicos, con la excusa de atender al interés general, fue comiéndole el terreno a los particulares y, una vez aprobada la primera Ley del Suelo en 1956, poco a poco las restricciones legales que podían imponerse a ese derecho de forma externa fueron aumentando, hasta configurarse como parte esencial de ese derecho, concluyendo que el suelo no tiene otra finalidad primaria que no sea la que podíamos llamar rústica y que se puede convertir el suelo apto para edificar por la acción directa de las Administraciones urbanísticas.

Para que la edificación industrializada surta entre otros efectos el de abaratar sus costes y consiguientemente sus precios, es necesario que el precio del suelo sea racional y barato y esto no se podrá conseguir si la escasez de suelo prevista en los planes urbanísticos nos la impone la Administración urbanística con el fin de alcanzar un precio del suelo muy alto, es decir, que la acción administrativa sirva para generar inmensas plusvalías de las que pueda apropiarse para financiarse en contra del interés general.

**ABSTRACT:** The land is the first raw material that we need in order to found buildings upon it. As an economic good, it does not have a first agricultural, forest or landscape purpose; an analysis which is only made in the *'Exposición de Motivos'* of the latest Land Laws since 1992. And it is not true in any case; all terrestrial and some marine living beings use the land in a natural way as the habitat and space where they can stand by themselves, as well as the families or herds that they have created or those they lead.

We, who belong as a species to that of the primates, besides being territorial, could not be less. We occupy a territory by instinct and we do not let others to occupy it. This is the natural and instinctive principle of the land's private property and we will defend it to the death, since it is absolutely necessary for our lives and the natural development of those.

The process that we call Civilization culturally modified our natural instinct until getting to build the legal concept of *private property*. During all our civilized existence such concept has remained as an enjoyment and disposal right, a sense later included in the article 348 of the CC, which determines that “*property is the right to enjoy and have something, without other restrictions than those established by the Law*”.

As regards the land's property, the greed shown by the public authorities, under the pretext of attending to the general interest, started to gain ground to the individuals and, once approved the first Land's Law in 1956, legal restrictions that could externally prevail over that right, were increasing little by little, until it has constituted an essential part of that right; concluding that the land has no primary purpose other than which could be called 'rustic'; furthermore, it is possible to make the land fit for building by the direct action of urban administrations, which does not stop being a self-interested fallacy.

In order to make the industrialized construction cheapen its costs and consequently its prices, it is necessary the land's price to be rational and inexpensive, which will not be achieved if the expected land's shortage on the urban plans is imposed by the urban administration in order to reach a high land's price; that is, the administrative action should be used for generating immense added values of which it can appropriate to finance itself against the general interest.

**PALABRAS CLAVE:** Propiedad privada del suelo, urbanismo, acción urbanística, participación en las plusvalías.

**KEY WORDS:** Private ownership of land, urbanism, urban action, participation in capital gains.

## I. MODIFICACIONES LEGALES NECESARIAS.-

No creo que diga nada nuevo si mantengo que, en España, tienen que cambiar muchas cosas para que podamos apreciar que nos encontramos en un país democrático occidental avanzado, es decir, en aquello que sin demasiada propiedad la prensa suele llamar *un Estado de Derecho*.

MUÑOZ MACHADO lo expresa muy acertadamente en el propio subtítulo de uno de sus libros<sup>1</sup>, que debería ser libro de texto en todos los niveles de la enseñanza en España, desde el preescolar, hasta el doctorado y que habría que obligar a toda la clase política, de cualquier nivel, a que lo tuvieran como libro de cabecera, al menos aquellos que sepan leer o que entiendan lo que leen.

Desde el punto de vista de la industrialización de edificios, como tenemos dicho, deben cambiar nuestras ideas: la mentalidad de la sociedad, la actitud de los técnicos proyectistas, la industria manufacturera de materiales, elementos, sistemas y subsistemas constructivos, la inercia que se mantiene en la promoción de viviendas y buena parte de la legislación sobre construcción que en absoluto colabora en pro de la industrialización.

Centrándonos en el *suelo como materia prima* de la edificación, nos encontramos con un primer problema al estudiar la legislación urbanística actual y proviene de las estipulaciones de los artículos 148 y 149 de la CE. Se trata de que en España no hay una legislación urbanística unitaria, sino que existe una legislación nacional básica que cubre aspectos sobre el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, valoraciones inmobiliarias y algunas cosas más y diecisiete legislaciones urbanísticas que interpretan las normas básicas desde sus intereses particulares y generan lo que podríamos llamar un *galimatías urbanístico* como no se conoce en ninguno de los países cercanos de nuestro entorno europeo. Un segundo problema esencial, desde mi punto de vista, es el Estatuto Jurídico de la propiedad privada del suelo que, aunque se incardina en el del derecho de propiedad privada, tiene sus propias peculiaridades y éstas determinan el intervencionismo político-administrativo agobiante que soporta hoy día y que, estamos convencidos, es fuente del alto grado de corrupción que padecemos y del excesivo precio del suelo que repercute muy negativamente en el alto precio final de la vivienda en España.

---

<sup>1</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. 1ª edición. Edit. Crítica, S. L., ISBN: 978-84-9892-466-4. Barcelona. Novbre, 2012.

Las dos concepciones fundamentales sobre la propiedad privada del suelo, que podemos llamar *civilista* (o abstracta) y *urbanística* (o estatutaria). La primera es por la que nos decantamos y parte de las determinaciones del artículo 348 del CC, que señala que: “*La propiedad privada es el derecho a gozar de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción sobre el tenedor y poseedor de la cosa para reivindicarla*”.

La segunda, reconocemos que es la mayoritaria y cuenta con el respaldo de las sucesivas Leyes urbanísticas, con la mayoría de la doctrina y con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional.

Ante esta situación, no sería extraño que me considerais un verdadero osado, pero como ahora veremos, la transfiguración que ha sufrido el derecho de propiedad privada, especialmente la del suelo, es el principal fundamento para que se haya llegado a la situación de asfixia económica que, en la actualidad, cae como una losa sobre el sector de la edificación, porque los humanos tendemos a abusar de aquello que, si hubiésemos moderado nuestro instinto depredador, solo hubiera llegado a ser un mal menor.

La concepción que he llamado *urbanística* de la configuración del derecho a la propiedad privada del suelo, que es la corriente hoy prioritaria, considera que el concepto civilista que sobre la propiedad se encuentra expresado en los artículos 348 y 350 del CC, está hoy día superado y que constituye hoy un derecho esencial e *intrínsecamente limitado* por su *función social*. Frente a la noción genérica propuesta tradicionalmente por el Derecho privado, la corriente *urbanística* considera que el contenido del derecho de propiedad del suelo está encerrado en límites precisos<sup>2</sup> que son definidos por la legislación urbanística y se concretan, para cada parcela del territorio, en los conocidos *Planes de Ordenación Urbana*. A la vista de los acontecimientos de los últimos años, se me ocurre que no es suficiente legitimidad para la configuración de un derecho esencial como es el de propiedad del suelo, en un país considerado como un Estado de Derecho.

