

# **Panorama actual del Derecho urbanístico \***

**Juan Luis de la Vallina Velarde**  
Catedrático de Derecho administrativo

## I

El Derecho urbanístico como cualquier otro sector del Ordenamiento jurídico, especialmente de aquellos pertenecientes al Derecho público, ha de ser considerado partiendo de la norma constitucional, tanto en lo que se refiere a los contenidos materiales como a los aspectos orgánicos-competenciales. Y ello por cuanto que la Constitución de 1978, como es bien sabido, no tiene un carácter puramente programático, sino un valor normativo fundamental al que ha de acomodarse el resto del ordenamiento jurídico.

La Constitución española con la nueva distribución territorial del poder diseñada en su Título VIII y, concretamente, con el reconocimiento de las Comunidades Autónomas, estaba llamada a alterar sustancialmente el sistema hasta entonces vigente en relación a la ordenación del territorio y el urbanismo, al hacerse presente en la escena político-administrativa un nuevo personaje que va a asumir en este ámbito importantes competencias, como es el caso de la autonomía de nacionalidades y regiones...

Esta situación, con la consiguiente repercusión en el campo del urbanismo, fue lógicamente objeto de consideración por parte del intérprete de la Constitución. En efecto, la repercusión y consecuencias de los principios constitucionales fueron puestas de relieve por el Tribunal Constitucional (TC, en adelante) en diversos pronunciamientos. Inicialmente, de forma tangencial, en Sentencias tales como la 56/1986, de 13 de mayo, que resolvió un conflicto de competencias promovido por el Gobierno vasco contra acuerdo del Consejo de Ministros que, en aplicación del artículo 180.2 de la Ley del Suelo de 1976, excepcionó la competencia municipal para otorgar las correspondientes licencias para la construcción de cuarteles de la Guardia civil y Comisarías de la Policía nacional; las Sentencias 213/1988, de 11 de noviembre, y 259/1988, de 22 de diciembre, que resolvieron recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Pre-

---

\* Texto de la Conferencia inaugural del Curso sobre Régimen urbanístico organizado por el Instituto Nacional de Administración pública y la Federación Asturiana de Concejos. Se mantiene básicamente el texto impartido incorporándose las notas correspondientes.

sidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de Ordenación urbanística de Cataluña y el correspondiente Decreto de desarrollo, que facultaban al Consejero de la Generalidad para suspender los efectos de determinados instrumentos municipales de planeamiento urbanístico, al margen del sistema previsto en la Ley de Bases de Régimen local de 1985. Y ya de manera frontal y directa en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad promovidos por diferentes Parlamentos y Gobiernos autonómicos contra la Ley estatal de Reforma del Régimen urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 y su Texto refundido de 1992.

Esta última sentencia, como es bien notorio, supuso una auténtica conmoción y derrumbe de todo el sistema jurídico vigente en materia de urbanismo, hasta tal punto que GARCÍA DE ENTERRÍA la ha podido comparar, gráficamente, con los efectos de un tornado que «en unos segundos destruye súbitamente el pueblo pacientemente construido durante varias generaciones»<sup>1</sup>.

Por ello, evidentemente, el panorama actual del Derecho urbanístico ha de ser considerado y expuesto a partir de dicha Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997 y de las consecuencias jurídicas de ella derivadas. No obstante, para centrar adecuadamente la cuestión y comprender el sentido y alcance de la norma constitucional en este ámbito y la interpretación dada a la misma por el TC, conviene arrancar de una visión histórica de nuestro sistema jurídico urbanístico.

### III

Prescindiendo de los antecedentes relativos a las medidas conducentes al ensanche y reforma interior —como consecuencia del aumento de la población motivada por los movimientos ocasionados por la migración del campo<sup>2</sup>—, inicialmente de carácter particular para ciertas ciudades, tales como fueron los Planes de Ensanche de Madrid (R.D. de 19 de julio de 1860, Plan Castro) y Barcelona (R.D. de 31 de mayo de 1886, Plan Cerdá) y más tarde con carácter general (Ley de Ensanche de 29 de junio de 1864 y Reglamento de 25 de abril de 1867; Ley de 22 de diciembre de 1876 —que reformó la anterior Ley de 1864— y Reglamento de 19 de fe-

<sup>1</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI», en *Rev. española de Derecho administrativo*, n.º 99, p. 395.

