

II. Estudios

Los retos del Derecho Urbanístico local en el siglo XXI

La Ley 8/2007, una nueva ley urbanística

Enric Argullol i Murgades
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra*

1. Una nueva ley urbanística.
2. En torno a diez temas.
3. Sobre corrupción e indisciplina urbanística.

1. Una nueva ley urbanística

Antes de entrar en el análisis del contenido de la Ley 8/2007, de suelo, es conveniente aludir al entorno en el que se produce la Ley y a los efectos que la aparición de la ley urbanística produce en este entorno.

Una ley urbanística es una noticia sin duda de gran impacto, en todos los sentidos, ya sea político obviamente, o en el ámbito administrativo, pero indudablemente también en el campo económico y social. Lo es especialmente ahora cuando se afirma que la industria de la construcción es el motor de la economía en España. La discusión en torno a una ley urbanística es la discusión en torno a elementos esenciales de la vida en común. Una discusión en torno a la propiedad, en torno a la vida económica y a la iniciativa de la actividad económica, en torno al medio ambiente, en torno a la vivienda, tema de gran actualidad. Cabe hacer a este respecto una advertencia. No puede reducirse la cuestión de la vivienda a un problema urbanístico. No es de recibo una utilización instrumental del problema de la vivienda para cometer, o contribuir en la comisión de desafueros sobre el territorio, como por ejemplo, la aparición de ciudades artificiales sin ninguna planificación previa, etc.

La cuestión de la vivienda es, ciertamente, un problema social. El urbanismo es una de las bazas de una política de vivienda, importante sin duda, pero sólo es uno de los componentes. A través de la creación de suelo se contribuye decisivamente a la promoción de la vivienda. Sin embargo, para configurar una

acción en el ámbito de la vivienda son necesarios también otros ingredientes: fiscal, financiero, técnico, civil. El conjunto de todas estas perspectivas puede contribuir a formar una determinada política de vivienda. Por tanto, la vivienda no es sólo un problema urbanístico, pero es asimismo cierto que el urbanismo es un ingrediente de toda política de la vivienda, eso es, de toda búsqueda de soluciones a un problema de la vivienda.

Durante las últimas décadas, de la mano del urbanismo se ha producido una considerable transformación del ordenamiento; en concreto se ha introducido una nueva configuración del derecho de propiedad. Nadie duda hoy de que a partir de la Ley de 12 de mayo de 1956, con una orientación confirmada en el texto de 1975-1976, recogida por la Constitución en el artículo 33, se da una nueva concepción al derecho de propiedad, de manera que éste ha de responder a su función social y, en consecuencia, su contenido queda definido por esa función social. No hay un contenido del derecho de propiedad urbana previo, sino que el contenido se llena a partir de la definición de esa función social urbanística.

El viejo precepto de la Ley del suelo de 1956, el artículo 56, precepto insólito según los patrones de técnica legislativa, establecía que la ordenación del uso de los predios definida en esta norma y en los planes urbanísticos no daba derecho a indemnización, por definir el contenido normal del derecho de propiedad. Como sabemos, las normas se limitan a establecer mandatos, prohibiciones, y no las razones que los avalan. Éstas constan, en todo caso, en los preámbulos. La inclusión en una norma de la explicación de las razones que la justifican no es sino un inicio de la gran novedad que aporta la norma. Y así en algunas leyes, por ejemplo la legislación urbanística catalana del año 2005, continúan recordando que la ordenación de los terrenos establecida en la ley y en los planes de urbanismo no da derecho a indemnización con carácter general, porque se deriva de la definición del contenido mismo del derecho de propiedad. El ordenamiento urbanístico, por tanto, contiene una nueva configuración del derecho de propiedad, nuevas fórmulas de combinación de lo público y de lo privado, la aparición de un nuevo sistema de creación de derecho –los planes urbanísticos– con producción normativa en cascada. Se conocía que para la ejecución de la ley la Administración podía dictar reglamentos. Ahora bien, ¿hubiese sido inimaginable hace cincuenta años reconocer que esta producción normativa ha continuado en cascada, a través de planes, relativos a espacios cada vez más reducidos y con determinaciones más detalladas o más concretas? Un nuevo impacto urbanístico se concreta en la producción normativa en cascada.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, ¿a qué responde? Es quizás la primera pregunta que nos hemos de plantear cuando nos encontramos frente a una innova-