---

<sup>2</sup> Esta corriente jurídica no suele tener en cuenta que los límites que dice precisos pueden ser modificados y aumentados simplemente por las figuras de Planeamiento urbanístico, es decir que los Ayuntamientos pueden mediante los Planes que aprueben poner las limitaciones que realmente quieran o que crean que les son necesarias para los diversos fines que se propongan y ello sin las garantías necesarias que aporta que el derecho de propiedad esté definido por los representantes del pueblo español que es el depositario de la Soberanía.

Este primer problema que detecto es el que permite que el Texto Refundido de la Ley del Suelo (*desde ahora TRLS*) en vigor, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en su exposición de motivos señale que “*el derecho de propiedad del suelo conlleva únicamente el derecho de opción a la participación en la actividad urbanizadora*”, no el derecho a edificar como permitía siempre el derecho común privado.

Es decir, el derecho de propiedad privada del suelo ha sufrido una transmutación que ni siquiera puede justificarse en la *cláusula social* del apartado 1 del artículo 1º de la CE. El problema que existe para que esta configuración de la propiedad privada del suelo se haya abierto paso, consiste en una mala interpretación del apartado 2 del art. 33 de la CE, donde se señala que la función social de la propiedad «*delimitará*», (no «*limitará*»), el contenido de este derecho, de acuerdo con las leyes.

La propiedad del suelo, según esta concepción «*delimitada*», materializada en el TRLS, ha quedado dissociada del derecho a edificar sobre el mismo, en contra de la concepción tradicional de la propiedad privada. Pero conviene no perder de vista que esta nueva concepción, «*delimitada*» por un supuesto «*interés social*», no es un concepto novedoso, ni siquiera es un concepto original de propiedad privada derivado de las determinaciones del art. 33 de la CE, sino que nació al Ordenamiento Jurídico con la promulgación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, es decir, hace 57 años, y tuvo una gran influencia en la redacción del artículo 33 de la CE.

Permaneció invariable en la reformada Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 y en el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, y del mismo saltó al texto de la Constitución en la que los legisladores situados en la izquierda veían esta concepción con muy buenos ojos y los situados en la derecha parecían estar interesados en que quedara permitido el intervencionismo, tratándose de un asunto tan económicamente goloso como es el urbanismo y la edificación del suelo.

La siguiente vuelta de tuerca vino con la promulgación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo que terminó configurada como Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 26 de junio de 1992, conocida como Ley Borrell, en cuya exposición de motivos ya se dice directamente que con esta Ley da comienzo “*una nueva configuración del derecho de propiedad urbana*”, estableciendo que ésta es “*una propiedad temporizada y evolutiva*”, en la que el propietario del suelo va adquiriendo las facultades urbanísticas, según vaya cumpliendo los

deberes y las cargas urbanísticas que se le impongan, *«parva saepe scintilla magnum incendium insperato excitat»*.

La tesis tradicional sobre la propiedad la concebía como un derecho absoluto que responde al concepto histórico del dominio que se nos transmitió desde el Derecho Romano, en el que se concebía como *«plena in re potestas»*, de tal forma que la propiedad se definía como el señorío más amplio que puede tenerse sobre una cosa, es decir, la propiedad es el derecho pleno sobre una cosa que va acompañado del concepto de exclusividad o poder de excluir a cualquier tercero, con la consecuencia de que las leyes solo pueden determinar lo que el propietario *no puede hacer* y, de ningún modo pueden determinar lo que el propietario pueda o deba hacer.

Lo que introdujo la Ley del suelo de 1956 fue un nuevo concepto de propiedad privada del suelo *internamente delimitada* por su función social —*Pater dimitte illis non enim sciunt quid faciunt*— y así ha sido concebido en la Constitución Española y en las sucesivas Leyes del Suelo que se han promulgado desde entonces, hasta culminar en el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, donde el único que no parece tener arte ni parte en los negocios urbanísticos es el propietario del suelo, con lo que estoy en absoluto desacuerdo porque, en mi opinión, no se respeta el apartado 1 del art. 33 y el apartado 2 del mismo artículo, ambos de la CE.

Usando el sentido común, la propiedad privada del suelo protegida por la CE no es reconocible en esta *“propiedad delimitada”* y, estando de acuerdo que las leyes puedan limitar su ejercicio para amparar su función social, según el texto de la Ley del Suelo en vigor no es que solo las leyes puedan limitar el derecho de propiedad privada, sino que su delimitación intrínseca permite que hasta los preceptos con menos jerarquía normativa — también garantizada en el apartado 3 del art. 9 de la CE— de una figura de Planeamiento Urbanístico elaborada por un simple técnico al servicio de cualquier Ayuntamiento, pueden delimitar y limitar este derecho de propiedad.

Por eso no estamos de acuerdo con esta configuración del derecho de propiedad privada del suelo que, incluso, nos parece inconstitucional, en consecuencia, una vez vistas las experiencias que desde 1956 tenemos delante de nuestros ojos y toda vez que estamos comprobando el resultado de que los Poderes Públicos se inmiscuyan en todo hasta conseguir arruinar a España, una de las tareas más urgentes es la de modificar la Constitución Española, en el caso que nos ocupa sobre edificación industrializada, consistiría, como mínimo, en la modificación del apartado 2 del artículo 33

que debería decir: «*La Ley limitará el contenido de estos derechos a fin de que la propiedad privada tenga un fin social*».

Es decir, estamos de acuerdo en que, externamente al propio derecho, se limite el mismo para conseguir su fin social, pero no estamos de acuerdo con esta absurda concepción del derecho de propiedad privada delimitada, ya que de ella nacen el resto de los problemas que hoy presenta la legislación urbanística y que culminan con que el del urbanismo sea el sector más corrupto de España.

## II. EL SUELO COMO MATERIA PRIMA DE LA EDIFICACIÓN.-

Del Estatuto jurídico de la propiedad expuesto en el epígrafe anterior se derivan enormes problemas que nos han traído la situación de hundimiento del Sector de la edificación que sufrimos hoy día, porque la obtención o adquisición de suelo donde edificar no es una cuestión baladí, aunque a algunos se lo parezca. Además, e independientemente de su altísimo precio en condiciones normales de mercado, determina y configura la naturaleza y el tamaño económico de la promoción de cualquier edificio y constituye una etapa de gran incertidumbre en cualquier promoción inmobiliaria. Esta circunstancia condiciona sustantivamente el precio de las viviendas construidas ya que la repercusión del precio del suelo sobre el metro cuadrado de vivienda edificada puede llegar a ser prohibitivo; no siempre guarda relación con los costes de la construcción que sobre él se funda, a no ser que el promotor decida –de forma optativa– construir con calidades proporcionales al precio de suelo adquirido, lo que no siempre ocurre.

