

«Candorosas reflexiones ante una infortunada Sentencia»

Javier García-Bellido García de Diego
Arquitecto-Urbanista

En el mes de marzo del pasado año se ha producido un desenlace infortunado para el urbanismo español, que no por esperado arrastra menos infortunio, ni por lejano ha dejado de causar menos daños.

El día 20 de marzo de 1997 se conoció la esperada e inesperada Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 61/97, publicada el 25 de abril) sobre la Ley de reforma de la del Suelo de 1990 y su texto refundido de 1992 (LS92). Esperada porque desde hace siete años hemos estado pendientes del «inmediato» pronunciamiento del TC, con planes, proyectos y programas en suspenso, inseguros, sumidos en la incertidumbre; pero inesperada por la fulminante sorpresa que nos ha deparado al leer su contenido dogmático, entender su significado constitucional y calibrar sus efectos demoledores de toda índole. Extensa, detallada, anulando más del 80% del texto refundido LS92, devastadora en sus consecuencias más inmediatas; aunque no tan profunda como se esperaba (y se necesitaba que lo fuera) en su reflexión constitucional de los fundamentos del urbanismo español. Las fulminantes consecuencias de su pronunciamiento están sumiendo en situaciones de verdadera crisis a los planes recién aprobados conforme a la LS92, así como a los actos administrativos de ellos derivados.

Ha pasado un año desde la Sentencia, varias Comunidades Autónomas se vieron materialmente empujadas a legislar en esta competencia del urbanismo, sobre la que en trece largos años no quisieron o necesitaron hacerlo, promulgando una batería de leyes clónicas o semiclónicas de la recién decapitada, en una como ritual recreación de un Ave Fénix desde sus propias cenizas. Multitud de planes de urbanismo vigentes han entrado en barrena, dudas, inseguridades y están siendo vapuleados por recursos; varias sentencias judiciales están pendientes o han cuestionado la legalidad de actos derivados de dichos planes basados en una Ley devenida inconstitucional; y, entre tanto, incluso una nueva Ley del Estado, la 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones (LS98), ha emergido, cambiando buena parte de lo antes establecido. El resultado es una situación que no por ser caótica ahora mismo, habrá de serlo en un futuro inmediato —en cuanto todas las Comunidades Autónomas legislen desarrollando la Ley estatal y desplazando, de una vez, los restos devenidos supletorios de la vieja Ley del Suelo de 1976 (LS76)—, pero que, sobre todo a los Municipios

les sitúa en la posición, ya vieja para ellos, de tener que bailar con la más fea, y deber revisar y readaptar, por tercera vez en menos de siete años, todos sus planeamientos urbanísticos, con fantásticos costes sobrevenidos de todo tipo que recaen sobre sus presupuestos locales. Y, la pregunta ingenua, ¿quién se responsabiliza de toda esta acumulación de errores que la Sentencia ha destapado/provocado como quien ingenuamente abre una caja de Pandora?

Cuatro tipos de problemas «periféricos» y asaz candorosos, por lo pronto, ha planteado y sigue suscitando esta Sentencia. Sin llegar a entrar en el contenido jurídico material de la misma —cosa que ya han abordado otras plumas más especializadas—, estos problemas se expresan mejor como dudas metódicas de un ciudadano cualquiera enfrentado a cuestiones de procedimiento, en cuanto excitan alarmas cívico-políticas y no sólo jurídicas. El mero planteamiento dubitativo, entre interrogantes encadenadas de lo que sigue no pretende nada más que someter a discusión desinhibida y sin prejuicios —desde la ignorancia del que esto escribe— sus efectos perniciosos, incitando a que quien deba y pueda extraiga algunos cauces de solución efectiva de los mismos.

1.º Unas dudas son de carácter estrictamente formal: ¿es «normalmente» aceptable el desmesurado tiempo transcurrido desde la interposición de los recursos de inconstitucionalidad hasta el pronunciamiento de la Sentencia? En vez de los 7 años transcurridos, ¿podían haber sido 14 ó 30 ó 50 años? ¿Por qué no? ¿No se contravienen los propios dictados de la Constitución y del mismo Tribunal Constitucional sobre una justicia eficaz y sin dilaciones? Si todo acto administrativo y de intervención de los ciudadanos ante el procedimiento judicial está sometido a plazos preclusivos y hasta los crímenes más abyectos prescriben, ¿cómo es que el Tribunal Constitucional no tiene algún plazo límite razonable para emitir una sentencia, pasado el cual no procedería seguir con la incertidumbre procurando dejar básicamente intacta la ley recurrida, ya que la realidad fáctica se habría encargado de que sus prácticas aplicadas echasen fuertes raíces y de que sus eventuales conflictos hubieran acabado por suturar las heridas?

