

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 y el ordenamiento urbanístico.

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo, gran parte del articulado de la Ley del Suelo Texto Refundido de 1992 ha quedado anulado. El autor analiza en el texto la situación en la que ha quedado el marco normativo aplicable al urbanismo y las actuaciones administrativas realizadas al amparo de la legislación que ahora se ha declarado inconstitucional.

Pedro Sanz Boixareu

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de Marzo del presente año ha introducido una situación de incertidumbre en el ordenamiento jurídico, en la práctica administrativa y en el tráfico jurídico, al declarar la nulidad de una buena parte del articulado de la Ley del Suelo Texto Refundido de 1992, relativa tanto a preceptos formulados con el carácter de legislación básica o de aplicación plena, como a otros que recibieron el carácter de legislación supletoria. Conviene, pues, realizar una breve reflexión sobre el estado actual de la cuestión.

Hasta la reforma de la Ley del Suelo aprobada por la Ley 25 de julio de 1990, era prácticamente pacífica la situación en el ordenamiento jurídico urbanístico. Su interpretación y aplicación, tanto por las Administraciones interesadas como por los demás agentes que intervenían en el proceso urbanístico, no suscitaba mayores problemas que los propios de una legislación compleja, referida a una realidad con múltiples intereses. Los Ayuntamientos disponían de un cuerpo normativo sólido, coherente y completo, constituido por la Ley del Suelo, texto Refundido de 1976 y sus tres reglamentos de desarrollo: de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, junto con algunas disposiciones técnicas de menor entidad, fundamentalmente de carácter organizativo. La Ley de 1976, a su vez, no había sufrido más que alguna puntual modificación, como fue, sobre todo, la operada por el Real Decreto Ley de 16 de octubre de 1986, cuyo contenido fue fácilmente acomodable a su articulado.

Los ayuntamientos disponían, por otra parte, de un importante porcentaje de suelo edificable que, además del dotacional y del propio de los espacios libres, obtenían gratuitamente de los propietarios en el suelo urbanizable (era el diez por ciento de ese suelo). Las Comunidades Autónomas, a través de los distintos instrumen-

tos de ordenación territorial, creados por sus propias leyes, disponían, a su vez, dentro de su territorio, de eficaces instrumentos para dirigir (planes de directores), condicionar el desarrollo (planes de infraestructura y planes de protección del medio físico), e incluso modificar en algún aspecto los propios planes de ordenación urbana (algunos planes de protección del medio físico llegaban a desclasificar suelo urbanizable, transformándolo en suelo no urbanizable).

La ordenación del territorio y el urbanismo es, ciertamente, una materia que la vigente Constitución (art. 148, 1^º. 3) incluye entre las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir. Dicha competencia legislativa ha sido asumida por los Estatutos de Autonomía sin excepción. Pero lo cierto es que, salvo lo que se ha dicho a favor de la ordenación del territorio, las Comunidades Autónomas apenas hicieron uso de sus potestades legislativas en materia de urbanismo. Algunas procedieron a aprobar textos legislativos que se denominaban de adaptación (total o parcial) de la Ley del Suelo a su territorio; otras, las más, atendieron a la disciplina urbanística, reproduciendo en muchos casos, con rango de Ley autonómica, preceptos ya contenidos en el Reglamento de Disciplina Urbanística de la ley del Suelo.

INCONSTITUCIONALIDAD

Con la Ley de 25 de julio de 1990 y su posterior texto refundido de 26 de junio de 1992 se pretendió establecer una ordenación completa de la materia, atribuyendo a una buena parte de sus preceptos el carácter de legislación básica; y estableciendo para otros preceptos su "aplicación plena" o su condición de "aplicación supletoria, en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias". El texto refundido derogó

expresamente la Ley anterior, constituida por el Real Decreto Legislativo de 9 de abril de 1976 que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo, así como los Reales Decretos-Leyes de 14 de marzo de 1980 sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística y de 16 de octubre de 1981 sobre adaptación de Planes Generales de ordenación urbana.