Por este motivo, el Decreto 395/2008 de la Junta de Andalucía y la Orden de 7 de julio de 2009<sup>3</sup> sobre Viviendas Protegidas limita el precio del

---

<sup>3</sup> La Junta de Andalucía promulgó el Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 y la Orden de 7 de julio de 2009, por la que se aprueba el Texto Integrado del Plan Concertado de Vivienda y Suelo aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009, de 9 de junio, cuyo artículo 15 (en ambas normas) señalaba: «*El precio de los terrenos destinados, por el planeamiento o por condición contractual, a la construcción de viviendas protegidas, incluido el coste de las obras de urbanización necesarias, no podrá exceder del 15% del importe que resulte de multiplicar el precio máximo de venta o referencia del metro cuadrado por la superficie útil de las referidas viviendas y anejos vinculados. Cuando existan locales comerciales y, en su caso, anejos no vinculados, el precio de los terrenos destinados a estos usos no podrá exceder del 30% del importe que resulte de multiplicar el precio máximo de venta o referencia de las viviendas por los metros cuadrados de la superficie útil de los referidos locales comerciales y anejos no vinculados*».



suelo al 15 % del precio de referencia de la promoción de que se trate incluida la construcción de la urbanización, si fuera preciso, aunque, la realidad sea bien distinta<sup>4</sup>, los propios Ayuntamientos que transfieren suelo de sus patrimonios públicos con el fin de construir Viviendas Protegidas, en muchas ocasiones se exceden de la limitación legal que tienen sobre su precio y sacan a subasta solares con valores<sup>5</sup> de salida superiores a ese 15 % que prevé la Ley.

Lo anterior, junto con la avaricia con que acostumbra a actuar este sector económico, usando los sistemas de construcción artesanal, determina que el precio de las viviendas en España haya resultado absolutamente excesivo. Entre tanto, muchos políticos españoles, intelectualmente desprovistos<sup>6</sup>, modifican las Leyes del Suelo para solucionarlo, llamando especuladores, en las respectivas Exposiciones de Motivos, a los propietarios de del mismo, sin darse cuenta que el problema del alto precio de la vivienda es un problema social, no urbanístico, por lo que no tiene solución utilizando medidas urbanísticas<sup>7</sup>, ni, por supuesto, la expropiación de los inmuebles.

---

<sup>4</sup> CHARLES LOUIS DE SECONDANT, BARON DE LA BREDE ET SEGNEUR DE MONTESQUIEU: *Del Espíritu de las Leyes*. Libro XXIX, Cap. XVI, “*Cosas que han de observarse en la composición de las Leyes*”. Traducción al castellano de D. Juan López de Peñalver. Imprenta Nacional. Madrid, 1822. (Hoy depositado en la Biblioteca de Cataluña 2<sup>eme</sup> Reg. 479.540 30-12<sup>o</sup>. Este autor clásico señala que «*las leyes inútiles debilitan a las necesarias*».

<sup>5</sup> Un proverbio que ha hecho fortuna en el ámbito de los valoradores inmobiliarios y que se atribuye a Confucio señala que *es de necios confundir valor con precio*.

<sup>6</sup> PARADA, R.: *Derecho Urbanístico General*. Edit. Marcial Pons. Barcelona, 2007. Págs. 20 y 21, este autor señala la discutibilidad de la STC 61/1997 que ha dado lugar al “*confuso panorama normativo*” sobre el Urbanismo en España. CARRASCO PEREA, A., “*Agentes urbanísticos y propietarios de suelo: un modelo desarticulado de relación fiduciaria*”. InDret, Revista para el análisis del Derecho. Barcelona, octubre de 2007. Pág. 6. Este autor destaca *lo sorprendente y excesivo que resulta que la Ley estatal 8/2007 imponga el modelo de urbanizador empresarial, cuando hay CC AA que ni conocen ni piensan implantar obligatoriamente ningún sistema de ejecución individual profesional, a cargo de un sujeto que no sea el propietario del suelo*.

<sup>7</sup> En España, desde la década de los 60 del siglo pasado, se compran viviendas, en lugar de alquilarlas como sucede en gran parte de la Europa a la que pertenecemos. No debemos olvidar que hemos sido, mal que nos pese, un país muy pobre y los ciudadanos siempre han creído más oportuno poseer algún bien que, llegado el caso, pudiera hacer valer para enfrentar las eventualidades que pudieran presentárseles. Hasta los Pactos de la Moncloa, los salarios subieron ostensiblemente, pero desde ellos, cada vez que nos hemos encontrado con problemas económicos, siempre han tratado de resolverlos con la contención de los salarios, no la de los precios. Hasta llegar a esta crisis en la que, hasta los que trabajan, se ven y se desean para llegar a fin de mes. El problema social de la vivienda estriba en que, con los salarios actuales, es imposible alcanzar para pagar los precios que nunca se han moderado (*el día en que entró en vigor el euro, sin dejar pasar ni una hora, la inflación aumentó un 66'386 %, justo la cantidad que el euro excedía de los antiguos veinte duros*).

El precio del suelo obedece, como el de otros bienes en el libre mercado, a la ley de la oferta y la demanda, como lo ha demostrado palmariamente la crisis económica que padecemos, en la que hemos visto que una buena parte de los activos tóxicos de los que han tenido que hacerse cargo las entidades financieras son solares, parcelas o terrenos, sobre los que los promotores constituyeron créditos hipotecarios que, al caer la demanda de viviendas, redujeron su valor a cero € porque nadie los quería, ni los necesitaba. Los balances de las Entidades bancarias se desestabilizaron y nos está costando a los españoles unos 60.000 Millones de €, y la crisis más importante que hayamos padecido en España, sin que se pueda atribuir la culpa a los ciudadanos que se encontraron con una falta de soluciones fiables donde guardar sus ahorros con un interés razonable y optaron por *«el ladrillo»*.

No estoy de acuerdo con el planteamiento que hacen los políticos, por eso mantengo que los especuladores verdaderos son los Ayuntamientos que conforman la Administración Urbanística, según nuestra legislación, junto con las CC AA que tienen transferidas estas competencias. Lo son porque una defectuosa e ineficaz legislación sobre la financiación de estas Administraciones Públicas hace que en el urbanismo vean la solución para financiarse a base de licencias de obras, permisos de construcción y licencias de primera ocupación, además de la adquisición gratuita de importantes superficies de suelo para sus patrimonios públicos, a costa de sus legítimos propietarios. Y ello, sin contar con que la *corrupción urbanística* representa en España un agudo problema que nos cuesta ingentes cantidades de dinero, como ahora veremos:

Según el llamado Informe Global de la Corrupción 2005 de Transparency International, *«ningún otro sector tiene la corrupción tan arraigada como el sector de la construcción»*, pudiendo cifrarse en 4 billones de dólares anuales el dinero destinado a compras de políticos en todo el mundo.

El Informe Global de la Corrupción de la ONG Transparency International-España correspondiente a 2006, realiza un análisis de la corrupción en el ámbito local, en relación con el urbanismo y la especulación, que señala que *«en términos globales, el ámbito donde la corrupción es más elevada en España es el del nivel de gobierno local»*, al que considera un *«foco de corrupción permanente»*.

