

LÓPEZ RAMÓN, F: *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, 207 págs.

I

Como afirma LÓPEZ RAMÓN, el urbanismo es un fenómeno complejo, que desde el Derecho sólo se explica parcialmente. Pero incluso esta explicación parcial es progresivamente más difícil: desde el tronco común —la tradición urbanística, con la Ley del Suelo de 1956 por eje—, el Derecho urbanístico va adquiriendo una complejidad y diversidad siempre crecientes en manos de los legisladores autonómicos. El recurso a nuevos textos legales para forzar cambios en la política urbanística de los municipios se ha intentado tanto desde el poder central —con éxito escaso— como regional —con algo más de fortuna, en algún caso—. La gran actividad legislativa, acompañada de un cierto prurito de originalidad, no sólo ha introducido soluciones diferentes, sino que ha afectado a la unidad de conceptos y, por tanto, al lenguaje técnico en el que se expresa el Derecho urbanístico. El riesgo lejano es la ininteligibilidad; la consecuencia inmediata, dosis nada homeopáticas de inseguridad jurídica.

Ciertamente, la inseguridad es un mal antiguo en el urbanismo español. La habitual insensibilidad de los autores intelectuales del planeamiento hacia las ventajas de un lenguaje técnico homologable viene generando difícil comprensión, inseguridad jurídica y conflictividad judicial. Pero este problema no puede sino agravarse cuando las diferencias de lenguaje se extienden a los textos legales. No se trata de negar la legitimidad del legislador autonómico para establecer soluciones propias, pero parece claro que la comprensibilidad del lenguaje empleado, al menos para los especialistas, no es meramente una cuestión de técnica legislativa, sino una exigencia democrática.

Este panorama hacía imprescindible el libro comentado. Los juristas especializados en urbanismo no han abdicado de estudiar conjuntamente las distintas legislaciones al abordar cada institución urbanística, pero la complejidad de la materia y la proliferación legislativa hacen cada vez más difícil la visión de conjunto. Algo

que se hace, brillantemente, en el libro comentado. No obstante, la visión del urbanismo español que se da en el libro no sólo es sistemática, sino también crítica: no es un trabajo de mera divulgación, sino una obra científica.

II

En cuanto a los contenidos, el libro —otra de sus virtudes— adopta una sistemática sencilla, de dos niveles, en capítulos y epígrafes. Junto al índice general hay otros tres, de gran utilidad: onomástico, de autores citados, y que facilita el manejo de la bibliografía, cuya selección es uno de los valores añadidos del libro; un índice de lugares geográficos citados en el texto, habitualmente ejemplos; y un índice por materias, la lista de los conceptos fundamentales del Derecho urbanístico. Se dan perspectivas complementarias, desde el Derecho ambiental y la ordenación del territorio, y, además, desde la nota bibliográfica inicial se dedica también atención al Derecho comparado, origen de muchas de las soluciones adoptadas entre nosotros. Resumir una síntesis es doblemente complicado y, por ello, en esta recensión no se pretende sino trazar, en pincelada gruesa, el esbozo de algunos de los contenidos del libro, cuya selección puede llegar a considerarse, en última instancia, arbitraria.

El primer capítulo, referido a la evolución del Derecho urbanístico, es más una síntesis de la evolución del urbanismo, partiendo del urbanismo liberal, que parte de la realidad española, pero con atención a las influencias foráneas. Destaca el tratamiento del urbanismo funcionalista, reflejado en la Ley del Suelo de 1956, y quizá pueda adivinarse una cierta falta de convicción al exponer la tendencia actual a lo que, algo enfáticamente, se suele denominar «urbanismo sostenible». El capítulo dedicado a la distribución de competencias refleja el estado de la cuestión de uno de los aspectos más conflictivos del urbanismo, tanto por la relación entre el legislador estatal y los autonómicos como por los conflictos entre Administraciones locales y la Administración primero estatal y, posteriormente, autonómica. Este capítulo incluye un elenco de normas autonómicas y estatales en materia urbanis-

tica y una selección de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Idénticos apéndices, pero referidos a la ordenación del territorio, se incluyen en el siguiente capítulo, en el que resultan especialmente interesantes los epígrafes destinados a la Estrategia Territorial Europea y a las políticas sectoriales con incidencia territorial.

