

**CRÓNICA DEL CURSO "PROBLEMAS ACTUALES
DEL DERECHO URBANÍSTICO. LA NUEVA LEY
DEL SUELO Y EL FUTURO DEL URBANISMO".
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL
MENÉNDEZ PELAYO
(SANTANDER, 14 AL 18 DE SEPTIEMBRE DE 1998)**

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

La Universidad Internacional Menéndez Pelayo culminó este último ciclo estival con un curso de singular interés para todos los iniciados en el Derecho Público. El exquisito ambiente del Palacio de La Magdalena acogió a cuatro calificados ponentes, como son los Catedráticos de Derecho Administrativo D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, D. Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, D. Luis MARTÍN REBOLLO y D. Raúl BOCANEGRA SIERRA, que fueron seguidos en sus disertaciones por una audiencia de origen heterogéneo (técnicos urbanistas, secretarios de Administración local, abogados, profesores y estudiantes de Derecho, sociólogos, Alcaldes...).

Las sesiones tuvieron lugar en el espacioso Paraninfo de las Caballerizas del Palacio, único lugar capaz de albergar a los casi ciento setenta participantes en el curso. El método de trabajo elegido por los docentes de la Escuela de Derecho Público "Adolfo Posada" fue celebrado por el auditorio, ya que permitió abiertamente el intercambio de impresiones, la expresión de dudas y experiencias personales al hilo de las lecciones magistrales de los ponentes. Ello sin duda enriqueció los interminables debates que se suscitaron, debates que contaban con un interlocutor de excepción (el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, quien participó activamente en la elaboración del Proyecto de la actual Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones).

Hay que destacar que, dentro del programa previsto para las sesiones, existió un amplio margen de libertad para abordar el temario. El clima distendido, el dominio de las materias a exponer y la propia personalidad de los ponentes dieron pie a lecciones "dialogadas", jalonadas por agudas observaciones y críticas por parte de los asistentes. El programa trató de recorrer históricamente las líneas fundamentales y los problemas correlativos de la legislación urbanística española (sobre todo a partir de la Ley del Suelo de 1956), examinándose a tales efectos la génesis y evolución, los éxitos y fracasos de nuestro peculiar sistema urbanístico.

Como no podía ser de otro modo, abrió el curso el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, haciendo gala una vez más de su sabiduría y buen sentido. El texto de su ponencia ("El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI") aparece recogido en el número 99 de la Revista Española de Derecho Administrativo, cuya lectura me permito recomendar desde aquí. Básicamente, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA expuso las bases conceptuales de nuestro sistema urbanístico en su origen, y la funesta incidencia que sobre el mismo ha tenido la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. La doctrina acerca de la supletoriedad del Derecho estatal ha roto definitivamente con el sistema, dejando vivas muy pocas esperanzas para una necesaria reconstrucción del mismo. Entre ellas, propone GARCÍA DE ENTERRÍA bien la promulgación de una Ley de Armonización (ante lo cual se declara escéptico), bien la elaboración de una nueva Ley —más completa que la 6/1998— para Ceuta y Melilla, que sirva como instrumento de aplicación supletoria para el Derecho de las Comunidades Autónomas, o bien la celebración de una Conferencia Sectorial entre las Comunidades Autónomas, que sentara las bases de un nuevo modelo de urbanismo capaz de afrontar el reto del siglo XXI. En un apunte menor que interesa especialmente destacar, el maestro apostó por un modelo fiscal para la financiación del urbanismo de nuestras ciudades, en rechazo de fórmulas equidistributivas basadas en deberes burocratizados a cargo de los particulares.

El profesor MARTÍN REBOLLO esbozó una panorámica de la legislación urbanística estatal, que merece la pena reflejar aquí, si bien a modo de pinceladas. Ante las tensiones migratorias de la postguerra española, la Ley de 1956 trató de responder diseñando un urbanismo de expansión, en el que el Plan (figura central del modelo) regulara y embalsara la presión demográfica sobre la ciudad, dibujando su desarrollo armónicamente. Asimismo, hubo que afrontar el acuciante problema de la financiación del crecimiento urbano, concibiéndose el urbanismo como una función pública que determinase incluso el contenido del derecho de propiedad urbana, a través de las precisiones del Plan. La vocación omnicompreensiva, detallista y rígida del sistema jerárquico de planes entrañó el germen de su quiebra, así como la falta de medios gestores en manos de la inmensa mayoría de las Corporaciones locales de nuestro país.