Pero, nos preguntamos atónitos, ¿es qué es posible que la Ley no establezca plazos a los magistrados para emitir sentencia? Consultados los expertos juristas las dudas se tornan lanzas y las preguntas devienen ingenuas: la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ordena claramente que «... el Tribunal dictará sentencia en el plazo de 10 días, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de 30 días» (art.º 34.2 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 octubre).

Tras un largo mirarse en silencio estupefacto y esbozar el jurista interlocutor una tenue sonrisa cómplice, las ingenuas dudas teóricas penetran como metralla acusadora en el seno inextricable de las oscuras razones que separan el mundo político-real del mundo jurídico-formal. Y, entonces, ¿a quién pedir responsabilidades?, ¿a quién corresponde exigir al mismo Tribunal Constitucional el cumplimiento de su Ley?, ¿cómo es que no actúan las personas lesionadas para exigir resarcimientos por un anormal funcionamiento de los servicios públicos?, tal y como legitima a hacer el art. 106 de la Constitución. O ¿es qué el Tribunal Constitucional no es un servicio ni un Poder público y no cabe aplicarle dicho artículo de la CE? ¿O es que ya se ha perdido toda confianza en nuestras Instituciones más altas? Hasta incluso, en última instancia, ¿cómo es que no se modifica su Ley Orgánica para ampliar ese plazo a otro más razonable y que el Tribunal Constitucional no se vea impelido a infringir su propia Ley casi metódica y sistemáticamente?

Porque, se dirá exculpatoriamente, la saturación de trabajo y el escaso presupuesto del TC no permiten cumplir la Ley ... ¿es qué la saturación de trabajo y de recursos acumulados legitima que se incumplan los plazos legales con un orden de magnitud de retraso de un 7.500% sobre el mes prescrito (¡un retraso setenta y cinco veces superior al máximo plazo permitido por su propia Ley!). Sólo cabe atreverse a comparar tamaña infracción legal con la rudeza de la sanción por un exceso de velocidad del 20% sobre el máximo señalado, por retrasos en los pagos a Hacienda, por presentar un escrito de demanda ante un juez un día más tarde del plazo preclusivo establecido o porque los trenes o los aviones lleguen con retrasos sistemáticos de unos cuantos minutos. Y que no vengan los servicios públicos respectivos de multas, Hacienda, trenes o aviones con excusas de que no tienen recursos económicos suficientes para afrontar los deberes de su función. Y si no tienen medios, que los exijan por todos los métodos posibles. O ¿es que los magistrados, para exigir esos medios imprescindibles en su funcionamiento, están haciendo una velada «huelga de celo» a la japonesa sin decirlo?

Especialmente grave resulta este retraso —que no viene justificado en la propia sentencia (ni para pedir excusas a los ciudadanos)—, máxime cuando de esta Ley se derivan tal cantidad de nuevas leyes de las Comunidades Autónomas, planes de urbanismo, actos urgentes de la cotidianidad de la vida urbana, incluso nuevas leyes del Estado, ya que no se aceptan los vacíos normativos, ni esperas en la incertidumbre. Lo más patético —si no fuera porque es dramáticamente sardónico— de esta inexcusable dilación reside en que ya, cuando el Tribunal Constitucional llevaba un retraso del 1.773%¹ en pronunciar su sen-

¹ Tiempo transcurrido de 17 meses y 22 días, desde el 4 de diciembre de 1990, tras el plazo de 5 meses después del 4 de agosto de 1990, fecha en que salió la Ley 8/90 en el BOE, hasta el día 26 de junio de 1992 en que el Gobierno decretó el Texto Refundido.

tencia sobre la Ley 8/90, transcurrió un tiempo precioso como para que se llegara a promulgar el Real Decreto-Legislativo 1/92 (LS92) aprobando el vidrioso texto refundido de la LrS90 con la LS76, verdadera víctima del drama que se estaba escenificando. Tragicómica situación que, vista desde ahora, es como si —presintiendo el TC lo que iba a decir al cabo de cinco años!— le susurrara socarrón a las Cortes: «... andad, corred, seguid adelante con vuestra refundición, que ya veréis el batacazo que os váis a dar», viendo cómo se sofocaban ante la espuria prórroga de plazo que le daban al Gobierno mediante la Ley de acompañamiento de la de Presupuestos de 1992.