La concepción del autor de la ordenación urbanística sustantiva va más allá de la usual: junto con las normas de directa aplicación y los estándares urbanísticos, se incluyen aquí el derecho a la vivienda, la lucha contra la especulación y la clasificación del suelo.

Respecto al derecho a la vivienda, en el libro se articula una defensa de la consideración de este postulado constitucional como un auténtico derecho, normalmente precisado de desarrollo legal, pero con contenidos propios. En apoyo de esta idea, LÓPEZ RAMÓN acude a la jurisprudencia norteamericana, concretamente a dos sentencias del Tribunal Supremo del Estado de Nueva Jersey que abordaron el vidrioso tema de la segregación espacial, casos conocidos, por el nombre del municipio al que se reprochaba su falta de previsión de vivienda social, *Mont Laurel I y II*, de 1975 y 1983, respectivamente. Frente a la demanda de la Sra. Lawrence, de raza negra, separada con hijos, escaso poder adquisitivo, que no podía encontrar una vivienda adecuada en el municipio en el que su familia había residido durante siete generaciones, debido a que la zonificación urbanística carecía de provisiones de viviendas asequibles, los Tribunales de Justicia establecieron la obligación de las autoridades estatales y locales de establecer las provisiones que garantizan una oportunidad realista de acceder a una vivienda asequible (págs. 79-80).

La lucha contra la especulación inmobiliaria (págs. 80 y ss.), además de un postulado constitucional, es un elemento constante de preocupación del legislador; a tenor de los preámbulos de todas las leyes urbanísticas que se han sucedido desde 1956, cada una introduciendo para ello mecanismos más potentes de intervención administrativa y, todas, fracasando en el empeño. En este contexto, LÓPEZ RAMÓN se resiste a condenar el famoso —y tan denostado— informe del Tribunal de Defensa de la Compe-

tencia de 1994, que postulaba la introducción de la competencia en el mercado del suelo como mecanismo económico de lucha contra el aumento de precios, aunque expresa claramente sus discrepancias. El autor señala que la política de liberalización se aplica *de facto* —podríamos disentir en un matiz: lo que se aplica es el incremento brutal de oferta de suelo, en contextos que siguen siendo de oligopolio—, a través del planeamiento urbanístico. Esas políticas centradas en el incremento de la oferta generan degradación del tejido urbano tradicional, pero nunca se han traducido en bajadas de precios, debido al enorme poder de resistencia del propietario de suelo, que opera con la previsión de plusvalías a largo o muy largo plazo.

Frente a soluciones maximalistas, reducibles a un eslogan, LÓPEZ RAMÓN postula un conjunto de medidas: mantenimiento de la oferta del suelo urbanizable; agilización de la urbanización, mediante el sistema de urbanizador; pero no como único sistema de ejecución; utilización de los patrimonios públicos de suelo como reguladores del mercado; incremento de la oferta de vivienda protegida, ampliando sus beneficios a las clases medias; la desincentivación de los solares baldíos o las viviendas desocupadas, y una panoplia de medidas financieras. En este sentido, el autor pone de relieve que medidas como la desgravación fiscal por la compra de vivienda, el alargamiento de los plazos de las hipotecas o facilitar fiscalmente que los padres asuman los costes de adquisición de vivienda de sus hijos, han redundado en el incremento del precio de la vivienda y en el beneficio de empresas inmobiliarias y financieras, principalmente.

