

Editorial

La nueva ley estatal del suelo como culminación de una primera fase: hacia la oscilante convergencia interna en el urbanismo español

La intensa experiencia española en la construcción de una nueva estructura política con la configuración de un Estado autonómico exige recorrer un lento proceso de prueba y error en la producción legislativa, mediante aproximaciones sucesivas entre dos polos extremos competenciales en permanente tensión: entre la lógica global del Estado y la lógica parcial de las Comunidades Autónomas.

La ya larga y aleccionadora experiencia con la legislación urbanística del suelo —de la que ahora, con la nueva ley estatal, acabamos de cubrir una primera fase— es una muestra paradigmática de este largo tejer y destejer político en la búsqueda de un equilibrio estacionario donde ambas lógicas en tensión, tras sucesivas oscilaciones de amplitud decreciente, hallen una relativamente satisfactoria convergencia en el ejercicio de sus respectivas competencias. Este lento y largo proceso de «transitoriedad en pruebas», lleno de grandes propuestas, de pruebas y errores, de avances y retornos, puede representarse por la curva que describe un movimiento oscilatorio (de un péndulo, de un osciloscopio, de un tren de ondas sonoras, de un planeta girando con órbitas decrecientes en torno a un sol hasta su colapso, de un torbellino de agua entrando por un sumidero, &c.) en la que cada fase de frecuencia o vuelta completa tiene una menor amplitud que la anterior, hasta que las oscilaciones vayan haciéndose tan pequeñas que acaben por converger en un punto o línea de equilibrio tendencial. 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.

El paso del sistema centralista de una legislación urbanística unitaria en todo el ámbito estatal —como la que veníamos practicando desde mediados del siglo XIX (1)— hasta la revolución introducida por la Constitución autonómica de 1978, exigía el inicio del primer ciclo o fase de prueba, paso que se dió con la muy tardía Ley de 1990 (13 años después del cambio constitucional). Ha sido esta primera prueba que iniciaba la primera fase o ciclo de un largo proceso de convergencia la que, sometida al control de constitucionalidad (o, como diríase en términos científicos, a la prueba de falsabilidad), ha resultado que no satisfacía las exigencias del nuevo orden constitucional.

(1) Es frustrante e increíble lo desmemoriados que son muchos sedicentes estudiosos del urbanismo, al decir que el urbanismo moderno español comienza con la Ley del Suelo de 1956, ignorando unas de las pocas páginas brillantes y pioneras que escribiera la España constitucional mediante una cascada de leyes netamente urbanísticas, llevando cincuenta años de delantera sobre el resto de Europa en este campo, como fueron las leyes de Ensanche de 1864 y 1876 y sus magníficos Reglamentos, y las de Reforma Interior de Poblaciones de 1892 y 1895; desde cuya larga perspectiva la tan ponderada ley del 56 es una mera acumulación de pruebas y errores tanteados desde un siglo antes; precisamente por lo cual fue esta ley del 56 una norma retrógrada y retardataria del desarrollo empresarial español que no vislumbró lo que exigían de este pujante sector económico los nuevos tiempos del capitalismo industrial tras la Segunda Guerra mundial.

El ciclo de esta primera fase se ha concluido en abril de 1998 (casi 20 años después de acordado el nuevo orden autonómico) con la promulgación de otra nueva ley estatal, la Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones, que ha reducido la precedente generosa amplitud de sus propuestas formales (comprobado que las anteriores fueron excesivamente expansivas al legislar también supletoriamente) ciñéndose a un más estrecho entorno del equilibrio, en una onda más corta o en una órbita más pequeña. Zona difusa la del entorno del equilibrio que sólo es identificable mediante recursivos y sucesivos ajustes aproximadores y que debe tener que situarse en alguna ignota región intermedia de la distancia ideal que separa las competencias extremas del Estado y sus lógicas globales y las de las Comunidades Autónomas y sus propias lógicas parciales, consagradas ambas por la Constitución.