Por su parte, el Informe Global 2007 sobre la Corrupción en España, también emitido por la ONG Transparency International, contiene la afirmación de que *«...la multiplicación de escándalos vinculados a la*

*denominada “corrupción urbanística” está reforzando la imagen “cínica” de la ciudadanía española sobre nuestros gobernantes y contribuyendo a deslegitimar las instituciones democráticas».*

Especialmente incisivo y doloroso resulta el Informe Global de la Corrupción de 2008 que muestra que: «...*La corrupción urbanística produce muy diversos efectos en tres niveles, en el nivel social, en el económico y en el político y todos ellos afectan a la calidad de la democracia*».

Por lo que se refiere al nivel social, se señala que la corrupción urbanística está dando lugar al deterioro del medio ambiente y al *sobreprecio de la vivienda*, lo que expresa una ruptura del pacto intergeneracional, pues mayor construcción y mayor urbanización no será mejor para las generaciones futuras, quienes se encontrarán con una pérdida de bienestar y calidad de vida importante con respecto a la generación actual. Señala expresamente este Informe que, dentro del ámbito urbanístico, «*Las decisiones tomadas supuestamente para beneficio público están en realidad motivadas por un deseo de obtener ingresos privados y terminan en políticas y proyectos que empobrecen antes que enriquecen al país, que se toman en una posición de monopolio y sin mecanismos que permitan exigir responsabilidades por lo realizado. El panorama no puede presentarse más desalentador: la corrupción incrementa la desconfianza y destruye el capital social de la nación*».

ROJAS MONTES<sup>8</sup>, señala que cuatro de las notas más características de los psicópatas son: la «*falta de empatía*», la tendencia hacia la «*mentira compulsiva*», la «*ausencia del sentido de culpabilidad*» y la «*imposibilidad de aprender de sus propias experiencias*». Si, como parece, es verdad, podríamos decir que los políticos y legisladores son unos psicópatas y, especialmente los que tienen a su cargo el urbanismo en España:

- a) Puede que la primera Ley del Suelo, en 1956, se redactara creyendo sinceramente que esa era la mejor y más apropiada manera de legislar sobre este bien tan necesario y peculiar, pero, a la vista de los

---

<sup>8</sup> ROJAS MONTES, E.: Este controvertido Psiquiatra, que dice ser Catedrático de Psiquiatría de la Universidad Complutense de Madrid, contestado por mucha gente que llega a dudar de su título de Psiquiatría -, en el Colegio Oficial de Médicos de Madrid parece figurar solo como Médico, sin especificación alguna sobre su especialidad concreta; el domingo 25 de novbre. de 2012, en una tertulia televisiva llamada “*Lágrimas en la lluvia*”, delante de otros tres psiquiatras, dos de ellos catedráticos de Universidades distintas, fue presentado como Catedrático de la Complutense y ninguno de sus colegas adujo algo distinto. Independientemente de su cualificación académica, señaló estas cuatro notas identificativas de las conductas psicopáticas, sin que los demás psiquiatras presentes opusieran objeción alguna, por eso, y por encontrarse dentro del *sentido común*, las utilizamos.

resultados de su aplicación año tras año –ya hace 56 años desde su primera promulgación–, no es posible colegir que lo que se dice en las Exposiciones de Motivos de las Leyes del Suelo sea sincero; todo lo contrario, dichos textos contienen la mayor sarta de mentiras que pueda leerse en cualquier otro sitio.

- b) Tras 56 años de Leyes del Suelo de tenor similar o peor, conociendo los resultados nefastos obtenidos, ni los legisladores, ni los políticos que desde cualquier Administración urbanística deben aplicar las normas, ni los técnicos que se han acomodado a ellas, muestran la más mínima señal de sentimiento de culpabilidad por los desmanes y los daños causados a los ciudadanos con la legislación o el planeamiento que de ella se ha desprendido.
- c) Evidentemente, si insisten en sus errores, lo que nos muestran es su incapacidad más profunda para aprender de sus propias equivocaciones y, en consecuencia, rectificar las cosas; muy al contrario, cada vez que dicen que van a poner al día la legislación sobre el régimen del suelo o el urbanismo, lo que hacen es profundizar en el error, seguramente porque sus intereses espurios, les aconsejan no rectificar, les resultan demasiado apetecibles los enormes beneficios ilícitos que suelen obtener muchos de ellos.
- d) La falta de empatía con sus semejantes se deduce de esta forma de actuar que encaja perfectamente, como un guante, en la definición de las conductas psicopáticas.

Como suele ocurrir siempre, la realidad supera a cualquier construcción intelectual, por más racional que ésta sea y viene a reafirmarme en lo que aquí planteo. Un informe de la OCDE, el Informe PIAAC<sup>9</sup>, conocido en octubre de 2013, realizado sobre un universo constituido por 157.000 adultos entre los 16 y 65 años (6.055 españoles), nos sitúa en los últimos puestos entre los 23 países de nuestro entorno estudiados: la comprensión lectora de los adultos españoles y sus habilidades matemáticas son deplorables y han descendido notablemente desde el último repunte que hubo durante los años 70 del siglo pasado con las nuevas Leyes educativas de la democracia – digámoslo claro, ideadas por una ideología socialdemócrata–, esta circunstancia nos hace comprender que con una ciudadanía tan patética culturalmente hablando, el instinto depredador y corrupto de muchos políticos listillos –que no inteligentes– campe por sus respetos y consiga que

---

<sup>9</sup> Siglas en inglés de «Programa Internacional para la Evaluación de la Competencia»

a los ciudadanos, incapaces de comprender conceptos complejos, le parezcan normales las prácticas abusivas en materia de urbanismo. Es posible que no lleguen a entender que nos roban a todos los españoles, incluso a ellos.

Para rematar la lamentable situación española, la Sentencia del caso «*Malaya*» reafirma mi convicción de que el problema del urbanismo en España y la correlativa corrupción que le acompaña, la mayoría de las veces, tiene su origen en el exorbitante intervencionismo administrativo que las propias Leyes urbanísticas diseñan. No abundaré sobre la capacidad que políticos de medio pelo tienen para decidir qué puede edificarse o no y extraer de ella pingües beneficios. La Sentencia del caso «*Malaya*», tan ilustrativa, es demasiado amplia (unos cinco o seis mil folios) como para analizarla a vuelapluma. Ya tendré ocasión de comentarla a fondo.

Mientras tanto, lo que me sugiere es la necesidad de transformar el sistema urbanístico legalmente establecido sobre la base del Planeamiento Urbanístico, variándolo hacia un sistema de *Ley General* que elimine el intervencionismo de las Administraciones Públicas, y le permita a éstas solamente competencias de *policía urbanística*, en un contexto en que el nuevo paradigma sea la construcción industrializada.