<sup>2</sup> *Vid.* al respecto M. BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español 1812-1956* (Madrid, 1973).

brero de 1877; Ley de Saneamiento y Reforma Interior de 18 de marzo de 1895), así como de las Leyes de Ordenación de grandes ciudades de los años cuarenta (Madrid: Ley de 25 de noviembre de 1944; Bilbao: Ley 17 de julio de 1945; Valencia: Ley de 18 de diciembre de 1946, y Barcelona: Ley de 3 de diciembre de 1953)<sup>3</sup>, el Derecho urbanístico español tiene como fecha de nacimiento la de 12 de mayo de 1956 en que se aprueba la Ley de Ordenación urbana y régimen del suelo, conocida como Ley del Suelo.

La iniciativa de la ley correspondió al entonces Ministerio de la Gobernación, que asumía las competencias sobre la Administración local (todavía se puede leer con interés el discurso de presentación de la ley en las Cortes por el Ministro PÉREZ GONZÁLEZ, Catedrático de Derecho civil; el n.º 88 de la *Revista de Estudios de la Vida Local* está dedicado a la ley y recoge dicho discurso) y su redacción se encuentra inspirada por un administrativista pleno de sentido común, del *seny* propio de un gran catalán, que fue el prof. Manuel BALLBÉ (de jurista genial lo califica GARCÍA DE ENTERRÍA).

Se trata de una ley que interviene la propiedad del suelo con el fin de ordenar el desarrollo urbano, evitando que los núcleos de población surjan anárquicamente y se desarrollen al capricho de cada uno de sus habitantes. Por ello la idea básica en la que descansa la ley es la del plan (*planning* de la ordenación urbana del mundo anglosajón), entendiendo por tal la previsión racional a la que se somete la actuación urbanizadora y de edificación en un determinado horizonte temporal, de forma tal que las decisiones básicas de la configuración urbana no descansarán ya en la voluntad del titular del derecho subjetivo de la propiedad del suelo, que con anterioridad tan sólo se encontraba, en su caso, con la limitación que podía suponer la Ordenanza municipal de Edificación con su determinación de alineaciones y rasantes. La ley configura el urbanismo como función pública plenamente sometida al Derecho a través del correspondiente plan que determinará el uso del suelo y la edificación. Se trata de una regulación global y de conjunto del fenómeno urbanístico en todos sus aspectos, superando las medidas concretas y coyunturales propias de la normativa anterior.

Se puede decir que es una ley absolutamente novedosa, tanto en el orden jurídico-positivo como doctrinal: originalidad que entrañó inicialmente, junto a indudables logros positivos, la dificultad en muchas oca-

<sup>3</sup> Cfr. F. DE TERÁN, *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible* (Barcelona, 1978), pp. 24 ss. y 192 ss., especialmente.

siones de su aplicación práctica por falta de la debida formación y mentalidad de administradores, técnicos, juristas y jueces. No obstante, es evidente que la configuración y desarrollo que nuestras ciudades experimentaron en la década de los años sesenta, de desarrollo económico, respondió a la concepción del urbanismo de esta ley, lo que permitió a nuestras ciudades entrar «con buen pie en la civilización urbana», en la que nos encontramos, tal como dice GARCÍA DE ENTERRÍA <sup>4</sup>. Todo ello hace que resulten sumamente justos los méritos que unánimemente se reconocen a esta ley.

Tras una larga etapa de vigencia de la normativa de 1956 y cuando la mentalidad de quienes debían aplicarla, tanto en su condición de administradores como de administrados, estaba ya hecha a sus postulados, tuvo lugar la primera modificación <sup>5</sup>.

Fue la Ley de 2 de mayo de 1975 la que modifica parcialmente la Ley del Suelo, pretendiendo recoger la experiencia derivada de su aplicación. Ello se refleja en el intento de lograr la necesaria flexibilidad de los instrumentos de planeamiento, así como limitar los facultades absolutamente discrecionales del planificador urbanístico, fijando unos determinados estándares que aseguren unos objetivos urbanísticos mínimos (zonas verdes, equipamientos sociales, aparcamientos...), al mismo tiempo que se perfeccionan las técnicas para la justa distribución de las cargas y beneficios derivados del planeamiento (aprovechamiento medio en suelo urbanizable) y la adecuada recuperación de plusvalías por la colectividad. Igualmente, la reforma reforzó los mecanismos preventivos y represivos para asegurar la debida disciplina en la actuación urbanizadora. La propia Ley de modificación establecía en su Disposición Final segunda la redacción de un texto refundido que fue aprobado por R.D. 1346/1976, de 9 de abril.