Se dedica, pues, este número doble de CIUDAD Y TERRITORIO íntegra y monográficamente a comentar el Proyecto de la Ley estatal de Régimen del Suelo y Valoraciones que –para cuando se ha publicado este número de la Revista que el lector tiene entre sus manos– ya ha sido aprobada por las Cortes como Ley 6/98. Con ello se cierra el primer ciclo o fase de este largo proceso de definición, mediante prueba y error, de las respectivas esferas competenciales.

Con este objeto el número se divide en dos partes claramente encadenadas: una primera con estudios sobre diferentes aspectos del entonces Proyecto de Ley que estaba siendo tramitado en las Cortes y que sufriría algunas transformaciones importantes durante sus sucesivas relecturas, por lo que los comentarios de los autores se refieren a la fase anterior a su culminación parlamentaria; y otra parte recogiendo las opiniones cualificadas de las Comunidades Autónomas sobre el impacto en sus urbanismos de la Sentencia del Tribunal Constitucional y las perspectivas que plantean para desarrollar sus propias legislaciones autonómicas en desarrollo de dicha Sentencia y de la legislación-marco estatal.

Esta larga «transitoriedad en pruebas» venimos arrastrándola desde que en 1990 se promulgara la Ley 8/90, primera ley del suelo tras el nuevo orden constitucional, e inmediatamente se le plantearan ya cinco recursos de inconstitucionalidad. Con tal batería de recursos los órganos legislativos, tanto del Estado como de las propias Comunidades Autónomas, se quedaron con las espadas en alto durante una prolongada espera de siete interminables años. Espera que, por un lado, fue cubierta precariamente por el Texto Refundido de las Leyes estatales de 1976 y 1990 (aun en contra de varias opiniones que aconsejaban demorarlo todo hasta la Sentencia), así como, por otro lado, dicha espera fue acortada por algunas Comunidades Autónomas (como principalmente Navarra, Valencia, Madrid y Galicia) que, en ejercicio de sus facultades exclusivas, elaboraron leyes que sustancialmente desarrollaban la Ley 8/90 que había quedado en entredicho por aquellos recursos. El caso de Cataluña ha sido singular, por cuanto hizo suya la legislación urbanística del 76 y soslayó la aplicación de algunos contenidos básicos y supletorios de la ley del 90, tendiendo un puente –al principio un voladizo en el vacío– que luego ha resultado firme y estable, tras la STC, al poder apoyarse en un segundo estribo que le ha deparado la nueva Ley del 98, dejando así fluir entre sus pilares las aguas turbulentas de la ley del 90 y su refundido del 92 sin tocarle ni mancharle.

La nueva Ley estatal que aquí se comenta trata de cerrar una primera época y ciclo de aprendizaje y aproximación en el entorno del equilibrio ideal entre los dos polos competenciales extremos, aprendiendo, como no podía ser de otro modo, de los errores y enseñanzas de la ley anterior y del sonado revolcón del Tribunal Constitucional que, al decir de GARCÍA DE ENTERRÍA, irrumpió «como un tornado que en segundos destruye súbitamente el pueblo pacientemente construido durante varias generaciones»; pueblecito víctima que, en este caso, ha sido el Derecho Urbanístico español, según el mismo. Mas, esta Ley no sólo es breve y quiere evitar cualquier posible precepto supletorio, sino que plantea una simplificación y flexibilización de los contenidos básicos de la legislación anterior apostando por una expresa liberalización del mercado del suelo. Con ella se recupera, en gran parte, la larga y experimentada tradición de los Ensanches españoles y de la propia Ley del Suelo de 1956 (cuyos Planes preveían un desarrollo para 25-30 años vista), dotadas con generosas expectativas de suelo de ensanche o de «reserva urbana». Tradición que fue cercenada por las leyes de 1975 y 1990, al ceñir éstas cicateramente las posibilidades de actuación a los famosos cuatro años de los programas cuatrienales de los Planes de Desarrollo Económico y Social.