### **III. LAS CONSECUENCIAS DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.**

No es en este foro, ni el sitio, ni tampoco el momento de realizar un profundo estudio crítico de la legislación urbanística española que excedería del propósito de este artículo, pero, a modo de ejemplo, voy a tratar de explicar alguno de los problemas que presenta dicha legislación española y que afectan muy negativamente a la seguridad integral del sector de la edificación:

Se trata del caso que hace referencia a la *Situación de Fuera de Ordenación*, tal como la denomina la vigente Ley del Suelo y alguna de sus homónimas autonómicas. En mi opinión, los textos legales producen algunas situaciones absolutamente kafkianas que llegan a conculcar los derechos fundamentales reconocidos por la CE en su artículo 9.3. Es dudoso que se pueda legislar que, en suelo urbano, una edificación construida, terminada y puesta en uso, con sus correspondientes licencias municipales, licencias de obra y permiso de primera ocupación, de acuerdo con la Ley y con el Planeamiento Urbanístico vigente, pueda ser *declarada en situación de Fuera de Ordenación* por el simple hecho de que, pasado algún tiempo, un nuevo instrumento de planeamiento, posterior, haya sido aprobado por el correspondiente Ayuntamiento dejando al edificio fuera de la ordenación que se proyecta.

Es decir, se trata de aquellas situaciones que GAMERO RUIZ, A.<sup>10</sup> denomina «*de fuera de ordenación legal*» o «*strictu sensu*» que, según la misma Inspectora, “*son las nacidas con arreglo a una ordenación urbanística que, a consecuencia de la sucesión de normas en el tiempo y al «ius variandi» del planificador urbanístico, devienen incompatibles con la nueva ordenación [que se pretende]*”.

También, según esta Sra. Inspectora, las situaciones «*análogas*» o «*asimiladas*» a las de *Fuera de Ordenación*, referidas a construcciones clandestinas o ilegales, desde el momento de su nacimiento, que hayan quedado inmunes [por prescripción legal] a la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística perturbada por el mero transcurso del tiempo – suponemos que quiere decir por la falta de eficacia de la Administración urbanística que debería haber actuado dentro de los plazos legales previstos para ello— está regulado en la Ley del Suelo, a pesar de que la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 8/1990, de 25 de julio (la misma Inspectora, sin mucha precisión señala *Ley 8/1975, de 25 de julio*) dispone que: «*las [edificaciones] situadas en suelos urbanos o urbanizables realizadas de conformidad con la legislación urbanística aplicable, o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular*». Esta disposición tiene el carácter básico en virtud del artículo 149.1.1<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup> y 23<sup>a</sup> CE, según queda declarado en la Disposición Final Primera del RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el TRLS.

Lo primero que puede observarse respecto del primer caso, es decir, cuando se trata de edificaciones, instalaciones, obras de urbanización, u otras, amparadas por el planeamiento vigente en el momento de llevarse a cabo, es que el redactor del nuevo planeamiento, por sí o por imposición de los responsables políticos del Ayuntamiento actuante, no parte de la ciudad real que existe para, a partir de ella, redactar el nuevo planeamiento, sino de una ciudad ideal que se inventa. Ello sería lícito realizarlo en casos que

---

<sup>10</sup> GAMERO RUIZ, E.: “*Aspectos Técnicos y Jurídicos de la Situación de Asimilación a la de Fuera de Ordenación en Andalucía*”. Ponencia presentada en las I Jornadas de la Asociación de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. Sevilla, 16 de abril de 2011. Esta Inspectora de urbanismo y Vivienda de la Administración Autónoma de Andalucía desarrolla en esta ponencia las ideas que la Inspección, creada recientemente a raíz de algunos de los casos más espectaculares de corrupción urbanística en Andalucía (Marbella, Armilla y otros) que salpicaban al partido que sustenta el Gobierno andaluz, considera aceptables e idóneas para luchar contra la ilegalidad urbanística, lo que resulta, cuando menos, dudoso desde el punto de vista constitucional, con independencia de la jurisprudencia del TC que, desde un primer momento, con el caso Rumasa, se desprestigió lo suficiente como para no resultar creíble, en muchos casos, con independencia de que sus Resoluciones y Dictámenes sean acatados porque pretendemos vivir en lo que llamamos un Estado de Derecho.

podrían ser absolutamente motivados y por ese concepto jurídico indeterminado cual es el *interés general* que frecuentemente se confunde con los propios prejuicios y las ideas premeditadas de los responsables del planeamiento o de sus redactores.

Pero, es que, además, esta situación, prevista en el artículo *34.1.b) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, entre otras, en mi opinión, directamente conculca el artículo 9.3 de la CE, en lo que la *retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos* ya que, de acuerdo con el sistema estatutario de la propiedad privada del suelo que no compartimos, el derecho a edificar y el de incorporar lo edificado al patrimonio del titular del derecho, constituirían una parte inviolable del derecho de propiedad del suelo reconocido por el artículo 33 de la CE y según el apartado 3 de dicho artículo establece la única forma de privar a un ciudadano de sus bienes, es decir, la expropiación mediante la indemnización correspondiente y siempre que exista causa justificada de *utilidad pública* o *interés social*.

También se conculca el artículo 149.1 de la CE, en las cláusulas supra señaladas, ya que la delimitación de la propiedad privada es una competencia exclusiva del Estado y, en los casos expuestos de situaciones Fuera de Ordenación se están utilizando las disposiciones de una Ley Autónoma en virtud de las competencias señaladas en el artículo 148 CE.

Se conculca, así mismo, el principio de jerarquía normativa reconocida en el artículo 9.3 de la CE y la reserva de Ley prevista en el apartado 2 del artículo 33 CE, ya que la declaración de haber incurrido en la Situación de Fuera de Ordenación que analizamos, se realiza en virtud de un procedimiento administrativo, cual es la aprobación de un instrumento de Planeamiento Urbanístico, aunque sea en virtud de una Ley.

Por último, en nuestra opinión, se conculcan del mismo modo los principios de seguridad jurídica y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: Imaginemos por un instante que un ciudadano compra un inmueble con la *seguridad* de que es absolutamente legal y que se ha construido de acuerdo con el Planeamiento Urbanístico en vigor al tiempo de su ejecución y con la obtención de la licencia de primera ocupación, y así aparece inscrito en el correspondiente Registro de la Propiedad. Pasado el tiempo, el Ayuntamiento de la localidad donde se encuentre ubicado, decide una modificación, innovación o revisión del planeamiento vigente y, no teniendo en cuenta *la ciudad existente*, el inmueble al que nos referíamos queda declarado en *Situación de Fuera de Ordenación* porque el técnico redactor del Plan, o uno de sus delineantes, sin precisión alguna, han trazado las líneas que definen un vial obviando total o parcialmente la