Cuando menos —en un acto de candorosa satisfacción pasiva— ¿no sería exigible que las sentencias contengan una *excusatio* cuando sobrepasen un tiempo prudencial establecido en que los magistrados deban razonar y justificar las insalvables dificultades encontradas para tan larga dilación? ¿O es que los intereses temporales de todos los ciudadanos ante la vigencia de las leyes no merecen ser respetados también por el TC? ¿Son irresponsables las demoras no justificadas (sin perjuicio de que fueren justificables) de las resoluciones de los Tribunales? ¿Hasta qué extremos puede llegar la irresponsabilidad objetiva (ya que no subjetiva) de algunos órganos del Poder público?

La bofetada que ha dado al sistema de credibilidades constitucionales el mismo Tribunal Constitucional con el incumplimiento de su propia Ley debe servir a quien corresponda para que se tome muy seriamente esta cuestión vital, mucho más que formal, pues de ella pende la entera credibilidad ética y democrática de nuestras más altas Instituciones.

2.º Otras dudas leves son de carácter «historicista» sobre la responsabilidad política (o técnica) de los autores del texto anulado: el contenido de la Sentencia, desarbolador de todo el entramado jurídico sutil e intrincado de la legislación urbanística, comporta costes sociales (no ya sólo políticos) de cuya irresponsabilidad no cabe encogerse de hombros. ¿Qué tipo de responsabilidades sociales se le puede pedir al Poder público legislador que fue capaz de embarcar a un país hacia una calle sin salida, cuando tal camino podía haberse previsto que estaba cegado? Pero, nos asalta la duda, ¿es qué podía haberse previsto?, ¿quién asume la responsabilidad, cuando menos política e intelectual, de impulsar un proceso que ya se advirtió —con voces de suficiente autoridad jurídica— de que el coste socio-político de elaborar la Ley 8/90 con tales contenidos concretos era un error y que refundir su texto con la del 76 constituyó otro aún mayor, por mucho que dicha refundición fuese un mandato de las propias Cortes?

En las discusiones preparatorias, anteriores al esfuerzo de la propia Ley 8/90 y al denodado trabajo de concertación con las Comunidades Autónomas para la elaboración del texto refundido por la LS92, voces muy cualificadas ya

advirtieron del tipo de conflictos constitucionales en que se incurría, conflictos que ahora la Sentencia ha venido a confirmar. ¿Nadie pide explicaciones ni nadie sale a darlas públicamente? ¿Qué responsabilidades cabe plantear ante los políticos que desoyeron los consejos de no ir por ese camino? ¿Para qué está el Consejo de Estado, cuando en su momento oportuno dio el apoyo o no advirtió de riesgo alguno de inconstitucionalidad en los preceptos que ahora el Tribunal Constitucional fulmina como Júpiter tonante?

Nos dice además la Sentencia que no había sido necesario legislar «así», con tal intensidad y detalle, que debía haberse hecho con otra «densidad normativa» más *light* y más *flú*. ¿Cómo se mide y compara la intensidad de las «condiciones básicas» o de la «densidad normativa»? ¿Es un nuevo «concepto jurídico indeterminado» más, que hemos de integrar en la procelosa dogmática del bloque constitucional? ¿Quién debió haber medido la densidad básica del texto en elaboración para evitar que ascendiese tantos puntos en el *densímetro* legislativo?

Cuestiones éstas harto difíciles de encajar en el contexto político de unos procesos que ocurrieran hace siete y cinco años y, además, cargadas de juicios de valor *ex-post*, que son los peores, más fáciles de emitir y más enojosos de contradecir. Las responsabilidades políticas de los errores cometidos con las leyes son difusas por naturaleza y su búsqueda es siempre esquiva.