ción legislativa. No hay un libro blanco que pueda ilustrarnos. En ocasiones, cuando se produce una gran reforma legislativa se prepara a través de un libro blanco, a través de estudios y consultas, que acaban recopilándose en forma de libro. Esta técnica, seguida con más frecuencia en los países anglosajones, no es extraña en nuestro contexto; por ejemplo, la reforma de la Ley del suelo del año 1975 se preparó con un gran debate que se concretó en un libro blanco.

Pero naturalmente el porqué de las normas hay que buscarlo también en la propia norma y en su exposición de motivos. Ésta, como los manuales de técnica legislativa aconsejan para una buena producción del Derecho, ha de justificar y explicar el contenido de la norma, los objetivos que se pretenden, la relación de las medidas con los objetivos y la atención que se ha tenido en el proceso de elaboración de la norma a las aportaciones que hayan podido producirse.

La exposición de motivos de la Ley 7/2008 es larga y en ella aparece todo un conjunto de consideraciones que no siempre entroncan con los borradores elaborados en el curso de elaboración de la Ley. Estos borradores, y queda mucho en la Ley publicada, se centraban básicamente en un desarrollo del derecho al medio ambiente y del derecho a la vivienda. En estos primeros textos prácticamente había desaparecido cualquier mención al derecho de propiedad, como si el urbanismo pudiera regularse con una visión absolutamente ajena al derecho de propiedad. En cualquier caso, de la lectura de la exposición de motivos y del contenido de la Ley se desprenden varias conclusiones sobre los objetivos del legislador.

El legislador pone de manifiesto la voluntad de hacer frente al “desmadre” urbanístico. Se refleja la conciencia social, crecientemente acentuada, sobre el desorden urbanístico. En segundo lugar, aparece una preocupación muy concreta, como es hacer frente a unas valoraciones de suelo absolutamente excesivas para la realización de infraestructuras. En tercer lugar, se pretende incrementar la velocidad en la puesta a disposición de suelo urbanizable, a través de la introducción de la figura del agente urbanizador, para utilizar la palabra que introdujo la Ley valenciana de 1994. Por tanto, agilizar la gestión urbanística, reducir las valoraciones sobre todo para la realización de infraestructuras fuera de los núcleos urbanos e intentar reconducir una situación de indisciplina, no sólo en el sentido técnico de la palabra, sino también como de ocupaciones desmesuradas del suelo, constituyen las finalidades más evidentes.

Junto a estos tres objetivos habría que aludir a uno que está ya en parte en los mencionados pero que aparecerá también específicamente: hacer frente al creciente desosiego ante la imposibilidad para grandes capas de ciudadanos de disfrutar de una vivienda digna. De ahí, la previsión de alguna decisión concreta, que no implica una gran novedad, dado que en algunas comunidades autónomas ya se habían introducido medidas similares.

Además, se insiste en la publicación de la transformación del suelo, principio que ya existía perfectamente consolidado en nuestro ordenamiento, y en la condición estatutaria del derecho de propiedad, también concepción incorporada a nuestro sistema jurídico desde hace unas décadas.

