

Presentación

Las bases mismas del ordenamiento urbanístico han sufrido, en muy breve período de tiempo, una transformación que, sin exageración alguna, puede calificarse de radical.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, afectó primero a las coordinadas competenciales, al acotar los límites de la materia urbanismo objeto de la política pública formalizable por los legisladores autonómicos al amparo del título «exclusivo» del artículo 148.3 CE y encuadrar dicha política y su potencial diversidad en un marco general definible por el legislador estatal en ejercicio de una serie de competencias propias, pero de textura diversa, entre las que destaca, sin duda, la referida a las «condiciones básicas» garantizadoras de una igualdad esencial de todos los titulares de derechos de propiedad del suelo sobre la base del artículo 149.1.1 CE (que constituye, como es bien sabido, una notable peculiaridad en el panorama comparado de los sistemas de reparto territorial del poder en los Estados con grado de descentralización equiparable al nuestro). Más allá del juicio que a cada uno pueda merecer la doctrina con este motivo sentada, la afirmación por la Sentencia de la competencia legislativa plena de las Comunidades Autónomas para establecer un modelo propio de ordenación urbanística no hace otra cosa que extraer la consecuencia que clara e inequívocamente, es decir, más allá de cualquier posibilidad interpretativa, resulta del esquema constitucio-

nal de distribución territorial de las potestades-funciones legislativa y ejecutiva. Sorprende por ello la reticencia con la que, en cuanto tal, ha sido recibida por un sector, no precisamente marginal, de la doctrina, que llega incluso a postular y apoyar –a pesar del indicado dato constitucional– el mantenimiento de un modelo único de ordenación territorial y urbanística, fijado obviamente en sede general-estatal.

Inmediatamente después y cuando aún no había acabado de asimilarse el impacto derivado del expresado fallo constitucional, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, ha venido a establecer efectivamente el que –a tenor de dicho fallo– debe entenderse en principio que no es sino el marco legal a respetar en todo caso por la legislación urbanística autonómica; haciéndolo con la pretensión explícita no sólo de vigencia en calidad de Derecho de directa aplicación, capaz –además, aunque sólo en parte (la de carácter «básico») de prevalecer sobre aquella legislación, sino de su inmediata aplicación en lo fundamental con entera independencia del contenido dispositivo de los ordenamientos autonómicos en vigor. Este segundo impacto, ya sustantivo, deriva más del hecho mismo de la renovación normativa en un contexto alterado inevitablemente por la antes citada Sentencia, que de la innovación del modelo urbanístico que le sirve de sustrato, toda vez que en modo alguno afecta a elementos centrales o nucleares del modelo que ha venido alimentando el urbanismo español y presidiendo su evolución desde 1956 y representa todo lo más una modulación del mismo.

La transformación al principio afirmada presenta, pues, perfiles singulares: sin duda es radical por su afección a elementos constructivos importantes del ordenamiento jurídico con relevancia urbanística y propiamente urbanístico, pero no precisamente a los de fondo determinantes de las técnicas y las instituciones urbanísticas objeto de este último. El ritmo trepidante de esa transformación (a los datos expuestos han de sumarse las medidas «liberalizadoras» introducidas por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, convertido seguidamente en la Ley 7/1997, de 14 de abril) no se explica, así, tanto por apoyarse en una decantación previa de las soluciones a dar, en la nueva situación, a los problemas sustantivos centrales de la ordenación territorial, cuanto más bien por haberse producido al margen de cualquier análisis de éstos: el pleito constitucional se desarrolló y resolvió entera y exclusivamente en clave competencial y la legislación general-estatal se ha desplegado en la de «rectificación» de la existente exigida por la proyección al campo urbanístico –visto así preferentemente desde la óptica del «mercado de suelo»– de una política y unos

objetivos de reforma estructural del sistema económico. Lo que explica la pretensión subyacente de la conservación implícita «del» modelo urbanístico como parte del nuevo marco legal general-estatal de la legislación autonómica urbanística.