3.º Y otras dudas son de carácter político-constitucional de mayor envergadura que —como vulgar ciudadano que sufre los vaivenes de la inseguridad jurídica de leyes que aparecen y desaparecen de la noche a la mañana y sólo como tal— no puedo dejar de formular y, por ende, de sugerir unas ciertamente candorosas propuestas ante la incertidumbre en que nos sume la Sentencia:

Si el Tribunal Constitucional es el *único* y *exclusivo* intérprete de nuestra Carta, ¿por qué no van a poder canalizarse vías de consulta, dictámenes, guías para los cuerpos legisladores que —sólo, claro es, si éstos lo demandan— puedan prevenir los colosales errores que de la anulación de una Ley se pueden inferir? ¿Cómo es posible que el «examinador» final de las leyes no pueda ayudar, cooperar y guiar al Poder legislativo a que apruebe correctamente los ejercicios de los que luego va a ser examinado? ¿Cómo puede examinarse a alguien de materias que previamente el examinador no ha impartido con claridad? ¿No es de mayor *coste social* un «error» interpretativo del legislador, en algo que se podía prever en el momento de su elaboración, que el sutil *coste político* de la consulta precavida de un Poder público a un Órgano constitucional que, además, tiene la exclusiva de su interpretación y es el último escalón posible, tras el cual sólo nos espera el abismo del suspenso y del *vacuum legis*?

¿Por qué no concebir una cierta «línea blanda» de *consultas previas o dictámenes prejugadores* canalizables al máximo Órgano e intérprete *exclusivo* de la Constitución para que se pronuncie sobre ciertos aspectos jurídico-constitucionales, estricta y precisamente planteados, antes de que el mal esté irremisiblemente causado? Si además es el que tiene la capacidad exclusiva de hacerlo, ¿dónde cabe que quien posee la clave última de un proceso —que no sea la salvación o condena divinas— no pueda ser consultado antes, sabiendo que después todo será llanto y crujir de dientes? ¿Cómo es posible que un país entero penda de la marcha a ciegas de los poderes legislativos y que éstos no puedan ni siquiera impetrar a su examinador último para obtener algunas líneas aproximadas de comportamiento, antes de dejarles caer en el error interpretativo y el anatema del supremo custodio de la Constitución?

¿No cabe requerir al Tribunal Constitucional previamente con *consultas sondeadoras* sobre ciertos contenidos sustantivos que se piensa van a armar todo un proyecto de ley (a nivel de borrador, anteproyecto, declaración de intenciones, directrices, etc.) para obtener una nota, una mirada, un guiño, un respuesta, una sonrisa ... una ayuda que pueda orientar sobre su eventual contenido polémico, cuyos costes económicos y sociales, en caso de ser invalidado, desbordan con mucho el beneficio de que toda Ley se presume dotará a la colectividad? Consulta previa al máximo intérprete de la Constitución (no vinculante, pero suficientemente orientadora de sus contenidos, líneas y zonas de peligro) como para que el propio TC *ayude* en la función legisladora procurando evitar los daños ciertos que semejante inseguridad jurídica ocasiona en el cuerpo social tras una debacle como ésta. Antes de la LOAPA existía la vía del *recurso previo* al TC [art.º 79 LOTC 2/79] que provocó la cuasi anulación previa de aquélla con su famosa STC 76/1983, evitando que entrara en vigor. Pero el enojo del legislador de entonces, herido en su orgullo político de Poder humillado, suprimió dicho recurso previo (derogándolo con la LOTC 4/1985), recurso que algún bien encerraría en sí mismo, antes que borrarlo íntegro del mundo jurídico y sin matizaciones.

¿No emiten los Ayuntamientos cédulas urbanísticas previas informativas sobre las condiciones constructivas de una parcela que, si no son exigibles ni vinculantes, son, al menos y a petición de parte, orientadoras de lo que el particular puede edificar en su predio? ¿No se hacen consultas previas a Bruselas sobre ciertos contenidos cuestionables de las leyes que los Gobiernos van a elaborar y antes de promulgarlas? ¿No se hacen consultas prejudiciales al Tribunal de Luxemburgo sobre cuestiones de Derecho europeo (no casos concretos) antes de emprender un largo proceso con sus enormes costos implícitos? Y, el propio Tribunal Constitucional ¿no emite una *declaración previa de constitucionalidad* vinculante sobre la existencia de contradicciones entre los tratados internacionales y la Constitución, a requerimiento del Gobierno o de cualquiera

de ambas Cámaras, con carácter previo al consentimiento definitivo del Estado (art.º 95.2 CE y 78 LOTC)?