edificación existente. La consecuencia de este hecho es que, aunque se reconozca legalmente<sup>11</sup> que ha pasado a formar parte del patrimonio de su titular, éste no podría optar jamás a obtener la licencia oportuna para realizar obras de reforma o consolidación que, por cualquier causa, necesite ya que los inmuebles que hayan devenido en esa situación solo pueden obtener licencia para pequeñas obras de mantenimiento o reparación y solo en casos excepcionales –cuando peligre la estabilidad del inmueble y pueda causar daños a sus moradores o a terceros– podría realizar dichas obras que, en todo caso estarían limitadas a salvar el problema de estabilidad que se hubiese presentado. Es decir, por vía del planeamiento se restringen las facultades que el propietario había adquirido cara y trabajosamente en virtud de la especial naturaleza estatutaria y paulatina que hoy se reconoce a la propiedad privada del suelo. La reserva de Ley se ha conculcado ya que siendo una Ley en blanco, remite no a otra Ley cuyas determinaciones sean claras y precisas, sino a un Plan Urbanístico aprobado, al contrario que en el caso de una Ley, por un Órgano Administrativo y, además, las disposiciones que permiten esta barbaridad jurídica se han dictado por un Órgano manifiestamente incompetente, de lo cual, de acuerdo con la LRJAP y PAC, se produciría la *nulidad absoluta* de la declaración, por lo que aquello que es *nulo de pleno Derecho* no puede producir efecto alguno en ningún momento.

¿Quién, en su sano juicio, compraría un inmueble perfectamente legal, sabiendo que al cabo de unos pocos años puede ser declarado en la situación de Fuera de Ordenación, con la cantidad de problemas que, a partir de ese momento, tendría para efectuar cualquier tipo de obra, o incluso, para realizar su venta, ya que la de Fuera de Ordenación es una situación que tiene que estar inmatriculada, como nota marginal, en el Registro de la Propiedad?

Llega a decir la Sra. Inspectora mencionada supra que, con la declaración de fuera de ocupación, se trata de “*evitar que el edificio se perpetúe o consolide en el tiempo, porque el ordenamiento no quiere que continúe en el territorio, por lo que son imposibles obras de resurrección de la estructura o uso del edificio o construcción: el horizonte es la muerte del edificio, la ruina urbanística, pero entre tanto se mantiene la subsistencia y utilización conforme a su vida útil*”, concepto jurídico indeterminado, también, este último de la «*vida útil*».

---

<sup>11</sup> Disposición Transitoria Quinta del RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008.



Esta situación, regulada en la LOUA, contiene todos los problemas que se pueden presentar en el Derecho: es una *norma en blanco* que remite a un instrumento administrativo de planeamiento, con toda la problemática que representan este tipo de normas. Se apoya en conceptos jurídicos indeterminados y de difícil delimitación, como puede ser el de «*vida útil*» de un inmueble, que depende, entre otras cosas, de la calidad de la construcción con que se haya ejecutado, del escrúpulo de los técnicos y del constructor que la haya ejecutado, con el cumplimiento de la normativa técnica de aplicación, del celo que los trabajadores hayan empleado durante el transcurso de la obra y, una vez acabada y en uso, de si se ha sometido a un mantenimiento sistemático o asistemático.

En definitiva colisiona con el principio constitucional de igualdad ante la Ley ya que, al no ser todas las obras iguales, el término «*vida útil*» del inmueble para unos será muy largo y para otros puede ser efímero, con absoluta independencia de la situación legal en que se halle.

#### **IV. ALGUNOS PROBLEMAS ENCONTRADOS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.—**

Respecto de la legislación urbanística, las modificaciones tienen que ser radicales y extensas porque, desde 1956 cuando entró en vigor la primera Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana, ya bastante intervencionista, el legislador español no ha parado de dar vueltas de tuerca para que dicho intervencionismo llegue a ser hoy día absolutamente agobiante y que cada vez el precio del suelo sea más prohibitivo, lastrando el precio final de la vivienda nueva y arrastrando a las de segunda mano.

Las primeras reformas que conviene hacer son las constitucionales de cara a la coherencia del ordenamiento jurídico y en ese sentido habría que modificar los artículos 148 y 149 del CE para que el urbanismo fuese materia exclusiva estatal, tal como ocurre en Alemania; y que las CC AA, y Ayuntamientos solo tuvieran la competencia de policía urbanística y nada más. Hay que reformar, así mismo, los artículos 33 y 47 de la CE para devolver a la propiedad privada, en general y a la del suelo, en particular su naturaleza lógica y que sea una institución jurídica reconocible, aunque la subordinación de la propiedad privada al interés general del artículo 128.1 de la CE no impide que las normas que limiten el derecho de propiedad sean externas a éste. También, en este sentido, se deberían introducir algunos aspectos aclaratorios de lo que debe entenderse por interés general ya que apelando a él, nos han acostumbrado a que puedan acometerse verdaderas

tropelías. El lema estalinista y nacional-socialista de *«todo dentro del Estado, nada fuera del Estado, nada sobre el Estado»*, no debería de tener cabida en un país democrático de la UE en el siglo XXI. Ya lo sufrió el mundo y conocemos cómo terminó y, consiguientemente el intervencionismo debería limitarse al mínimo estrictamente necesario.

En principio, si los Ayuntamientos actuaran pensando en el interés general<sup>12</sup> de sus ciudadanos, esta situación no debería ocurrir nunca, pero lo que los Ayuntamientos persiguen denodadamente es la vía de financiación que no pueden obtener a través de la aplicación de la defectuosa legislación sobre financiación de las Entidades Locales. Por lo que hoy la acción urbanística de los Ayuntamientos se ha convertido en un *«cajón de sastre»* del cual los Entes Locales pretenden obtener casi cualquier cosa, especialmente dinero para financiar sus competencias y las que, con el tiempo, han ido adquiriendo, en algunas ocasiones por imperativo de Leyes Autonómicas<sup>13</sup>.

Lo peor es que también es la principal fuente de corrupción urbanística existente en España ya que las plusvalías que genera la acción urbanística pública son de tal envergadura que suscitan la codicia de muchos políticos y técnicos cuya mano es decisiva para señalar qué y cuanto se construye en un lugar u otro. Estas son las consecuencias de la legislación actualmente en vigor que vienen arrastrándose desde 1956 y que además hoy se encuentran agravadas por la excesiva capacidad legislativa de todas las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que multiplica la problemática, al menos, por 17.

---

<sup>12</sup> El artículo 103.1 de la Constitución Española determina: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*. No es preciso más que comparar la actuación habitual de la Administración Pública, que también está sujeta al principio de unidad administrativa, para poder constatar que son absolutamente desoídas las determinaciones de dicho artículo constitucional.

<sup>13</sup> Vid el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza y, en concreto el artículo 9º de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía que, tras leerlo uno se pregunta: si estas son las competencias de los Ayuntamientos ¿para qué sirve la Comunidad Autónoma Andaluza? Es imposible que con la actual Ley de Financiación de las Entidades locales pueda financiarse ese enormemente absurdo conglomerado de competencias.

