

Introducción

La interpretación y aplicación correctas y, por tanto, la efectividad plena de toda nueva Ley conforme a sus planteamientos y objetivos, dependen de la comprensión cabal de su sistema y ésta, a su vez, de la de cada una de las piezas componentes y de su trabazón recíproca, es decir, de su contribución al sistema. Esto, que es especialmente cierto para las de objeto complejo y transversal a las políticas sectoriales —como ya puso de relieve oportuna y lúcida E. García de Enterría para las urbanísticas al comienzo mismo de la vigencia de la fundacional de nuestro urbanismo actual: la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956—, es desde luego aplicable a la reciente Ley de Suelo. Respecto de ella es más pertinente aún si cabe, ya solo —razón de suyo bastante— por la trascendencia objetiva que le confiere la realidad a la que se dirige y pretende enderezar, caracterizada por la incapacidad del mecanismo de mercado tanto para asegurar una utilización racional y, por ello, sostenible del recurso natural territorio-suelo, como para satisfacer adecuadamente y a precio asequible las necesidades sociales, singularmente las residenciales, y la degradación de la esencial dimensión pública del urbanismo y, por tanto, de la “cultura urbanística”, especialmente en lo que hace al planeamiento. Pero además porque, para dar respuesta a los problemas, la Ley redefine la función constitucional del legislador general en el Estado autonómico que inscribe la ordenación territorial y urbanística —como competencia— en el círculo de intereses colectivos cuya gestión encomienda a las Comunidades Autónomas, acometiéndola desde la evidencia, proporcionada por la perspectiva del “espacio social”, de la necesaria compartición por todas las instancias territoriales de la responsabilidad sobre la organización de territorio y la utilización del suelo en su dimensión metacompetencial de política pública. Lo que le lleva a actualizar los contenidos de la regulación estatal en la materia sin por ello abandonar los pilares estructurales de nuestro ordenamiento fraguados en 1956, ni menos aún debilitar su eficacia para la unidad sustantiva requerida por el orden constitucional.

La Ley de Suelo supone, pues, una específica renovación de la esencial pieza común y, consecuentemente, basal, de nuestra plural ordenación territorial y urbanística, que reclama y de suyo justifica, sobre todo teniendo en cuenta su editor, la dedicación a ella por esta revista de un número monográfico dirigido a explicar sus planteamientos y objetivos; la lógica de la regulación marco que establece; y el contenido y el alcance de cada uno de los elementos que la componen. La finalidad perseguida no es otra que la puesta al principio: facilitar la comprensión del sistema legal y sus componentes al servicio de su mejor interpretación y aplicación y para conseguir la efectividad inescindible de uno y otros.

El número se ha concebido de modo consecuente con el objeto de la Ley y la finalidad perseguida: cobertura, desde diferentes ángulos de análisis, de todos los aspectos relevantes del texto legal. La libertad de criterio concedida obviamente a los Profesores y especialistas que amablemente han aceptado participar no ha podido significar, y no ha significado, exclusión de la más que útil explicación desde la lógica de la iniciativa legislativa misma y su proceso de aprobación parlamentaria.

Se abre el número así con una exposición de M. VAQUER CABALLERÍA, quien, reuniendo la doble condición de Profesor universitario y responsable directo de la política estatal en la materia como Director General de Urbanismo, en mejor posición está para explicitar —conforme reza el título mismo de su trabajo— los presupuestos de los que parte el texto legal y los planteamientos y objetivos generales que, a partir de ellos, adopta y establece, respectivamente. Esta primera visión del sistema legal encuentra magnífico complemento en los análisis que, a continuación, llevan a cabo los Profesores Emilio ONTIVEROS BAEZA y Ángel BERGES LOBERA, Jesús LEAL MALDONADO y José FA-

RIÑA TOJO, desde las disciplinas económica, sociológica y territorial-urbanística, respectivamente. El de los dos primeros, destacando, respecto de los mercados de suelo, los valores de la sostenibilidad y la eficiencia; el del tercero, centrandó su atención en los contenidos prescriptivos al servicio de la cohesión social; y el cuarto destacando —desde el punto de vista medioambiental y de la sostenibilidad— las aportaciones del legislador al funcionamiento armónico del espacio social y de la eficiencia de su pieza urbana.