La reforma de 1975-76 intentó la necesaria flexibilización del sistema de planeamiento, introduciendo los llamados estándares mínimos urbanísticos, las cesiones obligatorias sobre la base del aprovechamiento medio, la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, la reducción a tres de los sistemas de gestión urbanística y el refuerzo de la disciplina. Pero la citada reforma abundaba en fórmulas equidistributivas para la expansión de la ciudad, sin resolver todavía los déficits de equipamientos y la degradación urbana de los centros de las ciudades. La crítica de MARTÍN REBOLLO a las propuestas de "ingeniería jurídica" en busca de la perecuación absoluta de los

propietarios se puede resumir en una frase: *no se puede hacer justicia social con el Derecho urbanístico*.

Con el advenimiento de la Constitución (que fijó parámetros a respetar por el legislador competente, en torno a las exigencias ambientales, culturales e incluso económico-sociales del urbanismo), y tras una década de experiencia pacífica, sobrevino la "poco meditada" reforma de 1990-92. Una reforma que fue el detonante del fracaso definitivo del sistema, ya que contribuyó a ralentizar y complicar el modelo, todo ello dentro de un marco competencial que comenzó a ser discutido por algunas Comunidades Autónomas (por las gobernadas por partidos de la oposición al Gobierno central en aquel momento, como observó puntualmente FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ).

La reforma estableció un sistema escalonado de la propiedad urbanística, a través de la adquisición secuencial de facultades dominicales condicionada administrativamente. Profundizó en los mecanismos de *perecuación*, con el diseño de las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo, para referir la equidistribución al ámbito de la ciudad, más allá de las unidades de ejecución. Se varió el contenido económico de la propiedad urbana gracias a un nuevo sistema de valoraciones del suelo, que, conectado con la reforma catastral del ministro SOLCHAGA, alejó de la realidad del mercado inmobiliario los procesos de nueva edificación. Asimismo, pretendió, mediante los Patrimonios Municipales del Suelo y los derechos de tanteo y retracto, dotar de recursos a las Corporaciones locales para luchar contra la especulación. Se formuló un Derecho casi inaplicable en la práctica, que trató de adecuarse a los aires liberalizadores por mor del Decreto Ley de 1996 y la posterior Ley de 1997, aprobada días antes de la publicación de la famosa Sentencia constitucional de 1997. Pero el sistema cayó definitivamente, originando un vacío a colmar con el revivido Texto Refundido de 1976.

Sobre los problemas planteados por la Sentencia constitucional, su innovadora doctrina acerca de la supletoriedad del Derecho estatal y su arbitrista alteración del sistema de fuentes, se formularon acendradas críticas por parte de todos los ponentes. El caos jurídico en que dicha Sentencia ha sumido al mundo urbanístico obligó a recordar —una vez más, en palabras de MARTÍN REBOLLO— que *el Derecho urbanístico es, ante todo, Derecho, y Derecho Administrativo*. Ello exige unas mínimas dosis de seguridad y predecibilidad, al margen de quién sea competente para legislar sobre la materia. Porque, a pesar de que un asistente observó en el debate cómo el sistema podía completarse gracias a la existencia de la nueva Ley, la previsible diligencia de las Comunidades Autónomas a la hora de legislar su Derecho propio, y la posible vigencia supletoria del más que aceptable Texto Refundido de 1976 (que cuenta, asimismo, con una vasta interpretación jurisprudencial), la Sentencia entraña tesis tan confusas como las de la reviviscencia de una norma a través de la *derogación de su derogación*, la congelación de la potestad legislativa del Esta-

do para actualizar su Derecho supletorio, o la peligrosa eficacia "ex tunc" del fallo que parece deducirse de su lectura, y que el profesor BOCANEGRA SIERRA tuvo ocasión de comentar.

Pero conviene dar cuenta, llegados a este punto, del tema que fuera clave en el temario del curso que historio aquí. Y es que se dedicó gran parte del tiempo a "disecionar" las previsiones de la nueva Ley del Suelo, incidiendo no sólo en sus aspectos técnicos sino también en su espíritu modernizador y de progreso. Cabe decir que las concretas y minuciosas demandas de los asistentes fueron largamente satisfechas, gracias a la gran experiencia —también práctica— con que cuentan los ponentes.

