

Editorial

«Menos penumbras en los márgenes competenciales de la normativa urbanística»

Al inicio de este verano del 2001 se han producido dos importantes acontecimientos para el progreso y perfeccionamiento de las prácticas legales que definen nuestro ámbito disciplinar:

Uno es de carácter internacional europeo de gran relevancia futura, al tratarse de la nueva Directiva 2001/42/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio 2001, relativa a la «Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente» (Diario Oficial nº L 197 de 21/07/2001, pp. 0030-0037), cuya importancia debe ser valorada por cuanto afecta directamente a la elaboración y procedimientos de los planes y programas urbanísticos y abre poderosamente las nuevas perspectivas de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE, del inglés SEA, Strategic Environmental Assessment); incluso en su versión analítica más moderna (Analytical SEA), cuyos procesos de toma de decisiones son mucho más penetrantes e integrados que las simplotas y ya totalmente desprestigiadas Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) para los grandes proyectos de obras. En el próximo número de CYTET recopilaremos los textos legales apropiados y haremos un primer esbozo de la situación actual en Europa.

El otro es de carácter estrictamente interno español: una nueva Sentencia del Tribunal Constitucional acaba de pronunciarse, la 164/2001, de 11 de julio, que es la segunda específica en materia de régimen de la propiedad fundiaria y urbanismo de la Democracia, y con ella se pueden perfilar mejor los contornos, siempre difusos y en penumbra, de la intersección de las esferas competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

Efectivamente, acaba de publicarse la esperada Sentencia del Tribunal Constitucional (BOE 194 supl. de 14-VIII-2001) sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por ochenta y cuatro Diputados del Congreso y por dos Comunidades Autónomas (Parlamento de Navarra y Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura) contra 36 artículos de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de las Cortes Generales. El Tribunal Constitucional ha "convalidado" jurisprudencialmente la ley estatal en la casi totalidad de los artículos impugnados (excepto los arts. 16.1, sobre legitimación para iniciar el procedimiento en el ejercicio del derecho a promover la urbanización, y el 38, sobre procedimiento de la expropiación por tasación conjunta, que son declarados inconstitucionales y, por ende, nulos), otorgando un fuerte respaldo al modelo propuesto por esta Ley. Además, ha establecido con sus consideraciones y pronunciamientos una muy valiosa doctrina, no sólo para la correcta interpretación y aplicación judiciales futuras de otros seis artículos impugnados que, no obstante, se revalidan en sus propios términos, sino para la delimitación más fina y esmerada de los bordes de la zona de penumbras donde, en esta materia multiforme de la ordenación urbanística, parecen solaparse las respectivas esferas competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas.

Ya hace cuatro años, en el editorial del número 112 de CIUDAD Y TERRITORIO (verano 1997) nos hacíamos eco de la anterior Sentencia del Tribunal Constitucional, la 61/1997, acogéndola con titulares catastrofistas, pero reconociendo también que con ella se iniciaba «una prometedora experiencia» de pruebas, ensayos (y errores) de nuevas posibles alternativas de modelos urbanísticos en las Comunidades Autónomas que diversificaran

y experimentaran con nuevas soluciones más enriquecedoras. Por el momento no muchas aunque sí algunas pocas novedades han ido aportándose en esta fase experimental, aún en agraz, del urbanismo español.

Y en el número doble siguiente (editorial, CYTET: 113-114, otoño-inv. 1997), recogiendo los comentarios a la nueva Ley 6/98, la situábamos en la culminación de una primera fase en la que se había producido una inicial aproximación «entre los dos polos extremos competenciales en permanente tensión (el de la lógica global del Estado y la lógica local de las Comunidades Autónomas) que, en un largo tejer y destejer, buscan siempre sucesivos equilibrios estacionarios donde ambas lógicas en tensión, tras sucesivas oscilaciones de amplitud decreciente en un largo proceso de “transitoriedad en pruebas”, lleno de grandes propuestas, de ensayo y error, de avances y retornos, hallen una relativamente satisfactoria convergencia en el ejercicio de sus respectivas competencias.»

Con esta segunda Sentencia se inicia, pues, la segunda fase de recomposición del modelo del urbanismo español que había quedado maltrecho tras la caótica explosión legal que originó la precedente STC 61/1997, cuando el vacío repentino que creaba —desapoderando al Estado para reglar ni siquiera supletoriamente el régimen urbanístico general— obligara a sacar una cascada de leyes clónicas de emergencia que taponaran la vía de agua abierta. En cuanto salió la Ley estatal 6/98 —que suturaba la brecha abierta en el sistema y cerraba la primera fase, mientras se planteaban los recursos ahora zanjados con esta Sentencia— se fue produciendo, con base en dicha Ley, un más lento y tímido relleno del casco vacío mediante varias nuevas leyes autonómicas que han establecido ya un panorama sin duda construido con más sosiego y comedimiento, tanto que en su estabilizadora prudencia hace inmovible el modelo adoptado en algunos aspectos.