Sobre el fondo panorámico que forman las anteriores aportaciones se despliegan, a continuación, los estudios, jurídicos, económicos, de ciencia política y técnica de valoración, relativos a los aspectos centrales del sistema legal. El del Prof. José María BAÑO LEÓN abre esta secuencia por tratar de la decisiva cuestión previa de la adecuación de dicho sistema al esquema de distribución territorial competencias que resulta del bloque de la constitucionalidad y la doctrina sentada ya por el Tribunal Constitucional, luciendo la conclusión que alcanza en el propio título: el ordenamiento en la materia ha sido depurado, moviéndose el legislador estatal, por tanto, en el espacio decisional que le es constitucionalmente propio.

Justamente los títulos competenciales actuados en este caso imponen a la regulación que establece una distinta textura, densidad y alcance, de la que resulta la operación del marco legal estatal en un doble plano. El primero de ellos es el básico, en el que se plasma el giro del legislador hacia el ciudadano y su status constitucional, sin descuidar las posiciones que singularizan aquél en cuanto propietario de suelo y de ejercicio, al amparo de la libre empresa, de la iniciativa económica para la transformación de aquél y que —sin perjuicio de extenderse a otros extremos— aparece centrado en las condiciones indispensables en la materia para la garantía de la igualdad en el ejercicio por todos de los derechos y los deberes constitucionales y, correlativamente, los criterios a que debe responder la acción de los poderes públicos para asegurar la efectividad de aquellas condiciones (y que, por ello y a la luz del artículo 9.2 CE, se traducen necesariamente en deberes) en el contexto obviamente del régimen de la utilización del suelo preciso para satisfacer el mínimo medioambiental común. Todo el tratamiento básico aparece atravesado, no obstante, por la preocupación de la garantía del recto ejercicio de las potestades administrativas y, consecuentemente, de las posiciones legítimas del ciudadano en general y del propietario y empresario en particular, que se traduce en determinaciones i) dirigidas a asegurar la transparencia y el rigor en las Administraciones y la coordinación de sus actuaciones, la participación efectiva y activa de los ciudadanos y la certeza y la seguridad en las relaciones entre unas y otros e ii) inscribibles en la lógica del procedimiento administrativo común. Y, de otro lado, el plano de la regulación completa de las instituciones en la plena disposición del legislador estatal, sin perjuicio de su manejo y aplicación por las restantes instancias territoriales: la expropiación forzosa y, consecuentemente, el régimen de la valoración del suelo y el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

La contribución del propio coordinador de este número está dedicada al núcleo de la vertiente básica del marco legal expuesto, explicándolo desde la imbricación del status del ciudadano y criterios de la acción pública urbanística en cuanto las dos caras de una misma garantía de las necesarias condiciones básicas cuya realización debe responder a los principios y reglas generales contenidas en el título preliminar del texto legal. Y exponiendo que, si la distinción de dos situaciones básicas del suelo (en toda la superficie del territorio nacional) según sus características y estado reales en cada momento proporcionan al marco básico la directa aplicación indispensable para la efectividad de aquella garantía, la diferenciación en la ordenación territorial y urbanística de las dimensiones de regulación objetiva de la utilización del suelo (de vigencia indefinida), de un lado, y de programación de las operaciones de transformación urbanizadora del suelo para crear los presupuestos físicos y jurídicos de la aplicación de dicha regulación en las concretas superficies de suelo afectadas por tales operaciones (de ciclo

temporal acotado), de otro lado, permiten distinguir netamente: a) el régimen del suelo del régimen de la transformación urbanística de éste (mediante la construcción-edificación o la urbanización); y b) el contenido básico del derecho de propiedad del suelo y el de la iniciativa (en ejercicio de la libertad de empresa) para el desarrollo de la actividad económica de interés general consistente en la ejecución de la urbanización. El análisis de la regulación del carácter básico se cierra con el trabajo del Profesor Agustín. DE ASÍS ROIG sobre la función social de la propiedad y los importantes mecanismos al servicio de la gestión del suelo, en particular los de los patrimonios públicos de suelo, en los que la preocupación del legislador se centra en el rigor en su administración y el empleo de los bienes que los integran; el derecho de superficie, que es objeto por primera vez de una regulación completa; y la sustitución y la venta forzosas, aprovechando la experiencia facilitada por algunas regulaciones autonómicas.

La regulación plena comprende instituciones jurídico-públicas y jurídico-privadas. Por lo que hace a las primeras, la contribución del Profesor Ángel MENÉNDEZ REXACH se ocupa de modo clarificador tanto de la expropiación forzosa como tal, dedicando especial atención a las ya complejas reglas sobre la reversión, como de la en esta materia especialmente importante modulación del sistema general de responsabilidad de las Administraciones públicas contenido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Y la pieza esencial que representa el régimen de valoraciones es objeto de dos estudios realizados, ambos, con la perspectiva histórica que ofrece la evolución normativa y práctica desde 1956 en este terreno: el del Arquitecto y Profesor de Urbanismo Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, para quien el texto legal, al dar cumplimiento al mandato del artículo 47 de la Constitución y satisfacer amplias demandas sociales, tiene un rotundo efecto clarificador al tasar el suelo por los usos y actividades legalmente consolidadas en el momento de la valoración, marginando las expectativas potenciales derivadas de la eventual materialización de los aprovechamientos urbanísticos atribuidos por el planeamiento; y el del Profesor Josep ROCA CLADERA, que alcanza la sugerente conclusión de que la Ley representa un cambio de paradigma, al iniciar un cambio de rumbo y señalar una "hoja de ruta" que debería conducir al reconocimiento abierto de que el plusvalor urbano, resultante de la acción pública de planeamiento, es un producto público, social, lo que precisaría la demanialización plena del desarrollo urbano.

Y, por lo que respecta a las instituciones jurídico-privadas: la del Notario y Coordinador del Observatorio de la Vivienda José Ignacio NAVAS OLÓRIZ versa sobre el derecho de superficie, institución ya vieja pero cuyo potencial sigue estando sustancialmente inédito, y destaca las mejoras que se introducen en su regulación, ahora ya completa, justamente para conseguir que se convierta en herramienta efectiva y útil, mientras que la del Registrador de la Propiedad y Mercantil Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ precisa los términos de la intervención del Registro de la Propiedad en la materia, que el legislador estatal no sólo confirma, sino potencia en atención a la experiencia de su positiva contribución a la efectividad de la disciplina de la ocupación, transformación y uso del suelo desde su finalidad nuclear de garantía de la seguridad a la propiedad inmobiliaria.

Complementan eficazmente todas las anteriores aportaciones estrictamente jurídicas y técnicas y cierran el número desde la misma perspectiva general de las que lo abren dos estudios. El del Dr. en Ciencias Económicas Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ destaca que la Ley supone un cambio sustancial en la orientación de la política de suelo e intenta racionalizar el proceso urbanizador, pretendiendo que el uso del suelo atienda al interés general e impulse la construcción de más viviendas protegidas, con una mayor participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de los desarrollos urbanísticos. Y el del Profesor Manuel VILLORIA MENDIETA que, sobre la base del análisis del por qué de la Ley, abunda en la triple opción del legislador por la transparencia, la participación y el control del poder público en la materia.

Cierran el número la aportaciones que, en la sección internacional se refieren, a Italia (F. Oliva), Argentina (N. CLICHEVSKY y R. PESCI) y Holanda (D. MUÑOZ GIELEN y Herman DE WOLFF), y en las secciones de documentación y libros y revistas se incluyen los textos de la reciente Carta de Leipzig y de las asimismo recientes iniciativas legislativas en la materia en Uruguay e Italia; por último, dan cuenta de la novedades en la normativa estatal y autómica (A. DE LA CRUZ MERA) y en las obras recibidas en la Revista (P. POZUELO), respectivamente.

Getafe (Madrid), septiembre de dos mil siete

*LUCIANO PAREJO ALFONSO
Catedrático de Derecho Administrativo,
Universidad Carlos III de Madrid*