Lo primero que estorba, y sería necesario hacer desaparecer para una normalización del sector de la edificación, es el mito del planeamiento<sup>14</sup> urbanístico. Nunca es necesario<sup>15</sup>. Bastaría con que una Ley general, como la de Industria, por ejemplo, señalara qué y cuanto se puede construir en cada punto del territorio, previa redacción de un Catálogo General de *Espacios No Urbanizables* desde cualquier punto de vista, que habría que respetar en todos los casos. El resto podría ser urbanizable con las condiciones de urbanización y servicios mínimos necesarios que impusiera la Ley, entre los que es imprescindible la comunicación de las zonas a urbanizar con los sistemas generales del territorio. Es decir, que existiera una Ley general que hiciera innecesaria la capacidad normativa de la Administración Local y Autonómica en materia de urbanismo.

No estoy de acuerdo con ese aserto que manifiesta que la cercanía de la Administración, con respecto a los administrados, sea algo bueno en sí mismo; hay ocasiones en que una cierta distancia mejora la calidad del sistema y evita alguno de los problemas de corrupción o de información privilegiada y tráfico de influencias.

Y esto lo digo porque mantengo que el derecho a edificar es un derecho inherente a la propiedad privada del suelo. Nunca debe ser una «gracia» que conceda la Administración a ciertos propietarios en función de haber realizado o no una serie de obligaciones que artificialmente se le hayan impuesto, basándose en unos dudosos criterios de *interés general*. Es decir, la iniciativa urbanística debe ser una facultad que corresponde a los propietarios y promotores privados, cumpliendo los requisitos que les imponga la Ley. Los Ayuntamientos tendrían la importante competencia de policía urbanística, con el cometido expreso de cumplir y hacer cumplir la Ley General en todos los casos y aplicar las normas punitivas necesarias contra los incumplimientos, sin que fuera necesario crear nuevos *ilícitos de naturaleza penal* bajo el oportuno procedimiento penal específico, sino que

---

<sup>14</sup> Después de 1989 todos hemos visto que la Planificación económica de los países del Este europeo era un mito sin sentido, que solo producía falsos resultados y que la sociedad jamás mejoró con respecto a la occidental que siempre fue mucho más rica y próspera, incluso en la España autárquica de los años 40 del siglo XX. El planeamiento urbanístico no es menos falaz y nocivo para conseguir viviendas de calidad relativamente baratas.

<sup>15</sup> “*Todo dentro del Estado, nada fuera del Estado, nada sobre el Estado*”. Este lema de Stalin, hoy equiparado por los autores con el Nacional Socialismo, constituyen el fundamento de un Totalitarismo antidemocrático. La Ley debería tener como finalidad la de limitar los poderes del Estado y de la Administración Pública.

bastaría con los delitos clásicos ya previstos en el CP<sup>16</sup>, para no caer en la tendencia hacia la sobrecriminalización, tan en boga.

El derecho edificatorio debe ser inherente al derecho de propiedad privada del suelo con las únicas limitaciones necesarias para garantizar la convivencia racional y pacífica de los ciudadanos y el interés general, todas ellas establecidas mediante Ley. No comparto el principio de que el suelo tiene su primera finalidad como suelo rústico, forestal o agrícola –la propia Naturaleza lo desmiente– y que su capacidad urbanística se la otorgan los Poderes Públicos. En el medio natural todos los seres vivos utilizan el suelo para fines habitacionales (o el espacio o territorio en el que se mueven), siendo la mayoría seres territoriales que marcan su territorio y lo defienden ferozmente ante sus congéneres, incluso, de manera totalmente excluyente y sangrienta. Esta conducta existe hasta en seres que consideramos mucho más primitivos que los humanos, véase por ejemplo lo que en África construyen las termitas en la sabana, los hormigueros, los territorios de los felinos superiores e, incluso, el comportamiento de muchos seres marinos también territoriales.

La Administración tampoco tiene intereses propios, sino que nunca deben apartarse de los intereses de los administrados –para materializarlos; es la única finalidad para lo que existe<sup>17</sup>–. O aceptan esta premisa, o no deben ser considerados democráticos y lícitos<sup>18</sup>.

Creo que la actual legislación sobre el régimen del suelo contraviene el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre que expresaba que *«siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de él, sino cuando la necesidad pública lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización»*, también opino que contraviene los derechos proclamados en el artículo 33 de la CE y que los derechos de propiedad sobre el suelo no pueden ser desvirtuados ni siquiera,

---

<sup>16</sup> Nos mantenemos de acuerdo con el concepto clásico de que la Norma penal debe ser la última ratio para que sean depurados los ilícitos de naturaleza grave. En lugar de que las normas administrativas de carácter sancionador sean despreciadas como inoperantes en la mayoría de los casos, las Administraciones Públicas deben dotarse de los medios precisos para que su capacidad sancionadora se lleve hasta su último término, dejando el derecho Penal para aquellos casos muy graves, que dañando gravemente a la sociedad, no haya forma de solucionarlos si no se utilizan métodos mucho más expeditivos.

<sup>17</sup> *No podemos olvidar que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE)*

<sup>18</sup> Con respecto a esta circunstancia, mantenemos nuestras propias opiniones y restricciones mentales: Hitler fue alzado al poder por un procedimiento, en principio, democrático...

apelando a su función social. Podrán ser limitados, más o menos, por las Leyes, pero nunca desvirtuados modificando su verdadera naturaleza.

En un momento de la Historia en el que ha sido descubierto un material como el *grafeno*, por ejemplo, que puede revolucionar la solución a los problemas que hoy plantea el almacenamiento de energía eléctrica y mejorar de forma muy importante la calidad de las viviendas, hay que modificar los estándares previstos en la legislación del suelo que, desde la Ley del Suelo de 1956, se han mostrado excesivos para conseguir un entorno a nivel humano, porque como nos enseña la Dra. RODRÍGUEZ, la ciudad sostenible y ecológica es una ciudad expansiva, con casas con huertos y jardines privados<sup>19</sup>. El número de viviendas por Ha tiene que ser mucho menor porque en España no hay un problema importante de cantidad de territorio –Solo un 4 ó 5% de la superficie total del suelo español se encuentra urbanizado, aunque se encuentre muy condensado en algunos puntos del territorio, especialmente en las costas; no ocurre como en Honkong, o en Tokio, por ejemplo<sup>20</sup>. ¿Qué mayor interés social que el de procurar un acomodo adecuado y digno a los ciudadanos? que no degrade el entorno. Nuestra legislación urbanística, a pesar de parecer muy rígida, no nos ofrece unos resultados demasiado halagüeños, como los que, por ejemplo, se explican en el cuadro siguiente:

---

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, R., *El huerto en la Roma antigua*. Edit. Dykinson, Madrid, 2008. Págs. 16 y ss.

<sup>20</sup> Hay zonas de nuestras ciudades en Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao o Sevilla, cuya densidad de urbanización es superior a la de Hong Kong o Tokio.

