

La Sentencia del Tribunal Constitucional

LA NORMATIVA URBANÍSTICA VIGENTE TRAS LA SENTENCIA

El Pleno del Tribunal Constitucional resolvió, en sentencia de 20 de marzo de 1997, los recursos planteados por diversas comunidades autónomas contra la Ley 8/1990 (Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo) y contra el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992.

Los recursos, que procedían de distintos órganos autonómicos -Parlamentos o Consejos de Gobierno- de Navarra, Cantabria, Cataluña, Aragón, Castilla y León, Islas Baleares y Canarias (no de Andalucía) fueron acumulados por el Tribunal para formular una resolución coherente única.

El fallo de la sentencia supone una modificación importante del conjunto del ordenamiento jurídico que afectaba al urbanismo y tiene especial incidencia en la clarificación de las competencias legislativas de los diferentes órganos del Estado, reconociendo las competencias de los parlamentos autonómicos en materias en las que las Cortes Generales, por iniciativa del Gobierno Central, habían legislado.

La sentencia declara nula la mayor parte del articulado del Texto Refundido de 1992 y, consecuentemente con sus razonamientos, establece la vigencia del Texto Refundido de 1976. Por tanto, aunque existen preocupaciones y dudas sobre el régimen jurídico vigente no se puede creer que ha desaparecido el ordenamiento en materia de suelo.

La nulidad de los artículos del Texto Refundido de 1992 y la derogación admitida de la Ley 8/1990 no se justifica en que tales textos sean contrarios a la Constitución, sino en que las Cortes Generales invadieron las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, establecidas por aquélla (artículo 148-3ª) y los respectivos Estatutos.

Y el exceso del legislativo central, según el Tribunal Constitucional, se concreta especialmente -aunque no sólo- en la regulación con carácter supletorio expreso de múltiples aspectos de las competencias autonómicas. El efecto deseado por los órganos centrales del Estado era el de que sus normas supletorias se aplicasen en ausencia de legislación autonómica propia. Y así se hizo desde 1992 hasta la sentencia de 1997. El Constitucional corrige tal situación y establece que no se pueden dictar normas estatales con expreso carácter supletorio. Tendrán ese carácter supletorio las normas estatales previas, como el Texto Refundido de 1976, que por ello no puede derogarse por el legislador estatal.

La Sentencia fue publicada en B.O.E. del día 25 de abril de 1997. A partir de ello, en Andalucía, que carece de legislación autonómica propia en materia de urbanismo, el ordenamiento jurídico del suelo estaría regulado por los siguientes instrumentos normativos:

- Los artículos del Texto Refundido de 1992 que han sido considerados válidos por el Tribunal Constitucional, por regular condiciones básicas cuya competencia es exclusiva del Estado. Tales artículos se refieren a:

- Finalidades de la acción urbanística.
- Clases de suelo.
- Dirección de la actividad urbanística e iniciativa privada.
- Función social de la propiedad y afecciones de la ordenación territorial y urbanística.
- Régimen del suelo no urbanizable.
- Derechos y deberes básicos de los propietarios de suelo urbano y urbanizable.
- Publicidad.
- Valoraciones.
- Efectos de aprobación del planeamiento.
- Normas de aplicación directa.
- Principios de equidistribuciones en la ejecución del planeamiento.
- Expropiaciones.
- Supuestos indemnizatorios.
- Aspectos básicos de la regulación de licencias, del Patrimonio Municipal de Suelo y del Derecho de Superficie.
- Régimen jurídico: peticiones, actos, acuerdos, acciones y recursos, Registro de la Propiedad.
- Comisión Central del Territorio y Urbanismo.

No se mantienen -entre otros- los artículos que regulan el planeamiento urbanístico del territorio (clases de planes, áreas de reparto y aprovechamiento tipo, elaboración y tramitación de planes, ejecución del planeamiento), aunque sí las referencias a afecciones a la Administración del Estado y algunas otras sobre régimen de propiedad.

- El Texto Refundido de 1976, salvo los artículos derogados o sustituidos por regulaciones posteriores, especialmente los equivalentes del Texto Refundido de 1992 que son considerados constitucionales.
- Los Reglamentos de Planeamiento Urbanístico, Gestión Urbanística, Disciplina urbanística, Reparcelaciones y Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, salvo las partes expresamente

derogadas de ellos por disposiciones posteriores, entre las que cabe destacar el Decreto 304/1993.

