

**Gómez-Reino y Carnota, Enrique (dir.);  
García de Enterría, E.; Martín Mateo, R.; Parada  
Vázquez, R.; Fernández Rodríguez, T. R.; Parejo  
Alfonso, L.; Baño León, J. M., Pérez Moreno, A.;  
Gómez-Ferrer Morant, R.; Cosculluela Montaner, L.;  
Meilán Gil, J. L.; Gómez-Reino y Carnota, E.;  
Brewer-Carías, A. R.; Vandelli, L.; Moderne, F.  
y Alves Correia, F: *Ordenamientos urbanísticos.  
Valoración crítica y perspectivas de futuro (Jornadas  
Internacionales de Derecho Urbanístico.  
Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998)*. Madrid,  
Marcial Pons/Xunta de Galicia, 1998**

Los ordenamientos urbanísticos se hallan hoy sometidos a una severa revisión doctrinal. En el marco europeo esto ya es así en general porque se asiste a un cambio de cultura urbanística, «desde la concepción “racionalista”, que se afirmó a partir de los años treinta, hasta la reciente concepción “multifuncional”» de la que son valores emergentes la flexibilidad, la participación y la factibilidad, según acierta a sintetizar magistralmente Luciano Vandelli en su aportación a este libro. En el caso español, la revisión a que me refiero se ha visto además urgida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, por la que se declaró inconstitucional y nula buena parte del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, cabalmente la declarada «supletoria», obligando a las Comunidades Autónomas a asumir no ya la competencia, sino la responsabilidad de legislar en materia urbanística y abocando a la multiplicación en España de los modelos legislativos en la materia.

La famosa Sentencia constituye punto de arranque o referencia obligada en casi todas las colaboraciones españolas recogidas en este libro, pues no en vano García de Enterría la compara con un tornado «que en unos segundos destruye súbitamente el pueblo pacientemente construido durante varias generaciones». Demolido, pues, el edificio estatal erigido a lo largo de los últimos cuarenta años, cumple reconstruir el ordenamiento urbanístico, ahora en sede autonómica, bien sea sobre sus mismos cimientos o bien sobre otros de

---

\* Profesor Titular interino de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

nuevo cuño, para lo que la reflexión científica debiera ofrecer materiales útiles. Sirva de ejemplo en esta revista el caso del legislador madrileño, que sólo había configurado parcialmente un modelo propio, apoyado en la legislación estatal, con la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de 1995, y ha tenido que integrar su ordenamiento urbanístico tras la Sentencia con dos Leyes, las n.º 20/1997 y 3/1998, «de carácter transitorio» (según reza el preámbulo de la primera) y funcionalmente limitadas a reponer y adaptar algunos de los preceptos decaídos del Texto Refundido de 1992, esto es, a «apuntalar» el sistema. Sólo el tiempo dirá si esta composición de su ordenamiento se consolida o bien sirve de mero puente mientras se configura un nuevo modelo urbanístico, ahora ya completo y adaptado a las condiciones básicas sobrevenidas con la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

En este ajetreado contexto internacional, nacional y regional, hay que calificar como feliz, además de oportuna, la iniciativa de un equipo de profesores de la Universidad de Santiago de Compostela dirigido por el Prof. Gómez-Reino y Carnota, de organizar las «Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico» los días 2 y 3 de julio de 1998, y recoger sus trabajos en el espléndido libro *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro* que aquí se reseña. Sin duda, el libro está llamado a ser una obra de referencia, no sólo por su sistemática —que ofrece una imagen sintética pero bien perfilada de los problemas actuales del urbanismo en España y en los países de su entorno más inmediato— sino también por la reconocida autoridad de sus autores. En efecto, difícilmente se encontrará en la literatura dedicada a nuestro Derecho urbanístico una reunión más amplia y variada de tan reputadas firmas de profesores de Derecho Administrativo.

Esta singular configuración del libro nos anuncia ya cuáles son sus puntos fuertes y débiles: entre sus muchas virtudes, se encuentra la de recoger de la boca misma de sus ideadores las principales tesis que centran hoy el debate sobre el presente y futuro de nuestro Derecho urbanístico. El lector avisado apreciará fácilmente la tensión dialéctica que enfrenta a algunas de estas tesis, mientras otras se apoyan y complementan entre sí pese a enunciarse dentro de discursos dispares. Esto hace de éste un libro abierto, intrínsecamente polémico y rico en matices, que invita a la reflexión activa y la toma de postura del lector. Su principal defecto acaso sea la necesaria esquematicidad en el tratamiento de algunas materias, sobre todo por lo que se refiere al Derecho comparado, cuyas ponencias se ven constreñidas a limitarse a un somero inventario, aunque a veces muy sugerente. Obvia además decir que no pocas de las opiniones aquí recogidas ya han sido publicadas por sus autores en otras obras, ya sea en esta u otra versión anterior, que hacen de éste un libro parcialmente recopilatorio, lo que en nada desmerece su interés.