Aceptemos que ciertas cuestiones de matiz en el articulado de un anteproyecto sean imposibles de advertir antes de que el texto completo de la Ley haya salido del Parlamento ... Pero cuestiones *formales* de tanta violencia como descolgarse con la total incapacidad del Estado para legislar sobre aspectos *supletorios*, ¿no podía consultarse en una simple nota o cuestión previa, *no prejudicial*, elevada al TC antes de lanzarse por la errónea vía de llenar un texto con más de 100 artículos supletorios? Porque, si no estaba afinada o consolidada la doctrina del propio Tribunal Constitucional sobre este tema cuando se elaboró la Ley 8/90 (LrS90) y su texto refundido (LS92), ¿cómo es posible que el propio TC pueda sentenciar retroactiva e inapelablemente, con criterios doctrinalmente muy discutibles, *generados con posterioridad* a la ley que es juzgada? Los alemanes acotan las facultades de su TC evitando que se pueda anular retroactivamente una ley, con lo que llaman «sentencias prospectivas» que tratarían precisamente de evitar las consecuencias retroactivas de la anulación de las leyes, circunscribiendo su doctrina a las leyes que se promulguen con posterioridad a dicha Sentencia. ¿No cabe aplicar este mismo criterio muy prudencial para no juzgar leyes que ayer fueran constitucionales con los criterios posteriores de hoy? Tengo entendido que ésta es materia nada pacífica en la doctrina, pero ¿es más pacífico causar lesiones retroactivamente anulando todo lo que en su momento procesal adecuado se hubiera legalmente adquirido?

Que no se diga que no hay vía alguna en nuestro actual reparto competencial de equilibrios constitucionales inter-poderes, porque la imaginación jurídica no puede seguir inerte y anclada en los sedicentes principios de equilibrio en la conflictualidad de los tres Poderes, ya enunciados por Locke o Montesquieu. Ni menos que se diga que no puede haberla porque la independencia de los Poderes del Estado es tal que éstos no pueden ni humillarse dudando, ni allanarse consensuando, ni siquiera aprender escuchando, porque sería reconocer que la soberbia del poder ostentado no permite semejantes «blandenguerías» —que cosas así se llegan a oír—.

La sagrada separación de Poderes ¿exige plantear siempre la disyuntiva de la batalla o nada; el restallar del látigo del conflicto desatado o el silencio de la duda; la confrontación final y a muerte o el adentrarse a ciegas por el oscuro túnel hasta el fallo final? ¿O el recurso de inconstitucionalidad con la ley ya en vigor encima de la mesa o nada? ¿Los daños incuantificables o el vacío de entes sin rostro? Porque tampoco cabe que se argumente que la consulta sea una forma de tutela previa, una interferencia del Poder consultado sobre el consultor. Ni menos que se diga que el TC no querría nunca pronunciarse y atarse sobre un tema antes de la batalla real con todo el despliegue de tropas en línea de

combate, porque sería como «autolimitarse» y predefinir sus líneas, restándole capacidad de maniobra ante una eventual libertad de interpretación posterior, ya que no osaría desdecirse más tarde de lo que antes dijera. Tal posición sería configurarse infalible como un dios, no sometible a sus propios errores. ¿O es que el pleno del Tribunal Constitucional es como el Papa de la Constitución? Ni menos cabría argüir que lo que unos magistrados hace siete años dijeran no puede atar a lo que otros distintos puedan decir sobre lo mismo, porque eso impediría al propio TC evolucionar en su doctrina...

Que no se diga tampoco que no hay nada que hacer; incluso que algún sádico argumente que esos conflictos son sanos, depuradores y forjadores en sí mismos, porque si de tales conflictos no se pueden extraer las enseñanzas necesarias para retroalimentar el sistema y poder encauzarlo por las vías que permitan llegar a evitarlos es que ya habríamos llegado a las puertas de la muerte entrópica del propio sistema, sumido en el masoquista placer del conflicto *per se* e incapacitado para evolucionar hacia mayores cotas de racionalidad.