Densidades de población en algunos municipios y áreas metropolitanas <sup>(*)</sup> <sup>21</sup>	
Municipio	Hab./Km <sup>2</sup>
Madrid	21.000
Leganés	23.000
Móstoles	20.000
Fuenlabrada	13.000
Getafe	14.000
Alcalá de Henares	12.000
Tokio (ciudad)	14.000
Tokio (área metrop.)	5.500
New York (ciudad)	8.700
New York (área metrop.)	1.000
Milán (ciudad)	8.200
Milán (área metrop.)	2.700

---

<sup>21</sup> Cuadro elaborado a partir de los datos publicados en: SORIANO GARCÍA, J. E.: *Hacia la Tercera Desamortización. Por la Reforma de la Ley del Suelo*. Ediciones Jurídicas, S. A. ISBN: 84-7248-284-7. Madrid, 1995. Pág. 116.

Siendo el ecologismo una de las formas más paradigmáticas del inmovilismo ya que la esencia del universo es la mutación, el movimiento, el cambio constante, a los que se autodenominan ecologistas les está haciendo mucha falta unas lecciones intensivas de astronomía, geografía, botánica, geología, zoología y etnografía auténtica, no de las que se enseñan cursando la LOGSE, sino lecciones verdaderamente documentadas.

## **V. RELACIÓN ENTRE EL URBANISMO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA EDIFICACIÓN.-**

Si el urbanismo español al uso, como hemos dicho antes, encarece desmesuradamente el precio de la vivienda en España, sería muy grave que consiguiendo mejorar sustancialmente los costes de producción de la construcción con la aplicación de los sistemas industrializados de edificación que proponemos, no tuviera los efectos positivos que de ello se derivarían por culpa del precio del suelo que anularía o minimizaría dichos beneficios sociales. España lo que necesita es disminuir el peso específico de sus Administraciones e Instituciones Públicas en todos los sectores y niveles. En un país democrático avanzado, la mayoría de la iniciativa debe ser privada, limitándose los poderes públicos a dotar a la nación del marco legal adecuado y los servicios mínimos esenciales –no hay más que estudiar el proceso de eliminación del intervencionismo de la Administración que se está produciendo, de forma sosegada y callada, en los países en los que la socialdemocracia era, para los pánfilos latinos, la panacea. La perspectiva socialdemócrata intervencionista ya no está de moda ni en los países ejemplo de socialdemocracia, como los países escandinavos.

La relación entre la Industrialización de la Construcción de Edificios, la Ordenación del Territorio y el Urbanismo pasa por el cambio radical de mentalidad urbanística, desmontando el mito de la planificación y del servicio público que constituye su capacidad de generar suelo urbanizable. Se trata de un asunto privado que debe ejercerse de forma reglada y ordenada, sin más intervencionismo de la Administración, salvo para la solución de conflictos. La industrialización sutil que proponemos requiere que exista una disposición de suelo urbanizable abundante y barato para pueda cumplir su finalidad de creación de viviendas dignas y de calidad suficientes para que se pueda alcanzar el derecho básico constitucional reconocido en el art. 47 de la CE. Hay que acabar con un urbanismo que sirva para financiar a la Administración Local, o volveremos a las andadas.

El legislador español debería estudiar a fondo lo que está ocurriendo, en realidad, en los países más socialdemócratas de Occidente, como son los países nórdicos, donde el sagrado respeto a los ciudadanos les impide anteponer sus intereses particulares, poniendo trabas artificiales a la voluntad particular de edificar el suelo de propiedad privada. Parafraseando a la Profesora González Hernández<sup>22</sup>, hoy día es imprescindible acabar con el “*gran quilombo autonómico*” que padecemos respecto al urbanismo en España. Una de las finalidades más importante que en España debería asumirse es que la Ley debe servir para limitar el poder discrecional de los responsables Políticos, los responsables de los servicios administrativos y de las propias Administraciones Públicas, no la de suministrarle instrumentos jurídicos potentes para afianzar ese poder, casi siempre, en contra de los administrados.

---

<sup>22</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E.: “*La garantía de la unidad en los Estados descentralizados*”, en AA. VV., (GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., Dir.; RODRÍGUEZ RUBIO, M. C. y ROPERO CARRASCO, J., Coord.): *Autonomías y Unidad del Ordenamiento Jurídico: La cuadratura del círculo*. Edit. Dykinson, S. L. Madrid, 2012. Pág. 31.



## BIBLIOGRAFÍA

- **CARRASCO PEREA, A.:** *“Agentes urbanísticos y propietarios de suelo: un modelo desarticulado de relación fiduciaria.* InDret, Revista para el análisis del Derecho. Barcelona, octubre de 2007. [www.indret.com](http://www.indret.com).
- **CHARLES LOUIS DE SECONDANT, BARON DE LA BREDE ET SEGNEUR DE MONTESQUIEU:** *Del Espíritu de las Leyes.* Libro XXIX, Cap. XVI, “*Cosas que han de observarse en la composición de las Leyes*”. Traducción al castellano de D. Juan López de Peñalver. Imprenta Nacional. Madrid, 1822. (Hoy depositado en la Biblioteca de Cataluña 2<sup>eme</sup> Reg. 479.540 30-12<sup>o</sup>).
- **CUENCA LÓPEZ, L. J.:** *Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación: Una aproximación histórica a sus responsabilidades.* 1<sup>a</sup> edición. Edit. Dykinson. ISBN: Madrid, 2013.
- **GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. E.:** “*La garantía de la unidad en los Estados descentralizados*”, en AA. VV., (GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., Dir.; RODRÍGUEZ RUBIO, M. C. y ROPERÓ CARRASCO, J., Coord.): *Autonomías y Unidad del Ordenamiento Jurídico: La cuadratura del círculo.* Edit. Dykinson, S. L. Madrid,
- **MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.:** *El Planeamiento Urbanístico,* 2<sup>a</sup> edición. Edit. Iustel, Portal de Derecho, S.A. ISBN: 978-84-9890-037-8. Madrid – 2009.
- **MUÑOZ MACHADO, S.:** *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo.* 1<sup>a</sup> edición. Edit. Crítica, S. L. ISBN: 978-84-9892-466-4. Barcelona, 2012.
- **PARADA, R.:** *Derecho Urbanístico General.* Edit. Marcial Pons. Madrid, 2007.
- **RODRÍGUEZ LÓPEZ, R.:** *El huerto en la Roma antigua.* Edit. Dykinson, S. L. Madrid, 2008.
- **SEIJÁS QUINTANA, J. A.:** AA.VV. «*Aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación y Jurisprudencia*». Ponencia presentada en las V Jornadas CGPJ-CSCAE, “*Obligaciones y Responsabilidades en el ámbito de la Edificación*”. Logroño, 2005. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2005.

- **SORIANO GARCÍA, J. E.:** *Hacia la Tercera Desamortización. (Por la Reforma de la Ley del Suelo)*. ©José Eugenio Soriano García y © Marcial Pons. Ediciones Jurídicas, S. A. ISBN: 84-7248-284-7. Madrid, 1995.