La obra, prologada por el Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de la Xunta de Galicia, se divide en quince partes o ponencias de otros tantos autores. Aunque no explicitada en el índice, parece clara la estructura interna de estas partes. A una exposición introductoria o general sobre «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI» debida al Prof. García de Enterría, le sigue el cuerpo central del libro, conformado por diez

capítulos dedicados por especialistas (catedráticos todos ellos de Derecho administrativo) a sendos temas, aspectos o sectores del Derecho urbanístico. Son los siguientes:

- «Planificación ambiental», por Ramón Martín Mateo.
- «Urbanismo de obra privada *versus* urbanismo de obra pública», por Ramón Parada.
- «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia urbanística», por Tomás Ramón Fernández Rodríguez.
- «El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística: marco general-estatal y espacio decisional autonómico tras la Ley 6/1998, de 13 de abril», por Luciano Parejo Alfonso.
- «Los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico», por José María Baño León.
- «Expropiaciones urbanísticas», por Alfonso Pérez Moreno.
- «El derecho a urbanizar: cargas y deberes», por Rafael Gómez-Ferrer Morant.
- «Disciplina urbanística», por Luis Cosculluela Montaner.
- «La Ley del Suelo de Galicia y la legislación urbanística del Estado», por José Luis Meilán Gil.
- «El urbanismo comercial», por Enrique Gómez-Reino y Carnota.

La obra se cierra con cuatro valiosas aportaciones extranjeras: la primera, del profesor venezolano Brewer-Carías, justifica más su inserción en este libro por el perfil de su autor y el interés innegable del tratamiento dado al tema, que por su objeto en sí mismo considerado, ya que trata del «Poblamiento y orden urbano en la conquista española de América», que sólo muy remotamente conecta con la «valoración crítica y perspectivas de futuro» de los ordenamientos urbanísticos a que alude el título del libro. Las otras tres colaboraciones extranjeras nos ilustran respectivamente de los problemas actuales del Derecho urbanístico en Italia (L. Vandelli), Francia (F. Moderne) y Portugal (F. Alves Correia).

Pero más que resumiendo linealmente todas y cada una de las aportaciones, si esta recensión puede hacer justicia al libro y excitar su lectura, será ilustrando sobre algunos de sus contrastes más brillantes en las tomas de postura que recoge sobre los grandes temas abiertos en el Derecho urbanístico español actual. Para ello nos centraremos en los que quizás sean hoy los cuatro temas «estrella» de la disciplina: 1.º) la distribución de competencias entre los entes territoriales del Estado, 2.º) la función y el alcance del planeamiento urbanístico, 3.º) el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y 4.º) los sistemas de ejecución de las obras de urbanización.

Por lo que hace al primero de los temas enunciados, la delimitación competencial operada en la materia por la citada Sentencia constitucional 61/1997 es objeto de severas críticas en el libro, principalmente las vertidas por Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. El primero discrepa sobre todo de la interpretación hecha en la Sentencia de la supletoriedad del Derecho del Estado, que juzga grave, temeraria y destructiva de la unidad del sistema jurídico del urbanismo, «un valor enormemente positivo» para el mer-

cado nacional. Tomás Ramón Fernández, por su parte, se niega a aceptar que el Estado pueda carecer de toda competencia sobre la ordenación del territorio porque éste, afirma, no es sólo un ámbito de jurisdicción sino un elemento esencial del Estado (y por tanto de todas las Administraciones territoriales que lo forman) y un espacio único y común (el territorio español como algo más que la suma de los territorios de las CC.AA., dotado de sustantividad e intereses propios). Viene muy al caso de esta tesis el dato aportado en un punto bien distante del libro por Franck Moderne a propósito del Código francés del urbanismo, que proclama el territorio francés como «patrimonio común de la Nación» y que el autor interpreta «como una advertencia apenas velada del Estado a los entes locales para que tengan en cuenta en todo momento a los intereses generales, los de la Nación, cuya expresión jurídica es precisamente el Estado mismo», quien por ello «se ha reservado la función de árbitro supremo en nombre de la Nación que representa».

Diametralmente distinta es la posición adoptada a propósito de la cuestión competencial por Luciano Parejo quien, partiendo de la doctrina sentada por la Sentencia (aunque sin afirmar en ningún momento su plena asunción), centra su crítica en la nueva Ley estatal 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, tanto por la defectuosa técnica legislativa empleada (que, por ejemplo, invoca indistintamente títulos competenciales dispares, y mantiene sin refundir preceptos subsistentes del Texto Refundido de 1992, que a su vez remiten a otros declarados inconstitucionales, todo ello con grave merma de la seguridad jurídica) como, sobre todo, por su contenido sustantivo, denunciando de un lado las extralimitaciones competenciales en que incurre en su opinión y, de otro, las omisiones de contenidos que echa a faltar, como por ejemplo la regulación «de las condiciones para la formulación en el Estado autonómico de una verdadera política territorial, integradora y armonizadora de las diversas competencias con repercusión en la organización del espacio», que a su juicio compete formular al legislador estatal desde la perspectiva del régimen jurídico básico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

En materia de planeamiento urbanístico, en segundo lugar, se echa de menos un tratamiento monográfico en el libro acorde con la importancia del tema y con la coincidencia existente hoy en la doctrina en torno a lo periclitado del sistema de planes de contenido rígido y relaciones jerárquicas establecido por la legislación del Estado, que sin embargo no dejan de reproducir algunas legislaciones autonómicas recientes. No faltan por ello en la obra las invocaciones a una flexibilización del sistema de planes (así, García de Enterría, Gómez-Ferrer) ni las constataciones de los intentos de superación de este modelo tradicional en los casos de la legislación valenciana (Baño León) y, ya en el extranjero, la italiana (Vandelli).