Para desarrollar en profundidad esta primera parte de comentarios a la nueva ley, por entonces, en tramitación se han solicitado directamente —además de la opinión del Director General del Ministerio de Fomento que ha pilotado la Ley, el arquitecto F. NASARRE— sendos estudios a personalidades específicamente cualificadas por haber formado parte del grupo de expertos asesores durante la elaboración del Proyecto para el Gobierno (los juristas T. R. FERNÁNDEZ, F. PERALES y J. E. SORIANO, sin haber podido contar con el trabajo de este último, y el arquitecto urbanista R. SEGURA). También ha parecido conveniente disponer de sendos trabajos críticos de BAÑO y BETRÁN ABADÍA, para ofrecer una panorámica más completa y policroma de los problemas planteados. Se completa esta primera parte con sendos trabajos recapituladores de la muy compleja legislación autonómica vigente, de A. DE LA CRUZ, y de la procedencia o fuentes originales de los contenidos materiales de dichas legislaciones urbanísticas vigentes en las respectivas Comunidades Autónomas, de R. SANTOS., esfuerzos analíticos que muestran con claridad la complicada urdimbre del tejido resultante que nos depara el confuso panorama de los diferentes aspectos de las leyes estatales plenas, básicas y supletorias y originariamente autonómicas que ahora, en cada lugar, nutren la práctica del urbanismo español.

Para una más completa intelección de lo que varios autores comentan del Proyecto cuando escribieron su trabajo y para constancia histórica de un interesante proceso de depuración legislativa, en la Documentación de este número se ha adjuntado el texto base del Proyecto de Ley del Gobierno con las vicisitudes puntuales de su tramitación parlamentaria, haciendo un verdadero «encaje de bolillos» y notaciones simbólicas para su elaboración, superponiendo materialmente los textos de las cuatro instancias de relectura en las Cortes, desde el proyecto inicial a la Ley definitiva (sin cuya atenta y detallada lectura no serían entendibles algunos de los comentarios de T. R. Fernández, Perales o Betrán Abadía a los cambios y correcciones sufridas por el proyecto inicial).

La segunda parte del número se ha nutrido con las respuestas que amablemente nos han facilitado, a requerimiento expreso a todas ellas de CYTET, algunas de las Comunidades Autónomas respecto a su apreciación concreta del impacto que sobre sus planes municipales y actos en su desarrollo hubiera podido generar la Sentencia del Tribunal Constitucional, así como las perspectivas y objetivos de futuro a corto y medio plazo que las mismas estuvieran preparando para elaborar, en su caso, las legislaciones urbanísticas propias. [Las ausencias observables son sólo imputables a los respectivos responsables urbanísticos que no nos han hecho llegar sus pareceres].

Como era de esperar, las Comunidades que con el paraguas de las leyes del Estado de 1975/76 y 1990/92 no necesitaron legislar ex profeso, por acomodarse a sus necesidades la aplicación directa de las mismas, son las que ahora se han visto abocadas a un proceso legislativo precipitado y urgente tras el «tornado» de la Sentencia que las dejaba indefensas ante el vacío provocado por su efecto aspiradora. En el primer apartado de la sección de Documentos de este número de CYTET se han recopilado, por orden cronológico, todas las exposiciones de motivos de las leyes de urgencia promulgadas por las Comunidades Autónomas a raíz y como inmediata reacción a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recabando para sí o recibiendo en su Derecho positivo integralmente o lo fundamental del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que la Sentencia descabezaba, y marcando un claro y expreso período de transitoriedad hasta que tuvieran tiempo de elaborar sus propias leyes y mientras esperaban que el Estado sacara su ley marco de referencia a la que éstas hubieran de ajustar su articulación. Los textos completos de dichas leyes de emergencia, a veces de artículo único, son accesibles en las fuentes legislativas habituales, por lo que se han recogido aquí solamente sus preámbulos justificativos, dado su indudable interés como conjunto documental expresivo de esta histórica y sin precedentes «angustia legisladora».

Las otras Comunidades que ya hubieran elaborado alguna ley urbanística propia o no han sido afectadas por el «tornado» o sólo han sufrido pequeños desperfectos de fácil reparación que les permite esperar y ver. Así se irá configurando, en esta segunda etapa o ciclo histórico iniciado con la nueva y segunda ley estatal constitucional del suelo, un complejo y diversificado tejido de diez y siete urbanismos (más el de Ceuta y Melilla) pegados a la piel de toro del suelo español en un variopinto mosaico de colores.

¿Diez y siete urbanismos donde antes había uno sólo? ... Habrá que ir acostumbrándose a este tejido de patchwork, bañado por tintes de pletóricos colores de una amplia paleta de matices, claros y sombras, luces y contraluces, de aciertos y errores que van del rojo al amarillo, pasando por el azul, en un atractivo caleidoscopio legislativo. Los biólogos evolucionistas dicen que en la amplia diversidad de especies y proposiciones morfológicas está la clave de la selección de las óptimas respuestas ante los imprevisibles cambios azarosos del medio: los pequeños ratones, únicos mamíferos por entonces, sobrevivieron al cataclismo del final del Jurásico que acabó con los dominantes dinosaurios y, al no tener competidores, los mamíferos pudieron desplegarse y dominar toda la faz de la tierra, incluidos nosotros mismos que podemos estar aquí y ahora gracias a nuestros pequeños roedores ancestrales. Veremos quienes son los ratones urbanísticos que sobreviven a los tornados del Tribunal Constitucional.

Pero la clave del proceso no está en los colores superficiales con que esté bañada la piel de toro compuesta como un patchwork, sino en la urdimbre común del tejido que liga y cose con una misma trama y textura a todas las piezas aparentemente caleidoscópicas; es decir, la clave ahora está localizada en cuál sea la extensión, textura y elasticidad del contenido material de las competencias del Estado con cuyas lógicas globales tiende a expresarse en su nueva legislación marco y cuya vis expansiva es vista recelosamente por algunas Comunidades desde la recíproca vis expansiva de su propia lógica parcial. ¿Dónde acaban las competencias de uno y empiezan las de las otras, y cuáles son las estrictas competencias materiales de unas y otras, según las diferentes perspectivas y lógicas constitucionales? Un lento y largo proceso que vuelve a comenzar con esta segunda fase o ciclo de aproximaciones sucesivas.

Proceso lento, dialéctico, consensual e imaginativo de acercamientos recíprocos que se prevé largo y no siempre exento de crispación y oportunismo políticos. En efecto, para que vayan convergiendo en torno a menores discrepancias unas y otras lógicas competenciales, con menor amplitud de las órbitas u oscilaciones legislativas, se precisa ir ajustando las desviaciones respecto del presunto equilibrio sometiendo cada una de las propuestas que se generen en alguno de los polos extremos a nuevas pruebas de falsabilidad. Comprobaciones o pruebas de falsación que —lejos del más suave y civilizado proceso de acercamientos consensuales previos— parece que sólo encuentran un único y excluyente laboratorio doctrinal donde poder testar su validez y dirimir sus diferentes interpretaciones: cabalmente ante el mismísimo Tribunal Constitucional, mediante reiterados recursos de inconstitucionalidad de unos contra otros.