La exposición sobre la Ley de 13 de abril de 1998, a cargo del profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, se centró en sus aspectos novedosos, cuales son el diseño de un sistema de "planeamiento negativo" (gracias a la configuración del suelo urbanizable como figura residual, lo que en principio debería contribuir al aumento de la oferta de suelo y la bajada generalizada de precios del mismo), el desplazamiento del protagonismo en la planificación urbanística casi por entero a las Corporaciones locales, la extracción del planeamiento del concepto de *programación* y el establecimiento de un nuevo régimen de valoraciones, más cercano a los precios reales del suelo en el mercado inmobiliario general.

A pesar del escepticismo que manifestaron BOCANEGRA SIERRA y el propio GARCÍA DE ENTERRÍA en torno a la virtualidad de las medidas por las que apuesta la Ley, parece que cuando el sistema se termine de acomodar a la misma, nos encontraremos frente a una situación más propicia que la actual para lograr un desarrollo urbanístico capaz de superar sus finiseculares limitaciones. Incluso se llegó a echar de menos una vocación más decidida y sólida en la nueva Ley, cuya generalidad y amplitud parece desmerecer el propósito estatal de sentar las bases de "una nueva cultura urbanística".

Sin embargo, la respuesta a las críticas se dedujo inmediatamente: la Ley bosqueja, dentro de las competencias estatales (si bien en una interpretación restrictiva de las mismas, pues en ningún caso se hace referencia al a salvaguarda de la unidad de mercado), un modelo que habrá necesariamente de ser completado por los legisladores autonómicos y acaso por las instancias planificadoras competentes. Las pautas que se marcan son las mínimas, y propenden a la simplificación de la estructura de la propiedad urbana, a la clarificación de los derechos y deberes que la misma entraña, y a la configuración de las clases de suelo de modo que aumente la oferta de suelo y se agilicen los procesos de urbanización y edificación. Suscitó el unánime juicio negativo de los ponentes, por otra parte, el hecho de que la pretendida reducción de la cesión por parte de los propietarios de suelo urbanizable del *correspondiente aprovechamiento* que ha consagrado la Ley, viene acompañada de un incre-

mento inopinado de deberes, pues a los mismos se les imponen los costes de la urbanización, con lo que el intento de aligerar sus cargas puede quedar fácilmente burlado.

Como anécdota, puede resaltarse el arduo papel que ejerció el cuadro de ponentes. En sus manos estuvo el atemperar los debates, ya que trataron en todo momento de ofrecer soluciones cabales a los innumerables conflictos que surgieron en los coloquios. La introducción de la figura del suelo "urbano no consolidado", quizás similar a la del extinto "suelo urbanizable programado"; las dificultades en torno a las operaciones urbanísticas en el suelo no urbanizable y otra serie de cuestiones acerca de las valoraciones de terrenos (que según la exposición de motivos de la Ley han de hacerse a precios próximos a los de mercado, pero cuyo cálculo sigue refiriéndose a coeficientes y aprovechamientos de acuerdo con la Ley y con alguna curiosa disposición interna ministerial que trata de reducir la valoración final), fueron algunos de los "caballos de batalla" del auditorio.

No escapó a la crítica el reciente reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de determinados de los actos de naturaleza urbanística, ya que como destacó GARCÍA DE ENTERRÍA, además de haberse rigidificado con él el proceso urbanístico, una combinación entre la nueva figura de la *anotación preventiva de demanda* contra un Plan General de Ordenación Urbana (o la eventual figura equivalente que lo sustituya en las legislaciones autonómicas) con la de la *acción pública en materia de urbanismo*, puede dar lugar a una perversa utilización de esta última, casi rayana con el chantaje. La solución consistiría, como la jurisprudencia "menor" viene articulando, en administrar dicha anotación preventiva como medida cautelar, no con carácter automático.

Las conclusiones del curso, al término de los cinco días, no se hicieron esperar. En palabras de MARTÍN REBOLLO, los problemas del urbanismo no son de legalidad, sino de planeamiento (a resolver por la vía política), de financiación (que habrán de hallar su solución en el sistema económico y fiscal) y de gestión y disciplina (un problema fundamentalmente técnico).

En suma, pudo disfrutarse de una semana de intensos debates, de singulares aportaciones de unos y otros, y en todo caso, de una renovada muestra de magisterio de los espléndidos ponentes de la Escuela de Derecho Público "Adolfo Posada", cualificado grupo de debate y reflexión del panorama de nuestros veranos académicos.