El régimen urbanístico de la propiedad del suelo, en tercer lugar, es el objeto de la principal competencia que cabe todavía utilizar al Estado para ocupar transversalmente la materia: la de dictar las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, aquí el de propiedad urbanística, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE. Constituye por ello el puntal fundamental sobre el que se apoya la nueva Ley estatal 6/1998,

que quiere implantar un nuevo modelo urbanístico, aunque sea desde la limitada perspectiva de las competencias del Estado; de ahí que no esté desencaminada la advertencia de Rafael Gómez-Ferrer sobre «el riesgo de que se regule el urbanismo desde la perspectiva del derecho de propiedad, y de los derechos y deberes del propietario». El propio Gómez-Ferrer y Tomás Ramón Fernández defienden en sus trabajos respectivos la diferenciación neta entre urbanismo (como política pública, objetiva) y propiedad (derecho privado o subjetivo). Gómez-Ferrer coincide además con Parada en defender al respecto el axioma según el cual la urbanización es una obra pública y, por ello mismo, no puede configurar una facultad (ni un deber) del derecho de propiedad. Parada ilustra esta tesis con un contundente análisis histórico, que contrapone el urbanismo de «obra pública» que postula, y que halla ideado ya en nuestra legislación decimonónica, al urbanismo «de obra privada» instaurado entre nosotros desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la actualidad. Pérez Moreno, por último, sin dejar de ponderar el valor de las enseñanzas de aquellos antecedentes, cuestiona las conclusiones extraídas del método histórico por «la doctrina», porque «no podemos olvidar la profunda transformación de la actividad urbanística en nuestro tiempo; no se trata ya de unas actuaciones puntuales, de un urbanismo artesano para ensanchar barrios o hacer reformas en el interior de las ciudades» sino de la «racionalización y desarrollo de toda la ciudad y de su entorno (...), una actividad en la que es imprescindible la concurrencia del sector privado». El autor se cuida sin embargo de advertir que dicho sector privado comparece en el urbanismo revestido no sólo del derecho de propiedad, sino también de la libertad de empresa y de los derechos a la vivienda y un medio ambiente adecuado. El discurso, como se observa, discurre accidentado por entre los trabajos sucesivos de los autores incluidos en el libro.

Sea como fuere, la premisa que se adopte en esta materia —la urbanización como una función pública o como un derecho ínsito en el estatuto de la propiedad privada— condiciona lógicamente otra cuestión capital e íntimamente vinculada a ella, como es la de los sistemas de ejecución de las obras de urbanización.

El único intento hasta ahora conocido en la legislación autonómica por romper el dualismo entre sistemas públicos y privados de ejecución, contemplando un único sistema de ejecución de la urbanización —sistema necesariamente público pero cuya gestión puede ser indirecta mediante su adjudicación en un procedimiento licitatorio a un «agente urbanizador», que no tiene por qué ser propietario de suelo en la actuación— es saludado por Parada diciendo que «la idea ya estaba en Cerdá y en el urbanismo de obra pública» del siglo pasado que él mismo postula. La principal innovación del urbanismo autonómico (primero de la legislación valenciana, hoy también de la castellano-manchega) no sería, desde esta perspectiva, sino un retorno parcial a los orígenes. No por ello deja de capitalizar la atención de los autores, atrayendo hacia sí comentarios muy dispares: así, por ejemplo, mientras García de Enterría lo descalifica como una forma de «*dumping* urbanístico» conducente al agotamiento del suelo urbanizable, Baño León resalta su virtualidad para reducir «enormemente la carga burocrática de la ejecución del planeamiento».

El libro plantea —se ha indicado ya— otros muchos temas de gran interés, como la planificación ambiental (dimensión necesaria de toda política urbanística, pues el urbanismo no es sino la ordenación de los usos del suelo, que es un recurso natural), el urbanismo comercial (piedra de toque de la coordinación entre ordenación horizontal y sectorial de los usos del suelo), o la disciplina urbanística (endémico punto débil de la efectividad de nuestro Derecho urbanístico). Con la «cata» aquí hecha en algunos de los temas más polémicos se ha querido ilustrar el que a mi juicio es el principal interés de este libro: en él se vuelcan, a través de una exposición supuestamente lineal de materias, concepciones no siempre coincidentes, pero sí siempre preclaras y sólidamente trabadas, del Derecho urbanístico actual —el que es y el que debiera ser a juicio de los autores—, que pueden hacerse dialogar entre sí con indudable provecho del lector.