Diferentes comunidades Autónomas impugnaron ante el Tribunal Constitucional contenidos más o menos amplios del nuevo ordenamiento urbanístico, por entender, fundamentalmente, que se había invadido su competencia. El Tribunal ha examinado los respectivos recursos, en los términos que se han planteado, esto es, desde la perspectiva de la competencia para legislar sobre la materia: si dicha competencia corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas. La sentencia estima en buena parte los recursos planteados y, como se ha dicho, declara que son inconstitucionales y nulos un amplísimo número de los artículos que fueron calificados de "carácter básico" o de "aplicación plena", así como otros muchos aprobados con eficacia supletoria; y asimismo declara la nulidad de la propia Disposición derogatoria, a la que antes se ha aludido.

Debe puntualizarse que la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad se declara exclusivamente por razones de competencia, sin entrar a examinar si el contenido propio de los preceptos impugnados es o no conforme con principios o derechos proclamados o reconocidos por la Constitución.

Así pues, después de la Sentencia surge necesariamente este interrogante: ¿cuál es la situación jurídica en el presente momento?. Sin entrar en el examen de la sentencia, intentamos poner de relieve la situación que se crea por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

La cuestión puede ser contemplada en dos pla-

nos diferentes: el marco normativo aplicable al urbanismo y la situación de las actuaciones administrativas realizadas al amparo de la legislación que hoy se declara inconstitucional.

MARCO NORMATIVO

Sin pretender, ni mucho menos, un examen exhaustivo de los problemas y haciendo reserva de matizaciones que puedan derivarse de las circunstancias propias de cada caso, pueden establecerse las siguientes consideraciones:

A.- En cuanto al marco normativo, hay que señalar, en primer termino que seguirán estando vigentes aquellos preceptos de la Ley de 1992 que no hayan sido declarados inconstitucionales. Pero a su vez, una buena parte de dichos preceptos resultarán, en la práctica, de difícil aplicación, habida cuenta de que los mecanismos jurídicos previstos en la Ley para su aplicación han sido, declarados inconstitucionales. En segundo término, habrá que tener en cuenta si la Comunidad Autónoma de que se trata tiene aprobada alguna disposición que regule la materia, en cuyo caso se dependerá de lo que resulte de la misma.

Y para todo lo demás, será de aplicación la Ley del Suelo de 1976, que, de este modo, viene a recobrar su vigencia, al haberse declarado inconstitucional el precepto que la derogaba. Entiende la Sentencia, en este aspecto, que el urbanismo ha dejado de ser competencia del Estado, o más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aún con eficiencia supletoria) o para derogarlo; por lo cual, se considera que el estado no tenía competencia para derogar la Ley de 1976. Esta, según el modo de razonar de la sentencia, sólo podía quedar sin efecto mediante la derogación sustitutoria establecida por su legislación respectiva en cada una de las Comunidades Autónomas. Así, pues, el Texto Refundido de 1976 conserva su vigencia en tanto no sea derogado, total o parcialmente, expresa o implícitamente, en cada una de las respectivas Comunidades.

B.- Por lo que respecta a las actuaciones administrativas que se hayan podido realizar durante el tiempo en que ha estado vigente la Ley de 1992, puede entenderse lo siguiente:

- Las actuaciones ya consumadas, concretadas en actos administrativos de ejecución del planeamiento, como pueden serlo las relativas a licencias, expropiaciones, cesiones de terrenos, redistribución de beneficios y cargas en cualquiera de sus modalidades (reparcelación, compensación, transferencia de aprovechamientos) no deben quedar afectadas por la sentencia del

tribunal Constitucional. No parece que pueda ser aplicada sin más una categoría doctrinal abstracta, como es la configuración "ex tunc" de los efectos de una declaración de inconstitucionalidad y nulidad, para que, sin otra consideración, quede destruida la eficacia de unas situaciones ya consumadas. Se trata de una situación parecida a la que contemplaba el viejo principio que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 establecía, según el cual, la estimación de un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general no afecta a la subsistencia de los actos firmes dictados en su aplicación.