La entrada en vigor de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, abre indudablemente una nueva etapa en el urbanismo español por su incidencia inmediata tanto en la legislación autonómica previamente existente —en la medida en que suscita cuestiones de enorme porte en el doble orden de la integración y la interpretación correctas y seguras del Derecho pertinente al caso—, como en la aprobada o que puedan aprobar las Comunidades Autónomas a partir de ella —en tanto que los términos de su «condicionamiento» del espacio decisional de éstas es discutible y, en todo caso, de compleja e insegura precisión—.

El presente número de DA, atendida la innegable trascendencia social de la materia, persigue dar cabal cuenta de la expresada circunstancia y de sus consecuencias, mediante un análisis lo más completo posible dentro de las limitaciones que las características de la revista imponen, que ha de tener a la Ley 6/1998 naturalmente como centro y referencia.

El número se abre, por ello, con un estudio de J. García-Bellido, que sitúa nuestro urbanismo en el contexto de las soluciones y respuestas dadas a idénticos problemas en el Derecho comparado, concretamente en los ordenamientos de nuestro entorno europeo. Este estudio, basado en previas investigaciones actualizadas de los sistemas legales empleados como referencia comparativa, demuestra la «singularidad» del sistema español; conclusión, que constituye sin duda un excelente punto de partida.

Dos trabajos preceden a cualquier otro análisis: capitales en la concepción del contenido del número, abordan y valoran la Ley 6/1998 desde una perspectiva global y de conjunto, necesaria para la cabal comprensión de sus específicas regulaciones, y un doble punto de vista dirigido a facilitar al lector el indispensable contraste. El de F. Perales Madueño expone y valora el sistema legal —contemplándolo significativamente como fruto de una «tercera reforma» urbanística y con la autoridad de quien intervino decisivamente en la fase de elaboración del proyecto de Ley— de acuerdo con sus propios planteamiento y objetivos. Y el de R. Parada Vázquez, autor que ha mostrado en los últimos tiempos una especial preocupación por el urbanismo y efectuado aportaciones valiosas para la correcta apreciación de cuestiones urbanísticas fundamentales, se asoma a él desde «afuera» proporcionando una aproximación y ponderación críticas interesantes.

Siguen aún otros dos trabajos, cuya finalidad es la de preparar

adecuadamente las exposiciones referidas ya al contenido dispositivo de la Ley estatal, de un lado, «situando» éste en el orden del cuadro de las competencias legislativas en juego, tal como resulta de la doctrina constitucional (cuestión que trata J. M.^a Baño León), y, de otro, determinando las consecuencias que para la construcción y articulación del ordenamiento global y desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística resultan del carácter y alcance de las distintas regulaciones comprendidas en el referido contenido dispositivo del texto legal (cuestión que aborda A. Menéndez Rexach).

Los estudios siguientes se refieren ya específicamente a las distintas y concretas parcelas de la regulación legal estatal, acotadas siguiendo su misma sistemática: el régimen urbanístico de la propiedad, con extensión —dada su mayor vinculación con él— a las disposiciones generales (a cargo del propio coordinador del número), y las valoraciones (a cargo de J. Roca Cladera), que sin duda integran —como anverso y reverso— el núcleo central del texto legal; y las materias conexas con éste: las expropiaciones (tratadas por L. Morell Ocaña) y los supuestos indemnizatorios (A. Blasco).

El número habría quedado incompleto, no obstante, si hubiera prescindido sin más y completamente de la dimensión y la perspectiva autonómicas. El propósito inicial de ofrecer una toma de posición libre —en enfoque, contenido y alcance, aunque tomando como referencia obviamente la nueva Ley estatal— por parte de los inmediatos responsables de la política urbanística (los correspondientes Directores Generales) de un número amplio y representativo de las Comunidades Autónomas (al menos diez de las diecisiete), sólo en parte ha podido ser cumplido. La favorable acogida que nuestra invitación ha tenido en los titulares de las Direcciones Generales competentes en la materia de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Galicia y Valencia cubre con creces, por la calidad de las aportaciones y la diversidad de sus perspectivas, el objetivo básico perseguido. A todas ellas ofrece un adecuado marco introductorio, en todo caso, el estudio que de la evolución del ordenamiento urbanístico desde el pronunciamiento del Tribunal Constitucional hace J. Cruz Alli.

Getafe (Madrid), a veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y ocho.

El sistema español en el panorama europeo