No se puede dejar de advertir que se está ante una Sentencia que sale al cabo de siete años de aplicación y ejercicio de preceptos fundamentales de una ley que jurídico-teóricamente «nacieron ya nulos» —según dicha Sentencia nos hace ver— para acabar diciéndonos que, mientras no legislen «los que debían haberlo hecho», las partes supletorias que re-entran en vigor son las de la ley anterior a la misma Constitución. El vacío dejado por la anulación de los vitales preceptos es de inmediato rellenado por el propio Tribunal Constitucional, en un juego de manos de emergencia, echando mano de las leyes anteriores a la Constitución (LS76), ya que éstas sí que pueden re-entrar en vigor, por ser anteriores a ésta y no serles exigible su *pedigree* de constitucionalidad. Y la Ley posterior anulada debe sumirse en la nada de su inexistencia ontológica, por incompetencia sobrevenida de quien la elaboró. Decisión, la de resucitar una ley preconstitucional, que encierra la paradoja de que la propia Sentencia la ha «constitucionalizado» llegando a ser ahora —si bien supletoriamente— un cuerpo legal con mayor vigencia y mejor «constitucionalidad sobrevenida» que las partes de la ley recién anuladas, las cuales «nunca llegaron a existir». Los actos derivados de dicha ley provisionalmente constitucionalizada (LS76) que ahora se dicten ¿serán «más constitucionales» y legítimos que los derivados de la LrS90 o LS92? Lo que un Estado constitucional legisla (por «pasarse» de atribuciones formales, no por sus contenidos materiales) deviene «nada constitucional» y, por ende, es anulado de raíz, mientras que lo que legislara un Estado no sólo preconstitucional sino inconstitucional, deviene válidamente constitucionalizado? O no entiendo nada o parece como si se hubiera querido castigar al legislador constitucional «competencialmente incompetente» por su osadía; aunque con el castigo caigan también los súbditos ajenos a la polémica. Es como los feudales castigos de destierro, quema del hogar y confiscación de

todos los bienes, que sumían a los herederos del culpable en la miseria y el deshonra durante generaciones, incluso a borrar su nombre de la Historia.

Y si no hay vía actualmente, que se cree el camino adecuado para resolver conflictos antes de que estallen, como si de la fortuita imprevisibilidad de la caída de un rayo se tratare. Todo esfuerzo imaginable es necesario, antes de ver enlodada la credibilidad de los Poderes públicos ante la mirada estupefacta de los vulgares ciudadanos que intentan cumplir las leyes, para que después nos digan que fue más listo el que no hizo caso de dicha Ley, porque «ha resultado» que incumpléndola ha obtenido la «razón de la verdad» del mismísimo Tribunal Constitucional. Porque, ¿no deviene eventualmente más avisado el que hoy no cumple una ley o recurre sistemáticamente sus actos de aplicación suponiendo que mañana puede ser anulada, que aquel sujeto que la cumple y calla?

Municipios hay que ya han planteado quejas y recursos contra el «error» sobrevenido del legislador que les ha hecho incurrir en costes sociales, desgastes políticos, reclamación de devoluciones, cuantiosas indemnizaciones, valoraciones de suelo y gastos enormes de elaboración de planes y de licencias otorgadas de buena fe que, con arreglo estricto a la Ley entonces vigente, se han venido produciendo desde que devinieron inertes, nulos, así como todos los innumerables actos de gobierno que de ella se han derivado. La avalancha de leyes urbanísticas autonómicas, clónicas de la anulada, que se está produciendo ante la deslegalización sobrevenida de casi todos sus planeamientos municipales aprobados, con el fin de evitar el colapso de su ordenación y de los actos administrativos derivados, es un espectáculo inaudito de premura y angustia legislativa ante el *horror vacui*, de sentimiento de miseria ante su propia imprevisión legisladora, como si hubieran sido ellas, las Comunidades Autónomas, las castigadas por el Tribunal Constitucional y se sintieran impelidas a legislar «por la fuerza», bien a su pesar (incluso con leyes apresuradamente promulgadas con efectos retroactivos al día anterior al de la STC). ¿Previeron este efecto *boomerang* los magistrados del Tribunal Constitucional? ¿O les ha pasado lo mismo que con Ceuta y Melilla?