Cuando nos enfrentamos con una nueva ley, su análisis puede producirse, desde distintas perspectivas. Podemos, por ejemplo, examinar el procedimiento de elaboración de la ley, bien el procedimiento previo, el de elaboración del proyecto de ley, bien lógicamente su tramitación parlamentaria. Podemos analizar hasta qué punto la ley se sitúa en el marco de competencias del centro legislativo que la produce. Podemos analizar su contenido –lo vamos a hacer–. Su integración en el ordenamiento jurídico podría ser también otro punto de atención. Pero también podemos fijarnos en sus aspectos formales, en su lenguaje, y a veces la terminología es significativa. Cuanto menos son pequeñas claves que en ocasiones ayudan a iluminar objetivos quizá más oscuros o algunos de los contenidos.

En el presente caso llama la atención inmediatamente la denominación de la Ley. No es una ley del suelo, con las de 1956 y 1998. Es una ley de suelo, sin la “l”, una peculiaridad en la orientación de señalar que la Ley se introduce como ley ordenadora de un producto, el suelo, la tierra, aquello que se erosiona con la lluvia, con la falta de protección. Asimismo, se alude a la posición básica o la situación básica del suelo, en el primer borrador se llamaba *posición*, en el texto definitivo se denomina *situación básica del suelo*. Este suelo a efectos urbanísticos puede encontrarse en dos posiciones básicas según prevé la Ley, y la exposición de motivos ilustra que esta distinción no implica clasificación del suelo. Es difícil percibir qué es la posición básica de suelo rural o posición básica de suelo urbanizado sin establecer alguna relación con las clases de suelo. Es tradicional en nuestro sistema la triple clasificación del suelo según su régimen jurídico, urbanizable, urbano y no urbanizable. De hecho esta clasificación desde un punto de vista sustancial es dual. Donde hay una frontera insalvable es entre suelo no urbanizable y suelo urbano y suelo urbanizable ya que este último va convirtiéndose en urbano en virtud de la ejecución del planeamiento. La Ley introduce la situación básica del suelo como algo distinto de la clasificación del suelo pero es difícil hacer una identificación aislada.

El eufemismo del lenguaje, el juego con la palabra, llega a los niveles más altos cuando, por ejemplo, en el artículo 15.6 de la Ley se habla de ejercicio pleno de la potestad de planificación. Hay que coger la linterna como el clásico a pleno día: ¿Qué quiere decir el ejercicio pleno de la potestad de planificación? De hecho, se alude a la revisión de planeamiento. El legislador estatal, dado que el Tribunal Constitucional en la sentencia 61/1997 le negó la posibilidad de regular los procedimientos propios relacionados con las técnicas de

planeamiento, no ha recurrido a la expresión perfectamente aceptada de “revisión” y utiliza la nueva fórmula, que sin ninguna duda es mucho más larga, “ejercicio pleno de la potestad de planificación”, para diferenciar lo que son meras modificaciones de las revisiones del planeamiento.

Vemos pues cómo el lenguaje nos pone de relieve algunos puntos significativos, respecto de los cuales se pueden plantear interrogantes al acometer el análisis de la norma.

Sin entrar en el estudio del contexto constitucional de la Ley 8/2007, no obstante deben recordarse las importantes sentencias 61/1997 y 164/2001. Aunque hay una cierta tendencia a citar sólo la sentencia 61/1997, ya que fue una sentencia muy esperada después de muchos años de incertidumbre, la interpretación del orden de competencias en materia de urbanismo en la Constitución y los estatutos se completó y se articuló de forma total precisamente de la mano de ambas sentencias. Es sabido que el Tribunal Constitucional ha establecido la reserva al Estado de la fijación del estatuto básico del derecho de propiedad y de la iniciativa económica, aparte de las competencias en orden a la expropiación y responsabilidad administrativa, y, en cambio, la competencia autonómica se extendería a todos los demás aspectos que veníamos considerando que era urbanismo; eso es, todo aquello que no constituye estatuto básico de los derechos antes mencionados, las técnicas urbanísticas, la ejecución y gestión urbanística.

Para el análisis, en una primera lectura, del contenido de la Ley 8/2007 se establecen diez epígrafes.

2. En torno a diez temas

1. En su exposición de motivos y en el artículo primero, la Ley 8/2007 incide en declaraciones insistentes sobre el contenido medioambiental de la acción urbanística, la sostenibilidad que ha de tener nuestro desarrollo territorial, etc. Parecen más declaraciones solemnes que no regulaciones incisivas reales. La Ley alude al medio ambiente, pero regula muy poco lo que podrían ser las vertientes medioambientales de la implantación territorial. Es una ley medioambiental en sus afirmaciones más que en sus contenidos. Es cierto que establece una conexión con las obligaciones, que, por lo demás, derivan de disposiciones comunitarias sobre informes de sostenibilidad, evaluación, etc., incluso prescribe que periódicamente se apruebe un informe sobre la evaluación ambiental del planeamiento y las implantaciones territoriales; pero no va más allá. Se encuentra a faltar, por ejemplo, que el legislador no haya, cuanto menos, establecido unas directrices sobre la necesaria coordinación entre lo que es la pura tramitación del planeamiento urbanístico y la tramitación de los

estudios ambientales sobre el planeamiento urbanístico. Es conocido que hoy frecuentemente la tramitación de un plan urbanístico se ha convertido en ocasiones en el juego complejo, en el sentido de que superar los trámites urbanísticos no garantiza que no tengan que volver a repetirse como consecuencia de la no-superación de los trámites medioambientales. De ahí que debería estar en el orden del día de las preocupaciones encontrar un sistema de coordinación procedimental, pues la tramitación del planeamiento urbanístico, que siempre ha sido compleja, inevitablemente por sus propias características, se ha convertido en estos momentos en endiablada.

Aunque más allá de directrices desde el ámbito medioambiental el remedio procedimental escapa del ámbito competencial estatal y corresponde a las comunidades autónomas disponerlo.

2. La Ley confirma la visión estatutaria de la propiedad y el carácter de función pública del urbanismo. Poner gran énfasis en ello es bueno y clarificador, pero también hay que recordar que está en nuestra tradición jurídico-urbanística considerar que la transformación del suelo por razones urbanas es una función pública. La decisión de iniciar el proceso urbanístico ha de corresponder a los poderes públicos, al margen de que su promoción y la iniciativa correspondiente pueda ser privada.

De la mano de la Constitución y con el apoyo de la doctrina del Tribunal Constitucional desde la ya antigua sentencia sobre la Ley de reforma agraria en Andalucía, en nuestro ordenamiento la función social configura el contenido del derecho de propiedad. Por tanto, las manifestaciones de la Ley sobre el carácter público de la transformación urbanística, la visión estatutaria de la propiedad, la participación comunitaria de las plusvalías no son novedades. Son importantes, confirmaciones de opciones presentes en el ordenamiento, hoy con apoyo en la Constitución.

3. En relación con una posible reformulación de los regímenes jurídicos del suelo, ya se señaló antes, de la mano del análisis semántico de la Ley, que ésta introduce una nueva categoría, las situaciones básicas, que, de hecho, prefigura lo que va a ser la regulación de la clasificación del suelo que se considera de competencia de las comunidades autónomas. En función de estas situaciones básicas regula los derechos y deberes de la misma forma que, en nuestra tradición normativa urbanística, el régimen jurídico del suelo definía para cada clase de suelo los derechos y deberes de los propietarios. Tampoco en este ámbito hay grandes novedades; puede haber una mayor precisión en las reglas relativas a algunos derechos y/o de algunos deberes, o una reformulación de sus enunciados, pero –insistimos– la regulación se sitúa en nuestra tradición.

En cambio, la Ley contiene una regulación muy pormenorizada del suelo rural. El legislador ha venido regulando de unos años para acá, con mucha más

precisión los usos, y sus intensidades y características en suelo no urbanizable que en suelo urbano o urbanizable, por la simple razón que en el suelo urbano y urbanizable, hay unos estadios normativos en cascada –los planes–, que llevan a cabo estos cometidos. Por el contrario, en el suelo no urbanizable la regulación sustancial de usos puede hacerse en la propia ley al no contemplarse que preceptivamente su ordenación deba establecerse en planes urbanísticos. La existencia de éstos es, en este tipo de suelo, facultativa. En algunas comunidades especialmente conflictivas en lo que se refiere al suelo no urbanizable, como es la de las Islas Baleares, se ha adoptado una compleja regulación del suelo rural o no urbanizado.

El legislador estatal ha entendido que debía regular de forma detallada el suelo rural, seguramente por dos motivos. En primer lugar, porque el suelo rural es el que más pacíficamente el Tribunal Constitucional aceptó que podía encajarse en las competencias del Estado en materia de medio ambiente. En la sentencia 61/1997 el Tribunal Constitucional manifestó que el título competencial estatal del artículo 149.1.23 de la CE permite establecer las bases de la legislación urbanística relativas al suelo no urbanizable, particularmente respecto del de especial protección.

Quizá la razón más decisiva para establecer una regulación tan detallada hay que buscarla en la voluntad de protección de un espacio que sufre agresiones continuadas al tiempo que cada vez más juega un papel esencial para un crecimiento equilibrado de nuestras aglomeraciones urbanas. Podría decirse que de la misma forma que hace muchos años, concretamente, la Ley de 2 de diciembre de 1963 estableció un procedimiento muy cualificado y complejo para la modificación de las zonas verdes, que dio entrada a un informe vinculante del Consejo de Estado –hoy en día en las comunidades autónomas que no han suprimido este trámite cualificado la emisión del informe corresponde a los consejos consultivos o comisiones jurídicas asesoras–, para la protección de su continuidad, de que no se mutaran fácilmente, actualmente deben adoptarse medidas para proteger el suelo no urbanizable. Las zonas verdes desempeñan un papel primordial en el equilibrio interno de nuestras ciudades. Hoy el suelo no urbanizable juega un papel muy importante para establecer un equilibrio en el desarrollo territorial.

En esta misma estrategia cabe situar la disposición adicional en la que se establece que los suelos que hayan sufrido incendios forestales quedan automáticamente clasificados como suelos rurales. No hace falta explicitar qué es lo que pretende –y lo que quiere impedir– el legislador con esta clasificación automática de los suelos quemados.

4. Una de las medidas más destacada de la Ley 8/2007 se concreta en la disociación entre propiedad y promoción urbanísticas. Supone una innovación en

el ordenamiento estatal aunque no lo es para alguna comunidad como la valenciana.

De todas formas, es una novedad relativa, ya que antes de la introducción del agente urbanizador y de esta disociación de propiedad y promoción, existían ya técnicas que permitían esta diferenciación. Así, cabe recordar el suelo urbanizable no programado con la posibilidad de programas de actuación urbanística, cuya iniciativa no era de los propietarios de los suelos afectados, con concesión por parte de la Administración, para no hablar de precedentes más lejanos como las fórmulas de urbanismo concertado. Por lo demás siempre se ha reconocido la iniciativa privada para la formulación de planeamiento, sobre todo de planeamiento derivado; incluso se ha ido progresando en el establecimiento de cautelas para asegurar que esta iniciativa sea cuanto menos considerada por las administraciones, con una jurisprudencia que ha confirmado la obligación de tramitar y aprobar inicialmente los planes presentados. Asimismo, la iniciativa privada en la ejecución de los planes está plenamente aceptada, con su reflejo más claro en el sistema de compensación.

La Ley 8/2007 asume una nueva lectura conjunta de estas distintas posibilidades a través de la regulación de lo que se ha llamado la "fórmula valenciana". Con unas precauciones que, de alguna manera, la reforma que introdujo la Ley de la Comunidad Valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, anunció: derecho de consulta, publicidad y concurrencia, de unas ciertas medidas de protección de los propietarios, referencia a las indemnizaciones en los supuestos en que se tuerce el reconocimiento del derecho a la iniciativa, etc. Son matices que se sitúan como elementos de perfeccionamiento en la regulación de la fórmula de disociación de propiedad y promoción.

Una de las cuestiones sujeta a debate es si la previsión de la Ley 8/2007 implica la introducción de un modelo fijo –y preferente– o bien se admite que, junto al mismo, pueda subsistir el modelo tradicional. Según el artículo 6.a), el derecho de iniciativa del promotor es la regla general, y sólo se admite como excepción las peculiaridades o excepciones que las comunidades autónomas puedan establecer a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

Ahora bien, cabe preguntarse hasta qué punto va a producirse efectivamente la convivencia de dos sistemas paralelos a pesar de esta interpretación literal del precepto. Habrá que examinarlo a la vista del desarrollo que realicen las comunidades autónomas y de la posición que adopte el Estado ante estos desarrollos. De momento, la regulación contenida en el Decreto ley 1/2007 de la Generalitat de Cataluña se inclina por la continuidad del planteamiento tradicional de la gestión urbanística.

No hay que olvidar que la Ley valenciana de 1994 se aprobó siendo el ordenamiento urbanístico estatal, en aquello que fuera básico, el tradicional, el que

se había configurado de la mano de la Ley de 1956 y su reforma de 1975, y el Estado consideró que la introducción de la nueva figura no implicaba una infracción de los principios básicos del ordenamiento urbanístico. En esta perspectiva, es posible hoy mantener que también por la vía de la excepción prevista en el artículo 6.a) pueden convivir sistemas distintos.

5. La Ley contiene una regulación de las transformaciones urbanísticas. Están reguladas en el artículo 14 diferenciando entre aquellas que se denominan *de transformación urbanística* y las *de dotación*. Esta nueva terminología esconde las hasta hoy llamadas operaciones de expansión urbanística y de reforma interior. Ahora cambian las identificaciones y los procedimientos, pero, de hecho, desarrollan las mismas funciones.

Este aspecto de la Ley 8/2007 genera alguna duda sobre su constitucionalidad en función de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. La lectura de la Ley, en este punto y también en otros, puede generar la sensación de que el legislador estatal ha jugado a provocar un nuevo pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que confirme o no la interpretación que realizó en las dos sentencias citadas, la 61/1997 y la 164/2001.

La regulación de las operaciones urbanísticas –las actuaciones de transformación urbanísticas y de dotación– choca al menos aparentemente con una expresa manifestación del Tribunal Constitucional en la segunda de las sentencias citadas. El Tribunal afirmó textualmente, con las mismas palabras, que las actuaciones de transformación urbanística eran indudablemente de competencia autonómica.

Realmente sorprende que el legislador estatal haya utilizado las mismas expresiones que el Tribunal Constitucional consideró para asignar la competencia a una comunidad autónoma con la finalidad de establecer una regulación propia, y, por lo tanto, afirmar la competencia estatal.

6. La medida más directa que el legislador estatal introduce en orden a hacer posible el derecho al disfrute a la vivienda es la contenida en el artículo 10.b) al establecer un estándar obligatorio de reserva de suelo para viviendas con regímenes de protección oficial.

Ésta es una novedad en el ordenamiento estatal, si bien desde hace ya algunos años la legislación urbanística de algunas comunidades incluía previsiones parecidas. Inició esta vía de prescribir al planeamiento la reserva del suelo para vivienda de protección oficial la legislación vasca, y luego han seguido diversas comunidades autónomas con distintas fórmulas, pero todas partiendo de la misma técnica del estándar, eso es, una proporcionalidad entre uso abierto y uso para una determinada finalidad.

7. Como se señaló al principio, la Ley 8/2007 incluye, como uno de sus componentes más significativos, el establecimiento de nuevos criterios de valora-

ción del suelo, que tienen en común el objetivo de impedir que en los procesos expropiatorios puedan incorporarse simples expectativas al fijar un justiprecio. De hecho, con ello el legislador intenta hacer frente a un proceso de incorporación de expectativas al suelo no urbanizable que hacía dificultosa, casi imposibilitaba, la construcción de infraestructuras de carácter general, si bien esta cuestión había sido ya afrontada por la Ley 53/2002, cuyo artículo 104 había dado una nueva redacción al artículo 25 de la Ley 6/1998.

De todas formas, habrá que estar atento a los resultados prácticos del cambio normativo. Mientras no se adapte el catastro, va a ser muy difícil que un juez aplique valoraciones inferiores a las que están en el catastro. O el Ministerio de Economía actúa concertadamente con los ministerios impulsores de la obra pública o reguladores de la política de territorio, o va a ser muy difícil que este objetivo pueda hacerse realidad.

8. La Ley 8/2007 realiza una nueva regulación de los patrimonios públicos de suelo. Era una necesidad. Los patrimonios públicos del suelo no se han dedicado durante estos últimos veinticinco años a la política de la vivienda. Los terrenos obtenidos por cesión a cuenta del 10% del aprovechamiento urbanístico de sectores y polígonos han tenido otros destinos prácticamente siempre.

La nueva ley prescribe que los terrenos procedentes de las cesiones de aprovechamiento urbanístico, que pueden ser de hasta un 15 y en ocasiones hasta un 20% respecto del aprovechamiento global del sector, han de destinarse a programas de política de vivienda, y sólo excepcionalmente, y de manera motivada, a otras finalidades.

La finalización de los patrimonios públicos que realiza el artículo 34 es otro dato significativo. Como asimismo lo es, y sobre el que cabe plantear algún interrogante en relación con su implementación práctica, el control de las ventas sucesivas de vivienda de origen público, o sometidas a regímenes de protección. Esta limitación ya estaba de hecho prevista en nuestro ordenamiento, pero se podía comprar fácilmente la "liberalización". Habrá que ver si la nueva regulación alcanza una plena virtualidad.

9. Una de las preocupaciones de la Ley, que aparece de forma reiterada, es la introducción de requerimientos de publicidad, transparencia, información, participación. Muchas de estas previsiones, por no decir casi todas, estaban ya contempladas en las leyes. Ahora bien, una nueva exigencia o una mejor instrumentalización comportan un mejor desarrollo de los mismos imperativos constitucionales.

Por ejemplo, en una disposición adicional se introduce un nuevo precepto en la Ley básica de régimen local, en virtud del cual, en las modificaciones de planeamiento, no en las revisiones –lo que la Ley 8/2007 denomina *ejercicio pleno de la potestad de clasificación*–, deberá introducirse la identificación de

todos los propietarios y de sus bienes afectados. También puede destacarse el énfasis que pone el artículo 3.1 en la motivación del contenido del plan.

10. La responsabilidad administrativa constituye un campo de indudable competencia del Estado. Un único precepto, el artículo 30, recoge la regulación contenida en los artículos 41 y siguientes de la Ley de 1998 con una nueva visión adaptada a un nuevo lenguaje, sin grandes novedades y quizás con un poco más de oscurecimiento de la situación.

Se ha perdido la ocasión para puntualizar algunos extremos respecto a la responsabilidad administrativa en el ámbito urbanístico; sobre todo en relación con la desclasificación o descalificación de suelo, que posiblemente serán temas muy conflictivos en los próximos años ya que la introducción de cierta racionalidad en nuestro desarrollo urbanístico y las nuevas preocupaciones medioambientales conllevarán la desclasificación y la descalificación de suelos con las incógnitas indemnizatorias inherentes.