La nueva Sentencia 164/01 efectivamente inicia una segunda fase más reposada de nuestro urbanismo democrático, porque —reestablecidos y reafirmados por la legislación estatal los mismos principios del modelo del urbanismo español, consagrados desde la segunda mitad del siglo XX, y secundados en general por todas las legislaciones autonómicas— permite deslindar con mayor precisión la superficie extrema o los contornos de la esfera competencial que, como en un modelo determinado de globo inflable, alcanza el máximo volumen o extensión con el despliegue de sus competencias en esta materia. Al reafirmar la Sentencia que deben aceptarse en sus términos y límites estrictos lo que establece la vigente LRSV 6/98 deja claro, por ese lado, que el contenido de la misma define un modelo concreto y estable que, bajo una determinada interpretación de su alcance, no llegue a coartar ni impedir, por el otro lado, el despliegue y desarrollo de los otros globos, tendencialmente también muy inflables, de las legislaciones urbanísticas autonómicas.

Y ahí es donde se halla la zona de penumbra por esclarecer —si bien mucho más reducida que antes de la Sentencia—, ya que aún penden algunos recursos ante el Tribunal Constitucional que, a su vez, ha ido interponiendo el propio Estado contra las respectivas leyes de 1998 de las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y del País Vasco. Zona umbrosa sin suficiente claridad en esos bordes que proceden y procederán del tenso y continuo inflado de los globos competenciales de las Autonomías, que ensayarán nuevos límites para saber hasta donde pueden llegar como máximo sus legislaciones urbanísticas, no sólo desarrollando los preceptos básicos de la ley estatal, sino también estableciendo los suyos propios en sus estrictas esferas competenciales. Piénsese que aún restan por elaborar o aprobar las leyes autonómicas integrales de urbanismo, adaptadas a la LRSV 6/98, de Galicia, Asturias, País Vasco, Navarra, Cataluña, Baleares, Extremadura y Andalucía, más la de Ceuta y Melilla.

El proceso pues se ha resuelto en su primera fase, pero ahora se inicia una fase más sutil y refinada buscando un «equilibrio pasajero, históricamente determinado y políticamente recursivo; hasta que un cambio en las tensiones que continuamente solicitan al sistema (una nueva legislación, un cambio de pareceres en la mayoría del Tribunal Constitucional, una reforma constitucional, etc.) vuelva a desequilibrarlo y vuelva a buscarse otro nuevo punto de equilibrio estacionario entre ambas lógicas antagónicas de lo global y lo parcial.» (edit. CYTET: 113-114, otoño invierno 1997).

Esperamos poder contar para el próximo número de la REVISTA con un comentario y extracto de esta reciente e importante Sentencia.

Los trabajos que, de forma miscelánea, hemos seleccionado en el presente número abarcan aspectos histórico-administrativistas, como el de Carlos BUENO AGUADO, letrado, Universidad de Navarra, sobre «El gobierno-gestión y la vida dependiente municipal a principios del XIX», e histórico-económicos de los desequilibrios urbanos regionales, como el del economista Gregorio NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, Departamento de Economía Aplicada, de la Universidad de Granada, sobre «Modernización de las ciudades españolas durante la crisis política de la Restauración». Aún está por hacer la historia y desarrollo de las estructuras económico-administrativas del urbanismo del Antiguo Régimen, que complementa el libro de Carlos Sambricio (Territorio y ciudad en la España de la Ilustración, MOPT, Madrid, 1991) y llegue hasta el inicio del completo tratado de Martín Bassols (Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956), Montecorvo, Madrid, 1973, que me consta está revisando ya la segunda edición).

El trabajo del Dr. geógrafo, Florencio ZOIDO NARANJO, de la Universidad de Sevilla, sobre «La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España», examina la situación y propone objetivos a la política española frente a la reciente Convención Europea del Paisaje, cuyo texto íntegro traduce e insertamos en la sección de DOCUMENTACIÓN.

Finalmente, el Dr. arquitecto, Roberto Segre, profesor DPA-FAU, Universidad Federal de Rio de Janeiro, con su artículo sobre «Geografía y geometría en América Latina: naturaleza, arquitectura y sociedad» aborda la diversificadas formas de influencia no determinista de la geografía americana en tres arquitecturas de tres lugares concretos.

En la ya veterana sección del OBSERVATORIO INMOBILIARIO, a cargo del economista, Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ, Presidente del Consejo Social de la Universidad de Granada, en su riguroso análisis estadístico sobre «La coyuntura inmobiliaria de 2001: los bajos tipos de interés mantienen elevadas las expectativas», analiza la evolución del sector de la vivienda, en el marco de la economía española y de las políticas de vivienda, examinando la elevada tasa alcanzada de accesibilidad a la vivienda [precio medio/salario medio anual] y el alto esfuerzo porcentual de acceso a la misma.

En la sección de URBANISMOS COMPARADOS se incluye el segundo capítulo de la serie con el trabajo sobre Alemania, de José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, como el primer estudio monográfico de cada país, al que seguirán los demás de la serie prevista.

En la sección de DOCUMENTACIÓN, además del texto de la Convención Europea del Paisaje, de 20 de octubre de 2000, se incluye la MEMORIA HISTÓRICA, dedicada a la Ley de Casas Baratas de 1921 (1ª parte), así como las subsecciones de LEGISLACIÓN y PLANEAMIENTO.

J. G. B.
Director CyTET