Porque se está hablando de que los efectos de una palabra (como declarar «inconstitucional» algo) ocasiona la anulación no sólo de los preceptos incursos, sino de todos los actos derivados de esa norma, lo que causa *daños de hecho*, de los de verdad, no de teorías, especulaciones o aspectos virtuales de las ideas o del pensamiento etéreo. ¿Cómo puede pensarse que es más importante la «verdad dogmática» de la interpretación eventual de un precepto constitucional que el daño o efectos de hacer y deshacer una gran parte substancial de la vida administrativa y económica de un país con efectos retroactivos acumulados durante la magnitud de un septenio? Recuérdese cómo, para evitar estos efectos, surgieron las «sentencias prospectivas» del sistema constitucional alemán. Todo

sería acotar el efecto retrodictor de la Sentencia, incluso aceptando que —además de los actos ya firmes como cosa juzgada— ningún nuevo acto administrativo derivado de leyes anuladas pueda producirse con arreglo a dicho precepto inconstitucional; todo, antes de dejar en el aire o anulables casi todos los infinitos actos que se hubieran podido producir, aunque no mediara recurso alguno contra ellos.

Porque ahora han comenzado los jueces y magistrados de los Tribunales Contencioso-Administrativos a interpretar a su manera los propios efectos de la Sentencia en los recursos en marcha... y de su comprensible tendencia a lavarse las manos elevando el tiro se van a derivar una enormidad de recursos anulando casi todo lo que se haya hecho urbanísticamente desde hace siete años, en cuanto aparezca la más pequeña sombra de anulabilidad de los actos municipales. Nos podemos quedar sin los planes municipales de los últimos años, tras el colosal esfuerzo que ha significado para todo el país su revisión o adaptación. No quiero ni pensarlo.

¿Es posible que las democracias avanzadas no prevean *sistemas de intercomunicación previsor*a para evitar, prevenir o suavizar los efectos apabullantes que semejantes sentencias conllevan, todo antes de inundarnos con los plañideros lamentos atónitos ante el colosal revolcón de todo un Poder legislativo. La pesada carga de inseguridad jurídica que semejante duda seguirá haciendo gravitar sobre las futuras leyes eventualmente amenazadas por recursos de inconstitucionalidad no deja de embargarnos, ¿quién nos asegura que los criterios de hoy del TC no devendrán contrarios a los de mañana y que entonces habría que replantear en sentido inverso todas las anulaciones que, en ejecución de esta Sentencia, se produzcan ahora? ¿No es este mecanismo infernal de «duda metódica» ante cualquier recurso de inconstitucionalidad una «mina antipersonal» puesta debajo de la «confianza legítima» en la seguridad jurídica de los ciudadanos que cumplen las leyes vigentes?

¿Cómo es posible que una cuestión meramente formal —de *quién* dice y *cómo* dice no importa el *qué*, sino tan sólo saber si es válido el nombre del legislador que lo diga— puede causar tales estropicios en todo el cuerpo social, con un fantástico encogimiento de hombros? La indignación ciudadana no puede ser ignorada por el propio Tribunal Constitucional ante la irresponsabilidad que encapsula navegar en las nubes jurídico-formales sin percatarse de los múltiples cadáveres que inadvertidamente van siendo regados por el suelo de la dura realidad económico-social.

4.º Y, por otra parte, una última duda ya replegándonos en una final instancia procesal. Supóngase ya dictada la Sentencia por el Pleno del Tribunal Constitucional con todos sus razonamientos jurídicos (para no alterar la inde-

pendencia del Tribunal en sus pronunciamientos fundamentales) y ante la inminencia de su firma, con todas sus posibles consecuencias puestas sobre la mesa, pregunto ingenuamente: ¿no podría arbitrarse un mecanismo consultivo para que —con carácter *orientativo* y *antes* de la redacción definitiva de las *conclusiones* de la sentencia— pudiera abrirse un trámite breve de *consultas previas con los recurrentes* y personados en el recurso (y bajo juramento de silencio), para poder *estudiar las consecuencias fácticas* de la sentencia a punto de firmarse? Su único objeto sería que el Tribunal Constitucional prospecte, calibre, sopesa y filtre —con los que mejor saben el alcance de los posibles efectos en su propia materia— la forma precisa de elaborar sus conclusiones, disminuyendo o minimizando los eventuales daños no deseados o encubiertos bajo su aplicación, para tratar de evitar entrar como un elefante en una cacharrería en la aplicación de la misma.