PLANES DE ORDENACION

¿Qué ocurre con los planes de ordenación que se hayan aprobado durante este tiempo?. No puede entenderse, obviamente, que quede sin efecto alguno por culpa de la sentencia. Ello sería tanto como proclamar el vacío urbanístico absoluto, o todo lo más, entender que la única ordenación aplicable fuese la que resulta de las llamadas "Normas de aplicación directa" en la Ley de 1976 para los supuestos de carencia total de planeamiento. Los planes de ordenación conservan su vigencia, pero su contenido normativo ha de interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta lo que resulta de la sentencia, lo que significa, prácticamente, que habrán de aplicarse de acuerdo con la regulación establecida en la Ley de 1976 (si es que en la Comunidad de que se trate no se dispone de una legislación)

Sin pretender agotar las consecuencias que resultan de la precedente consideración, pueden establecerse, entre otras, las siguientes:

1. Desaparece para el suelo urbano la posibilidad de aplicar las determinaciones que el Plan General contenga sobre Areas de reparto, Aprovechamiento tipo y transferencias de aprovechamiento, figuras jurídicas introducidas por la ley han sido anuladas por la Sentencia. Por tanto, en suelo urbano, la distribución de beneficios y cargas se hará en su caso en cada unidad reparcelable atendiendo al aprovechamiento que resulte de la misma, de acuerdo con las previsiones de la Ley de 1976, pero sin que necesariamente quede fijado dicho aprovechamiento por el que se haya asignado el Area de reparto. Podrá coincidir con éste, si así resulta de las determinaciones del Plan, pero no necesariamente habrán de identificarse uno y otro aprovechamiento

2. En suelo urbanizable, la cuestión tiene menos importancia, toda vez que las áreas de reparto se hacían coincidir en la Ley de 1992 con cada uno de los cuatrienios en los que se divide

dicho suelo, al igual que ocurría en la ley de 1976 con la asignación de aprovechamiento medio para ese tipo de suelo, que asimismo se atribuía a cada uno de los cuatrienios. No obstante, no siempre coincidirá el Aprovechamiento tipo de la Ley de 1992 con el Aprovechamiento tipo de la Ley de 1976, habida cuenta de que su calculo no se realiza del mismo modo.

3. El aprovechamiento urbanístico en suelo urbano no se fijará, por tanto, en el 85 por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto en la que se encuentra el terreno, sino que se trata de una actuación integrada en una unidad de ejecución (en cuyo caso el aprovechamiento será el 90 por ciento del aprovechamiento que corresponde a dicha unidad) o de una actuación que no se encuentre incluida en unidad alguna, esto es, que no se trate de una actuación integrada, en cuyo caso será el 100 por ciento del aprovechamiento que otorgue el Plan.

En consecuencia, no se aplicará el sistema de áreas de reparto y habrá que tener en cuenta lo previsto en la reciente Ley 7/1997 de 14 de abril

4. No podrán aplicarse los mecanismos de expropiación forzosa y venta forzosa en los terminos previstos en el Texto de 1992 para los supuestos de incumplimiento de los deberes urbanísticos. Habrá que estarse a lo que dispone para tales supuestos la Ley de 1976. (Recordemos que el sistema de esta Ley podría expresarse en las consecuencias previstas en su artículo 87.2, conforme al cual, la modificación de planeamiento sí se producía después de haberse agotado los plazos para la ejecución, no daba lugar a indemnización; técnica menos aparatosa, pero más eficaz, sin duda, para impulsar el cumplimiento de los deberes urbanísticos.

5. La ejecución del planeamiento se realizará por los sistemas de compensación, cooperación y expropiación, tal como se regula en la Ley del Suelo de 1976, salvo en aquello que la sentencia del Tribunal Constitucional haya dejado vigente del Texto de 1992. El régimen de ventas forzosas de este texto quedará sin aplicación, recobrando su vigencia lo dispuesto en el texto de 1976 sobre "enajenación forzosa de propiedades".

6. En cuanto a disciplina urbanística, será aplicable al régimen de 1976, salvo que la Comunidad Autónoma de que se trate tenga establecido en regimen propio sobre la materia como ocurre en diversas autonomías.

7. La regulación que el Texto de 1992 establece sobre el Registro de la Propiedad en su conexión con algunos aspectos de la actuación urbanística no queda afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional.