

Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Lei 6/1998, do 13 de abril)

Jesús González Pérez

Editorial Civitas, Madrid, 1998, 918 páxinas.

O noso ordenamento urbanístico sufriu nos últimos anos tal cúmulo de cataclismos que sumiu os operadores xurídicos nun grao notable de inseguridade e de confusión. O profesor González Pérez vén sendo quen, con admirable celeridade e rigor, nos orienta no proceloso mar dos cambios lexislativos e xurisprudenciais que sucesivamente se producen neste ámbito. Nesta ocasión, a tarefa foi probablemente máis difícil e, ó tempo, máis urxente e necesaria polas consecuencias e secuelas da Sentencia 61/1997 do Tribunal Constitucional que alterou de maneira substancial o marco normativo urbanístico. Sería de desexar que, dunha vez por todas, este novo marco se consolidase como sólida referencia básica para a creación lexislativa das comunidades autónomas e o sufrido operador xurídico gañase polo menos un pouco de sosego e de orientación. En todo caso, e aínda que así non fose, estou seguro de que

a pluma de González Pérez nos volvería ilustrar oportunamente neste continuo tecer e destecer da regulación urbanística.

Na obra que agora nos ocupa, o autor abandona en certa medida o ton acendidamente crítico que cualificou os seus comentarios á Lei 8/1990. Predomina aquí a análise comparativa da sucesión normativa na materia e un profundo e detallado estudio xurisprudencial de tódolos aspectos da nova lexislación (Lei 6/1998).

Para González Pérez, a incorporación ó proceso urbanizador de todo aquel solo no que non concorran razóns para a súa preservación constitúe un esquema lóxico. Elimina, ademais, a necesidade de que políticos ou técnicos decidan se unha determinada superficie é apta ou non para converterse en solo urbano, co que se aparta esta decisión da formulación, e resultan determinantes só factores obxectivos, como a protección do dominio público, ben por concorreren factores que han de prevalecer, ben pola súa incompatibilidade cun desenvolvemento urbano racional.

Elimínase así un exceso de discrecionalidade que, tanto cuantitativa como cualitativamente, propendía á controversia entre os representantes políticos nos órganos da Administración, coa consecuencia non dunha desexable profesionalización da tarefa, senón dunha desmesurada politización, con demérito da obrigada referencia do interese xeral.

A análise do capítulo II da Lei 6/1998 céntrase primordialmente no artigo 19: “deberes legais de uso, conservación e rehabilitación”. A aposta franca de González Pérez é polo urbanismo “constructor” en lugar do urbanismo “destructor”. E en verdade que non hai máis remedio que concordar con el. Todos somos conscientes do “apresurado e cego desenvolvemento” que presidiu o proceso urbanizador en España e, particularmente, en Galicia. Todos somos testemuñas de auténticas aberracións urbanísticas en paisaxes paradisíacas da nosa terra ou da substitución, en nome da “posmodernidade”, de edificios decimonónicos de singular beleza por auténticos “pastiches” que firen as pupilas menos sensibles. Por iso, cómpre eliminar os vicios dun urbanismo expansionista e potenciar, na medida dos posible, un urbanismo conservador que permita, por unha parte, revitalizar aquelas zonas das cidades que foron perdendo protagonismo como consecuencia da progresiva deterioración dos edificios que as compoñían e, por outra, preservar todo o acervo cultural que conservan entre as súas pedras esas, polo habitual, entrañables “zonas vellas” das nosas cidades e vilas. Se ben a regulación deste concreto aspecto normativo reitera as previsións contidas en regulacións anteriores, o autor desenvolve un completo percorrido pola xurisprudencia dictada en relación cun dos mecanismos previstos para levar á práctica este tipo de ur-

banismo: as ordes de execución de conservación e de obras de intervención.

Máis extenso se cabe resulta o estudo realizado sobre o estado de ruína das edificacións (en concreto, as páxinas 307 a 397), do que cómpre destacar a valoración da declaración de ruína como a verificación dunha situación de feito que, como tal, os tribunais han de valorar apoiándose nos informes que lles subministren aquelas persoas que, polos seus coñecementos e especialización técnica, poidan percibir mellor as circunstancias determinantes, aínda que non seguíndoos necesariamente de forma literal. Con iso o autor incide nun aspecto moi importante como é o da proba pericial urbanística. Tal proba réxese, neste ámbito, polo principio da libre valoración, polo que non existen regras taxadas para os efectos, sendo soberano o criterio da sala sentenciadora, na apreciación da devandita.

Non obstante, dicir que a proba pericial é unha proba libre no noso proceso non significa que o xuíz poida segui-lo seu capricho ou entregarse á conxectura ou á sospeita. Supón unha dedución racional que ha de partir duns datos fixados con certeza. O bo facer do perito consiste en persuadi-lo xulgador da exactitude das apreciacións contidas no seu informe. Polo tanto, o decisivo é que os razoamentos ofrecidos neste reúnan a suficiente forza de convicción como para que o xulgador se sinta convencido de que apoia-la súa decisión sobre o informe pericial é a mellor das opcións posibles.

A partir da páxina 469 comeza o estudo dun punto no que as achegas do autor son especialmente valiosas: as valoracións. As valoracións urbanísticas foron, tradicionalmente, obxecto de regulacións que provocaron non poucos problemas á hora de encamiñalas funestas consecuencias ás que se viu sometido o dereito de propiedade. Como afirma o autor, “la expropiación urbanística supone que unos cuantos –los menos–, los afectados, reciben por su terreno un precio muy inferior al valor del mercado, mientras otros, los más, los que no han tenido aquella desgracia, conservan íntegro el valor del mercado de sus terrenos. Existen, por tanto –y aquí radica la tremenda injusticia que supone un trato desigual–, dos clases de ciudadanos propietarios de terrenos: los sacrificados –en considerable cuantía– y los que permanecen intocables”.

Parece inevitable deterse, sequera superficialmente, na análise do sistema de valoracións da LRRU, de tan radicais consecuencias para o dereito de propiedade. Neste sistema, a dependencia da valoración respecto da consolidación gradual que faga o propietario das facultades urbanísticas supuxo –como afirma o autor– un paso máis no proceso de conversión da institución expropiatoria nunha auténtica confiscación. O propietario do solo –continúa comen-

tando o autor— carecía de facultades de aproveitamento urbanístico, que iría adquirindo sucesivamente na medida en que fora cumprindo os deberes que a lei lle impoñía. Logo, no momento da expropiación, unicamente se privaba do que tiña, isto é, do que adquirira de acordo co sistema da lei. Iso supoñía:

A vulneración da garantía constitucional que consagra o artigo 33.3 da Constitución, garantía do dereito de propiedade “na medida en que con ela se asegura a xusta compensación económica. A expropiación forzosa implica a obriga dos poderes públicos de indemnizar a quen resulte privado dos seus bens ou dereitos por lexítimas razóns de interese xeral cun equivalente económico que ha de establecerse conforme a criterios obxectivos de valoración prefixados pola lei”. Criterios, por moi obxectivos que sexan, que han de responder ó valor real do ben ou do dereito.

E na medida en que se afastaba do valor real, infrinxíase así mesmo o principio de igualdade, igualdade ante a lei e ante as cargas públicas, que así mesmo consagra a Constitución (arts. 14 e 31), en canto que:

1º. Mentres uns propietarios de solo habían de soporta-la potestade expropiatoria, outros —os que se vían libres dela— podían dispoñer libremente do solo e percibían o valor de mercado.

2º. Os que sufrían a expropiación urbanística contribuían ás cargas públicas en maior medida cós demais cidadáns, ó verense desprovistos dos terreos da súa propiedade a cambio dunha indemnización que non reflectía o valor real.

3º E, dentro do sistema da LRRU, o trato desigual era evidente, dado que a clasificación do solo —decisiva á hora da valoración— se facía na marxe de criterios obxectivos, coa máxima arbitrariedade.

Pero, como nesta vida tódolos problemas teñen solución salvo “un”, a Lei 6/98 parece, *a priori*, dar mostras dun cambio de rumbo que definitivamente adapte a normativa á realidade, e que evite configuracións teóricas totalmente afastadas dela e de tan penosas consecuencias como as antes descritas.

Hai que concordar co autor cando sinala que se perdeu unha grande oportunidade de plasmar no texto definitivo desta norma o principio xeral de que “o solo se valorará de acordo co seu valor real”, principio que si se encontraba no proxecto de lei do Goberno e que, en última instancia, foi substituído por un sistema, o obxectivo final do cal non é outro que acomodar, no posible, o valor do solo ós dictados do mercado. En definitiva, tratouse de enmascarar innecesariamente un obxectivo anhelado, pero non recoñecido. Como consecuencia da introducción deste sistema de valoración, todos somos conscientes dalgunhas dificultades na súa aplicación. Así, a valoración por comparación coa doutras “fincas”

análogas esixe a existencia de “valores comprobados”, o que inevitablemente dará lugar a unha ardua tarefa de interpretación que, ¡como non!, se encargará de realizar a xurisprudencia, co que se lle engade así un plus de dificultade á xa de por si receosa, xurisprudencia de acordo coa aplicación do método de valoración por analogía con outros terreos. Unha xurisprudencia que, se ben coincide en afirmar que o valor do solo calculado a través deste método é un valor indiciario, non vinculante, sen embargo é vacilante ó interpreta-lo concepto de “finca análoga”. Do mesmo modo, outro problema fórmase coa aplicación do “valor básico de repercusión máis específico recollido nos informes catastrais”, naqueles casos nos que os valores catastrais perdesen vixencia, tanto polo simple transcurso do prazo estipulado para a súa modificación, como por determinarse para unha proposta anterior e non ser rectificadas baixo a vixencia do novo.

O título IV “Expropiacións” recibe un extenso tratamento a partir da páxina 555, e resulta de peculiar interese, entre outros aspectos, a referencia ás delimitacións competenciais estatal e autonómica con ocasión do artigo 33; así mesmo a referencia ó prezo xusto e, por último, a análise da expropiación forzosa por incumprimento da función social da propiedade. En canto a esta última, a LRSV supuxo a introducción de substanciais modificacións.

Chegados a este punto resulta imprescindible realizar algunhas precisións sobre o que a Lei 8/90 entendeu por función social da propiedade no ámbito urbanístico. A configuración deste principio na citada norma supuxo unha clara desviación do obxectivo constitucionalmente buscado a través do mesmo. É evidente que non é o mesmo impedirlle ó propietario a realización de utilidades privadas, sen que simultaneamente se satisfagan necesidades públicas, que esixirle a utilización empresarial da súa propiedade ó impoñerlle o cando e o como ha de facer uso dela. O propietario ten o dereito inalienable de poder exercer-lo seu dereito ou non facelo, e a lei non pode substituílo ó amparo do disposto nos artigos 33 e 38 da CE. Se ben o TC ratificou a constitucionalidade da imposición de deberes positivos sobre a explotación da propiedade, non creo que se lle poida impoñer calquera tipo de deberes ó propietario e, en particular, deberes positivos de explotación. A función social da propiedade non permite obrigar a unha actuación empresarial que como tal transcende do dereito de propiedade, e si permite, en cambio, impedirle ó propietario unha utilización –ou non utilización– antisocial dese dereito. O que conseguiu o lexislador foi establecer unha férrea disciplina e un alto nivel de intervención administrativa sobre o solo, mantendo, á vez (o que non deixa de resultar incongruente) o sector urbanístico dentro do ámbito do privado. Desta maneira conseguiuase a cuadratura do círculo: que o

sector público reservase o control da actividade urbanística sen asumilo custo que lle representaría a reserva do elemento material sen o cal aquela non é factible. Esta situación é a causa da actual redefinición do modelo urbanístico que o fai compatible coa garantía constitucionalmente establecida do dereito de propiedade, porque se ben resulta evidente que o propietario de certos bens non pode subtraelos á función social á que están sometidos, non o é menos que, en ningún caso, debe verse obrigado á explotación privada dun ben co obxectivo de satisfacer necesidades públicas, ó substituírse a súa libre iniciativa para o uso pola iniciativa administrativa.

Afirma González Pérez que de acordo coa normativa prevista na LS de 1992 se establecía un réxime de expropiación-sanción a tódolos supostos de incumprimento dos deberes urbanísticos. O artigo 207, LS, contemplaba dous casos de expropiación por incumprimento social da propiedade, de natureza ben distinta: mentres os do apartado a) consistían na inobservancia dos prazos no cumprimento dos deberes urbanísticos, o apartado b) contemplaba os supostos de auténtica transgresión xurídico-administrativa. En realidade –continúa o autor– non se sometían estes supostos a un réxime expropiatorio distinto dos demais. Todos se reconducían ó mesmo ríxido sistema de reducir drasticamente a indemnización, ó tomar en consideración unicamente “o valor correspondente ó grao de adquisición das facultades urbanísticas”. Ó mesmo tempo, o artigo 217 excluía destas expropiacións a posibilidade do pago por adxudicación de terreos, o que supoñía unha auténtica sanción, sen as garantías esixidas para o exercicio da potestade punitiva. Sen embargo, esta situación de auténtica confiscación para os propietarios resolveuna a Lei 6/98, ó incluí-lo seu artigo 23 unha cláusula xenérica, que engloba tódolos supostos de expropiación e a súa conseguinte valoración e, na que non se distingue a finalidade que a motívase e a lexislación que a lexitime. Con esta formulación dáse un paso máis na loita contra a especulación urbanística que se derivaba das expropiacións que tiñan como fundamento a función social da propiedade, xa iniciada pola doutrina do Tribunal Supremo na Sentencia do 29 de xaneiro de 1994, que excluía a aplicación do valor inicial no caso de expropiacións de solo de inmediata incorporación ó proceso urbanizador e edificatorio.

Os “supostos indemnizatorios” previstos na Lei 6/98 reciben un tratamento que se centra nun estudio profundo da teoría da responsabilidade das administracións públicas como consecuencia da actuación urbanística. De particular interese resulta a análise da responsabilidade concorrente derivada da alteración da formulación (páx. 721 e segs.) a través da Sentencia do TS do 15 de no-

vembro de 1993. O fundamento xurídico noveno desa sentenza establece unha doutrina realmente innovadora sobre responsabilidade solidaria, que fundamenta nas esixencias da boa fe e da seguridade xurídica que han de inspira-las relacións da Administración pública co cidadán. A alteración da formulación antes de transcorrer-lo prazo previsto no plan para a súa execución ou antes do prazo razoable para iso que ha de estimarse implícito en todo plan, supón defrauda-la confianza que nel depositara o administrado, que, precisamente por esta confianza, comezara a realiza-los traballos –cos gastos consecuentes– dirixidos á súa execución. E a modificación prematura da formulación supón, ademais, un funcionamento anormal do servizo, ó elabora-la formulación sen preve-las circunstancias que ían determina-la necesidade da modificación. Se as circunstancias non foran previsibles, podería cualificarse de normal o funcionamento do servizo, pero iso non suporía unha exención da responsabilidade.

Unha vez máis a obra periódica e puntual de González Pérez, da que outras moitas cuestións poderían comentarse, achéganos á realidade lexislativa e práctica do noso urbanismo, con inxente acumulación, ademais, de imprescindible xurisprudencia. Hai que darlle as grazas polo seu estudo, sobre todo neste difícil ámbito urbanístico. E tamén pola súa constancia admirable. Se se me permite, e apelando a Tirso, diría:

“No cobra valor ni medra
la ociosidad regalada
que una gota continuada
rompe la más dura piedra”.

Pablo González Mariñas

Profesor titular de dereito administrativo.
Universidade de Santiago de Compostela