Así está ocurriendo en estos momentos en los que la nueva ley del suelo del Estado ya ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por algunas Comunidades Autónomas, mientras aquél ha recurrido otras recientes leyes de éstas. Cada polo competencial quiere volver a redefinir mejor, en una vuelta más sutil y ajustada de su onda legislativa, el espacio orbital que posee para desarrollar todas las que piensa son sus competencias exclusivas respectivas. La zona intermedia de fricción entre ambas esferas competenciales puede devenir con mucha facilidad un nuevo campo de batalla donde se diriman matices y detalles no discernidos en el combate anterior. De esta manera ahora se abre otro ciclo de confrontaciones y esperas, esta vez en torno a cuestiones más sutiles, detalles aparentemente menores, pero que, junto con la anterior Sentencia, irán definiendo las respectivas esferas competenciales y acortando la amplitud de las oscilaciones hacia una mayor convergencia y sintonía.

Esperemos que este nuevo ciclo —que se acaba de abrir a partir del cierre del anterior, en abril de 1998 tras la entrada en vigor de la nueva Ley 6/98, con la entrada de renovados recursos de inconstitucionalidad suscitados por ambos extremos depositarios de las dos lógicas identificadoras, la global-estatal y la parcial-autonómica— nos depare en breve (sin tener que esperar otro largo periodo de incertidumbre de otros siete años en el Tribunal Constitucional) un nuevo estado estacionario de convergencia y equilibrio suficientemente consensuado como para que se puedan construir las ciudades españolas y sus territorios bajo cierta paz y concordia doctrinal y práctica. Entre otras cosas, para permitir que las lógicas locales competenciales de la autonomía de las Administraciones locales (que con una reforma legal ya pactada podrían presentar recursos también directamente ante el TC) puedan entrar en sana y depuradora fricción con las vires expansivas de las lógicas parciales-autonómicas y de la lógica global-estatal. Así se tendrán los tres niveles del Estado autonómico en pleno ejercicio de sus propias esferas compe-

tenciales buscando los tres esa ansiada convergencia oscilatoria: la lógica global-estatal, las lógicas parcial-autonómicas y las local-municipales redefiniendo constantemente sus esferas propias, pero con cada vez menor amplitud en sus discrepancias, tendiendo hacia la tan necesaria convergencia en un vagoroso equilibrio estacionario que todos deseamos sea un poquito más duradero y menos crispado.

* * *

*Por otra parte, aprovechamos las fechas de este número de CyTET para recibir y acoger entre nosotros con todos los honores una revista especializada en urbanismo recién nacida. Una nueva Revista **Urban**, ha visto sus primeras luces el 16 de septiembre de 1997, dirigida por el profesor Fernando DE TERÁN y editada por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, con el soporte de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de la Capital. Al igual que TERÁN hiciera (van a hacer ya 30 años!) con la creación y dirección (durante 20 años) de Ciudad y Territorio –de la que CyTET es su continuidad y heredera y que cuenta con él como asesor editorial– se inicia este nuevo foro universitario, en palabras de su primera editorial, como un «lugar de encuentro para la investigación, la comunicación y el debate de temas relativos a la realidad urbana y territorial, así como a la cultura profesional urbanística».*

Nuestro país está muy necesitado de abrir las puertas a la información sosegada y enriquecedora, al debate sustancial y penetrante, a la reflexión crítica y aguda; por lo que el nacimiento de una revista especializada traspasa la esfera de la mera nota de actualidad para insertarse en una labor histórica y estructuradora de nuestra propia cultura. Precisamente Urban viene a cubrir esa triste laguna dejada en nuestro amplio contexto urbanístico por la desaparición de las anteriores revistas Economía y Sociedad, Alfoz, Revista Española de Financiación de la Vivienda y de Catastro (recién renacida o revitalizada desde mayo de 1998) que –como ya comenté en el editorial de CyTET n.º 106 (invierno 1995)– nos habían dejado demasiado solos, en un panorama que necesita y acepta la entrada de más difusores de la cultura urbanística desde ángulos complementarios donde todos tenemos cabida sin exclusivismos. Esperamos que su labor a desarrollar sea igualmente fecunda e ininterrumpida durante la que auguramos y deseamos sea una fértil vida de la nueva revista que ahora acogemos en nuestra misma familia cultural.

EL DIRECTOR
J. G. B.