Sobre esta cuestión, el autor apunta a causas sociales. Concretamente, a los deseos de progreso social de la familia que cambia un piso en un barrio obrero o en el casco viejo por una vivienda unifamiliar; normalmente adosada, en la periferia. Aquí estaría la causa principal, a la vez, de una expansión urbana no justificada por el crecimiento demográfico y de la desertificación de zonas tradicionales. En esto, LÓPEZ RAMÓN demuestra más sensibilidad para la realidad social que otros autores. Sin embargo, a mi juicio, no insiste lo suficiente en estas causas sociales. En que,

en España, calificar a determinadas zonas urbanas como «tradicionales» o «antiguas» es un eufemismo, siendo más descriptivo el término de «viejas» —cuando no otros más peyorativos— para definir las. Se nos ha intentado convencer de la especificidad de la «ciudad mediterránea», ennobleciendo con este calificativo lo que no era sino un urbanismo y una arquitectura de país subdesarrollado. Antes de su desarrollo económico, también en los países del norte de Europa se aplicaba la ciudad concentrada y el parcelario gótico. Por otra parte, en el sur de Europa, el clima relativamente más benigno hace más apetecible y más aprovechable la tradicional villa mediterránea. Resulta ligeramente ridículo caricaturizar los deseos de progreso social y la demanda de aire libre de la población española, caricatura que está centrada en que, de momento y por mucho tiempo presumiblemente, el poder adquisitivo de la mayoría de esa población sólo llega para un adosado y no para una vivienda aislada con parcela de media hectárea y amplias vistas.

En cuanto a la degradación de los cascos urbanos «tradicionales», hay elementos que dificultan su rehabilitación, como una propiedad extremadamente fragmentada. Pero también concurre apriorismo de que las políticas de rehabilitación han de hacerse con muy escasos fondos públicos. El urbanismo español se diseña desde 1956 para que la expansión de la ciudad sea financiada por los propietarios con el recurso al crédito territorial con cargo a beneficios futuros, pero cuando esto se pretende aplicar a la regeneración de tejidos urbanos ya existentes, la única manera de conseguir plusvalías comparables con las del suelo urbanizable es la expulsión de los anteriores habitantes. LÓPEZ RAMÓN muestra su desacuerdo con esta política escasamente social (pág. 173), pero la posición mayoritaria parece haber sido la celebración sin matices de tales operaciones de «recuperación urbana».

Respecto al planeamiento urbanístico, una afirmación del autor llama poderosamente la atención: «la idea de plan como instrumento fundamental de gobierno del territorio parece entrar en crisis, ante la frecuencia de los mecanismos legales que permiten desatender sus previsiones» (pág. 107). En palabras del autor, el pla-

neamiento general sería una especie de mito tecnocrático destinado a ceder ante los proyectos de actuaciones concretas: existiría una tendencia a utilizar técnicas planificadoras de carácter estratégico y contenido flexible, con la previsión de diversas variables. En este contexto, la realidad arrolladora del convenio urbanístico plantea problemas de transparencia, pero no de admisibilidad. Es preciso partir del principio de libertad contractual, que se aplica a las Administraciones públicas igual que a los particulares, e incluir estos convenios entre los contratos administrativos especiales. Sin embargo, LÓPEZ RAMÓN considera difícilmente rebatible la jurisprudencia del Tribunal Supremo de acuerdo con la cual la potestad de planeamiento es irrenunciable, por lo que los municipios no pueden obligarse válidamente a ejercerla de determinada manera, sin perjuicio de un eventual derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial o enriquecimiento sin causa. En última instancia, LÓPEZ RAMÓN deriva el derecho a la indemnización del artículo 33 de la Constitución (pág. 109). En cuanto a los conceptos a indemnizar, aplicando analógicamente la regulación de la responsabilidad por el ejercicio de la potestad de planeamiento a supuestos que, a la postre, son de no ejercicio de esa potestad, el autor afirma que en modo alguno cabrá incluir en la indemnización lo que no eran sino expectativas, no derechos patrimonializados al aprovechamiento urbanístico.