No se puede pretender que los magistrados del Tribunal Constitucional dominen todas las sutiles materias que les están encomendadas; por lo que, hasta incluso ellos, ¿no podrían intentar conocer de primera mano los eventuales efectos de la sentencia que van a pronunciar, procurando que, sin dejar de ser inapelable lo ya sentenciado y sin torcer sus pronunciamientos básicos, puedan evaluarse y, por ende, desminuirse los daños colaterales de los actos legales y administrativos derivados de los preceptos o leyes anuladas con dicha sentencia? El mecanismo permitiría, no el exceptuar, sino salvar con criterios materiales precisos los actos o efectos generales que, por cuestiones de seguridad jurídica, se hubieran producido de buena fe (la llamada «confianza legítima») y con carácter global desde la entrada en vigor de la ley sancionada.

Salvedades expresas de casos genéricos de aplicación de las propias Sentencias ya han sido utilizadas repetidas veces por el propio Tribunal Constitucional. Máxime cuando, en sentencias como ésta, el propio Tribunal reconoce ser un problema meramente formal de legitimidad del órgano que promulga la Ley, sin inconstitucionalizar ni anular, en absoluto, el fondo material de la Ley al no quedar afectados principios constitucionales sobre la libertad, los bienes, la integridad o seguridad de las personas ni Instituciones (como ocurriera con la Sentencia de la «patada en la puerta», que socavaba principios sagrados de la seguridad domiciliar de las personas).

No hago más que reiterar una inmensamente candorosa pregunta: ¿qué sistemas de colaboración pueden establecerse entre los tres poderes supremos del Estado —judicial, legislativo y ejecutivo— y el máximo Órgano constitucional para que cooperen en evitar inconmensurables daños *de facto* de tal envergadura como la que nos ocupa? Cuando el propio Tribunal Constitucional está incitando a que la lealtad constitucional entre las tres Administraciones públicas —General, Autonómica y Local— mediante su cooperación y leal colabora-

ción interadministrativa sea asidua, real y efectiva, ¿cómo no se indican cauces de cooperación leal con el propio TC antes de llegar a aprobar leyes cuya anulación posterior genera efectos devastadores?

Irresponsabilidad social de los políticos legisladores, irresponsabilidad económica de los magistrados del Tribunal Constitucional, irresponsabilidad de los jueces interpretadores de las Sentencias del TC, etc. ¿Dónde estamos como para no abordar seriamente y en profundidad las *reglas del juego democrático y de cooperación eficaz* entre **todos** los Poderes públicos? El que discutan crudamente las Autonomías balbucientes con el Estado y viceversa es normal en procesos de decenios de transición hasta la consolidación de un difícil Estado autonómico, como el que nos hemos configurado. Pero que se produzcan revolcones de esta envergadura entre el Poder legislativo estatal y el máximo Órgano constitucional, sin que existan circuitos, ni siquiera previstos, de colaboración, leal consulta, intercambio de opiniones o informes previos o predefinitivos orientadores que otorguen un cierto espacio de seguridad (nunca se podrá evitar que los cuerpos legislativos, más dinámicos, múltiples e imaginativos, puedan engendrar leyes claramente osadas bordeando los límites constitucionales), ¡no puede ser nunca una carencia de la que una democracia —basada en el consenso permanente y resolución dialogada de los conflictos— pueda sentirse segura y menos aún satisfecha!

Que el camino de *prueba y error* es el camino universal en las transformaciones científicas, incluso en la evolución de todo sistema de aprendizaje, retroalimentación y autorregulación nadie lo duda; pero, precisamente, por ello, debe pensarse ya en ir introduciendo las medidas correctoras de tales procesos que muestren que el sistema está verdaderamente vivo y, además, que es *inteligente*, no un ente cosificado, necio e inerte, o ya irremisiblemente sumido en su muerte entrópica.

Estoy convencido de que si se quiere legislar en esta línea de no tener siempre que matar moscas de legitimidad a cañonazos de anulaciones se podrá matizar, afinar, filtrar, deslindar o distinguir lo que sea preciso. Cualquier cosa, menos tener que aceptar que todo está bien como está, aunque sus efectos sean apabullantes. Porque si no se sabe hacer algo y pronto tendremos que aceptar, con el Presidente italiano Pertini, que en este país «*manca finezza*».