El legislador podría haber ayudado a las administraciones y a los jueces estableciendo unos criterios más pormenorizados o añadiendo algunos supuestos. ¿Es suficiente con la norma que relaciona la patrimonialización de los aprovechamientos de deberes y el levantamiento de cargas, como hace el artículo 7.2, o con una simple revisión del artículo 87 del Texto refundido de 1976, con la conocida referencia a que las modificaciones generan indemnización cuando se producen antes del plazo para la ejecución o transcurrido este si es la Administración la que ha causado la paralización? De hecho, se dan ya otros supuestos cuya resolución presenta ciertas dificultades. Al margen quedan las indemnizaciones relativas a la iniciativa urbanizadora de los artículos 24 y 25.

3. Sobre corrupción e indisciplina urbanística

El legislador, como se decía al principio, se ha hecho eco de lo que posiblemente es un clamor, en ocasiones justificado, de corrupción urbanística. De hecho, lo que se da, en la mayoría de casos, es una situación muy amplia de indisciplina urbanística, que no es lo mismo, porque corrupción quiere decir aprovechamiento económico e indisciplina urbanística simplemente alude a que se producen iniciativas al margen del planeamiento y que los poderes administrativos no alcanzan a restablecer la legalidad infringida.

La Ley 8/2007 contiene un conjunto de medidas, sobre todo en las disposiciones transitorias, cuya eficacia, por lo demás, puede ser relativa. Son medidas sobre limitación del ejercicio profesional, sobre registros de intereses o en relación con incompatibilidades, etc. Son previsiones que más tienen que ver con la corrupción que con la situación de indisciplina a la que antes se ha hecho referencia.

En cambio, esta situación de indisciplina exige medidas del legislador en varios órdenes: distribución de competencias y conexión de instrumentos de Derecho público y de Derecho privado.

Habría que iniciar la reflexión sobre si realmente las administraciones encargadas de ejercer los poderes disciplinarios en el campo urbanístico pueden ejercerlos.

¿Es humanamente posible que el alcalde de un pueblo derribe las casas que se levantan más o menos, gradualmente, en suelo rústico por parte de sus vecinos? Es imprescindible iniciar una reflexión sobre si es adecuado asignar las competencias en materia de disciplina urbanística a la Administración más cercana al territorio, o, en cambio, se deberían arbitrar dosis del principio de lejanía, a fin que la Administración que debiera actuar fuera una administración menos próxima a los destinatarios de esas medidas.

Por otra parte se encuentra a faltar en la Ley una regulación que estableciera medios preventivos construidos sobre la conexión entre Derecho público y Derecho privado. Desde la reforma urbanística de 1975-1976, para hacer frente a la realización de obras irregulares en suelos calificados como zona verde, se dispone que las licencias urbanísticas o los actos realizados en terrenos calificados como zona verde son nulos de pleno derecho. Esto comporta que el tiempo no sana la irregularidad y siempre está abierta una vía de depuración. Y en consecuencia, la inseguridad que conlleva afecta el mismo de tráfico de bienes. La legislación de urbanismo de Cataluña, desde 2002, contiene una relación ampliada de supuestos de nulidades de pleno derecho en el campo urbanístico, añadiendo los actos sujetos a licencia en contra de lo previsto en los planes en suelo rústico de especial protección. Se ha incorporado, pues, otro supuesto a las nulidades de pleno derecho. Por ahí, se podría proyectar los postulados de la disciplina urbanística en el tráfico de bienes, y con ello, quizá, alcanzar unos mejores niveles en el cumplimiento de la legalidad. Es de lamentar que la Ley 8/2007 no haya aportado nuevos, y eficaces, instrumentos para mejorar el nivel de nuestra disciplina urbanística.

Ahora bien, todo ello, ciertamente, sirve de poco, si no hay un clima social que lo abone. Y desgraciadamente creo que en nuestro país en estos momentos y desde hace mucho no hay un clima social suficientemente sólido que acompañe el cumplimiento de las normas urbanísticas.