En el capítulo VI se hace un interesantísimo tratamiento del estatuto de la propiedad urbanística a partir de la jurisprudencia constitucional italiana (Sentencias 55 de 1968 y 5 de 1980), que parte de normas constitucionales muy similares a la nuestra: los vínculos urbanísticos singulares y temporalmente indefinidos afectan al contenido esencial del derecho de propiedad. Examen que se completa con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de 23 de septiembre de 1982, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*), coincidente en la medida en que reconoce un contenido edificatorio inherente a la propiedad de los terrenos urbanos (págs. 117-118). Se incluye en este capítulo una crítica del sistema de urbanizador, basado en la interposición

entre la Administración urbanística y el propietario del suelo de un empresario urbanizador que actúa como concesionario de la primera pero con cargo al segundo. LÓPEZ RAMÓN critica su justificación teórica (la supuesta ilegitimidad constitucional de imponer al propietario de suelo la actuación como empresario), pero sobre todo las consecuencias prácticas del sistema, fuertemente desequilibrado a favor de unos sujetos privados —las empresas inmobiliarias— frente a otros —los propietarios tradicionales de suelo—, en nombre de un análisis simplista de la constatada ineficacia urbanizadora (págs. 121-124).

En el capítulo dedicado a la gestión urbanística se hace un planteamiento general de los sistemas de actuación, que se resume en función del sujeto protagonista en tres principios, mezclados por el legislador en proporción variable: la Administración expropiante, los propietarios que ceden y equidistribuyen, o los empresarios urbanizadores que ofrecen a la Administración las mejores condiciones. LÓPEZ RAMÓN se decanta explícitamente por la pluralidad de sistemas de ejecución, dejando al planeamiento la decisión, aunque afirma: «nuestros legisladores urbanísticos, en vez de establecer marcos normativos en los que puedan desarrollarse las diferentes políticas urbanísticas de los Municipios, con frecuencia optan por hacer ellos mismos directamente una política urbanística, imponiendo determinados sistemas de actuación con carácter excluyente» (págs. 138-139).

El capítulo VIII está dedicado a la edificación y uso del suelo. Tienen gran interés las sucintas reflexiones sobre la intervención cultural, que, en la medida en que el patrimonio arquitectónico se integra en el patrimonio histórico o cultural, se entrecruza con las tradicionales competencias en materia de urbanismo (págs. 167-169). El legislador español ha optado por una concepción sustantiva del bien cultural: un género de bienes naturalmente existente, con independencia de que la presencia de valores culturales haya sido previamente declarada por la Administración. Por ello existen bienes culturales «restantes» o «no declarados», lo que supone una habilitación genérica a la Administración cultural —autonómi-

ca— para suspender cualquier intervención de construcción o de demolición, e iniciar un procedimiento de declaración de bien cultural. Esta dinámica de ampliación de las competencias de la Administración cultural parece responder en ocasiones a la búsqueda de nuevos campos para el ejercicio del poder.

En este capítulo se hace también una exposición sintética del régimen de la ruina urbanística, tanto el tradicional como el modelo alternativo, surgido con la Ley valenciana de 1994, caracterizado por la facultad de la Administración de no declarar la ruina, alterando el estado ruinoso mediante órdenes de ejecución, subvencionadas en cuanto excedan el deber de conservación del propietario, la obligación de los propietarios de determinados inmuebles de acreditar periódicamente su estado de conservación y, finalmente, la ampliación del deber de conservación —sustituyendo el valor «actual» del inmueble por el valor de «sustitución», el 50% del cual constituye el límite cuantitativo del deber de conservación—, ampliación que suscita serias dudas desde la perspectiva del artículo 149.1.1 de la Constitución.

En el capítulo dedicado a la disciplina urbanística destaca la sucinta disección, muy crítica, de los delitos urbanísticos (págs. 180-185). Entre las críticas, la escasa entidad de los bienes jurídicos protegidos penalmente, referidos a sólo una parte, y ciertamente no la más importante, de la actividad urbanística. Recuérdese que la actividad a la que se refieren todas las figuras penales es la «construcción» o la «edificación», lo que parece limitar el reproche penal a lo relacionado con las obras de nueva planta. No obstante, el reproche con más relevancia que hace el autor es el de la falta de lógica en las relaciones entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal. Mientras en el primero se tipifican como infracciones muy graves la parcelación urbanística del suelo no urbanizable o la realización de obras de urbanización sin plan y proyecto que las legitimen, es decir, conductas que van frontalmente contra el modelo de ciudad, la legislación penal se limita a castigar la construcción no autorizable en suelo no urbanizable. De esa incoherencia, brillantemente establecida por el

autor, parece deducirse, aunque en la obra comentada se deje que el lector llegue por sí mismo a sus propias conclusiones, que la razón de la tipificación penal es el desinterés de la Administración urbanística por la aplicación de la legislación protectora del suelo no urbanizable, probablemente por la falta de presión social en tal sentido. Sin embargo, la falta de pericia en la regulación, la complejidad del Derecho urbanístico y, por consiguiente, los conocimientos técnicos precisos para su aplicación, y finalmente las propias dinámicas de los órganos penales, han llevado a unos resultados muy pobres.

III

El único reparo que cabría hacer, a mi juicio, a una obra por tantos conceptos excelente es que el autor esboza con frecuencia ideas muy sugestivas, pero, fiel a rajatabla a la contención y a la búsqueda de fórmulas sintéticas, el lector se queda con el deseo, insatisfecho por el momento, de un desarrollo mayor.

Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ

MACERA, Bernard-Frank, y FERNÁNDEZ GARCÍA, M.^a Yolanda: *La responsabilité administrative dans le contentieux de l'urbanisme*, Ed. L'Harmattan, París, 2006.

1. En más de una ocasión he animado a Bernard-Frank MACERA a que contribuya a aclararnos algunas de las claves del Derecho Administrativo español, precisamente desde el ángulo de su relación y contraste con el ordenamiento jurídico francés. Está en una posición privilegiada para hacerlo. Su formación jurídica es francesa, fruto de su licenciatura en la Universidad de Pau. Sin embargo, su especialización en Derecho Administrativo es española, resultado de su feliz incorporación a nuestra Universidad, en la que obtuvo ya su grado de doctor. Como es obvio, a estas alturas, el autor no necesita

presentación alguna para el lector de esta REVISTA, por lo que —en el fondo— estas primeras líneas son una nueva invitación a que siga transitando por los numerosos puentes que unen y separan a ambos ordenamientos jurídicos.

2. La obra que motiva esta recensión está escrita a cuatro manos, en coautoría con M.^a Yolanda FERNÁNDEZ GARCÍA, también conocida por sus trabajos en materia de Derecho Público económico (*Estatuto Jurídico de los Servicios Esenciales Económicos en Red*, INAP-Ciudad Argentina, Madrid-Buenos Aires, 2003). Ambos se enfrentan ahora con el tema de la responsabilidad de la Administración pública en el Derecho francés, en un campo tan caracterizado como el urbanismo.

El origen de este trabajo, sin duda, se encuentra en la monografía que ambos autores publicaron sobre este mismo tema el año pasado en la Editorial Marcial Pons, en la que ya se presta una particular atención al Derecho francés. No es la primera vez que MACERA vierte al Derecho de su país natal unas reflexiones suscitadas e inicialmente formuladas desde los presupuestos del Derecho español. Hace unos años lo hizo a partir de un trabajo relativo a «la teoría francesa de los actos separables y su importación por el Derecho público español» (Ed. Cedecs, Barcelona, 2001). El resultado fue una destacable monografía titulada *Les actes détachables dans le droit public français* (Ed. Pulim, Limoges, 2002), que incorpora un prólogo de Franck MODERNE.

Como es natural, en el libro que es ahora objeto de reseña, el Derecho del país vecino no es ya el invitado, sino el protagonista. De ahí que los autores lleven a cabo una ampliación del análisis que habían hecho ya en el texto español, con la incorporación de algunas recientes sentencias dictadas por el *Conseil d'État* y las *Cours administratives d'appel*, que contribuyen a precisar los supuestos indemnizatorios contemplados por la jurisprudencia anterior.

3. En el ordenamiento jurídico francés, los supuestos que en materia de urbanismo hacen nacer derechos indemn-