El Real Decreto-Ley 3/1980, cuya derogación ha sido considerada inconstitucional.

- El Real Decreto-Ley 16/1981, que se halla en las mismas circunstancias que el anterior.
- La Ley 7/1997, que merece algunas consideraciones.

LAS RECIENTES MEDIDAS LIBERALIZADORAS EN MATERIA DE SUELO: LA LEY 7/1997.

Esta Ley, que tiene su origen en el Real Decreto-Ley 5/1996, al cual convalida, fue publicada por el B.O.E. el día 15 de abril, fecha posterior a la de la sentencia del Tribunal Constitucional pero anterior en diez días a la publicación de la misma.

Su contenido en materia de suelo (artículos 1 a 3) ha de entenderse que es inconstitucional si se pone en relación con la sentencia. Estos artículos, excepto el Artículo 1. Uno, resultan ser modificaciones parciales de artículos del Texto Refundido de 1992 que se consideran inconstitucionales. Además se da la circunstancia de que la Disposición Final Primera considera como básico solamente el artículo 2 de la Ley 7/1997, incidiéndose en la resolución del Constitucional que declara nulos los artículos legales de carácter supletorio promulgados por el legislador estatal. Tal principio afectaría a los artículos 1 y 3. Con este razonamiento -por unas cuestiones o por otras- se llegaría a la conclusión de la inconstitucionalidad de la ley. Sin embargo creo que lo más prudente sería considerar que el artículo 2, que el legislador estatal promulga como básico, se considere en vigor mientras no exista expresa resolución del Tribunal Constitucional en contra. Los artículos 1 y 3 estarían afectados por el principio general que impide al Estado legislar con carácter supletorio.

NECESIDAD DE CLARIFICACION DEL MARCO JURIDICO DEL URBANISMO.

Se anuncian nuevas "leyes del suelo", tanto una estatal como otra autonómica de Andalucía. Ambas habrán de limitarse a las competencias respectivas, que la sentencia del Tribunal Constitucional contribuye a definir. De la ley estatal -de la que se conocen algunos borradores previos a la sentencia del Tribunal Constitucional- habría mucho que decir en cuanto a sus consecuencias en la ordenación urbanística y territorial y sus afecciones medio-ambientales. Pero eso debe ser objeto de un estudio singular. La ley andaluza, además de desarrollar las cuestiones

reguladas con carácter básico en la ley estatal, habrá de establecer la regulación del planeamiento urbanístico, que es una competencia autonómica exclusiva. Pero ambas leyes -sin duda- se demorarán: ¿un año?, ¿dos años?

No es posible, sin graves afecciones económicas y sociales, mantener una interinidad larga en la clarificación del marco jurídico.

Es preciso -y ya se han dado pasos en ese sentido- contar con una normativa que sirva de puente para pasar del Texto de 1992 a las futuras leyes. Tal normativa debe sostener un marco de mínimos que permitan continuar con la gestión del planeamiento aprobado y con la tramitación -y posterior gestión- del nuevo. Por ello es especialmente importante esa legislación en el ámbito autonómico. Pero también sería conveniente la clarificación del marco estatal.

Esperemos que las disposiciones reglamentarias del Parlamento de Andalucía permitan una tramitación urgente de los proyectos de ley que elabora el Gobierno Andaluz. Y que el Gobierno Central halle un método adecuado de coordinar lo que se mantiene de la legislación estatal.

CONTRIBUIR A CLARIFICAR.

Municipios, profesionales, promotores, ciudadanos, todos debemos en estos momentos tener el ánimo de colaborar con el Gobierno y el Parlamento para llegar al futuro sin mayores traumas. Como pequeña contribución que alivie las dificultades con que los profesionales nos enfrentamos al conocimiento de las normativas que afectan al campo del urbanismo, he elaborado una tabla que relaciona con los artículos de Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, los textos legales previos, permitiendo -entre otras posibilidades- reconocer los artículos del Texto Refundido de 1976 cuyo contenido se refiere a los mismos temas que el articulado declarado nulo en el texto de 1992 por el Tribunal Constitucional.