Ésta es la normativa urbanística vigente cuando se aprueba la Constitución española.

<sup>4</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El Derecho urbanístico...*, op. cit., p. 395.

<sup>5</sup> M. BALLBÉ, *Comentarios sobre la Ley del Suelo*, en Jornadas municipalistas de las Islas Canarias (Las Palmas, 1957), ante las dificultades prácticas que presentaba la aplicación de la ley —y que no se le escapaban—, se mostraba partidario de limitar su vigencia en el tiempo, para una vez formada la opinión pública y la correspondiente mentalidad como fruto de la ley, aprobar un nuevo texto legal.

## III

La norma constitucional con el reconocimiento de la amplia autonomía político-administrativa de las Comunidades Autónomas que se contiene en su Título VIII, exige la necesaria distribución competencial tanto de carácter legislativo como ejecutivo, entre ellas y el Estado.

Al respecto el artículo 148, en su apartado 1.3.º, establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia sobre la «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». En base a dicho precepto todos los Estatutos de las 17 Comunidades Autónomas han asumido esta competencia con carácter exclusivo, entendiendo comprendida dentro de ella tanto la potestad legislativa, como poderes de ejecución y gestión.

Desde un primer momento —incluso en pleno régimen preautonómico<sup>6</sup>—, los decretos de transferencias han atribuido a las Comunidades Autónomas las competencias y responsabilidades que hasta entonces correspondían a la Administración del Estado, de conformidad a la Ley del Suelo de 1976 y sus disposiciones complementarias. Ello entrañaba que el Texto refundido de 1976 era admitido y respetado inicialmente por todas las Comunidades Autónomas: éstas se limitaron a ejercer las competencias meramente ejecutivas de control sobre las entidades municipales, mientras que en el plano legislativo no sintieron la necesidad de aprobar una legislación alternativa en el ámbito urbanístico, bastándoles una regulación meramente puntual de carácter complementario y plenamente acorde con el sentido y alcance de la norma preconstitucional, para acomodar la función pública urbanística al nuevo ordenamiento autonómico. Como dice T. R. FERNÁNDEZ<sup>7</sup>, «era... cuestión absolutamente pacífica ... la pervivencia de una misma cultura urbanística y la existencia de un consenso básico en torno a lo que podemos llamar un auténtico *ius commune*, segregado día a día a lo largo de las tres últimas décadas».

Esta situación va a ser alterada como consecuencia de la aprobación por el Estado de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma urbanística y Valoraciones, que expresamente contemplaba su refundición con las disposiciones que quedaban vigentes de la Ley del Suelo de 1976 (Disposición Final 2.1; delegación legislativa rehabilitada por la Disposición Final 5.1 de la Ley 31/1991, de 31 de diciembre). Ello dio lugar al Texto re-

<sup>6</sup> Vid. T. R. FERNÁNDEZ, «El urbanismo en la jurisprudencia constitucional. Notas críticas», en *Rev. de Derecho urbanístico*, marzo-abril 1989, pp. 13-14.

<sup>7</sup> T. R. FERNÁNDEZ, «El desconcertante presente, el imprevisible y preocupante futuro del derecho urbanístico español», en *Rev. española de Derecho administrativo*, n.º 94, pp. 190-191.

fundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. La reforma se efectúa en base a los títulos competenciales que el Estado entendía le correspondían de conformidad al artículo 149 de la Constitución. (La Disposición Final del Real Decreto Legislativo enumera los títulos competenciales en que se basa, que eran los números 1.º, 8.º, 13.º, 18.º y 23.º del art. 149.1. de la Constitución).

Esta nueva regulación del urbanismo, que vino a sustituir al texto de la Ley del Suelo de 1976, no va a ser bien recibida, pues al margen de que se trate de una normativa excesivamente dogmática, poco realista y operativa en ocasiones, no se preocupó de buscar el acuerdo con los diferentes ámbitos de intereses afectados. Prueba de ello son los recursos de inconstitucionalidad contra ella interpuestos por parte de distintos Parlamentos y Gobiernos autonómicos, inicialmente contra la Ley 8/1990 y posteriormente contra el Texto refundido de 1992. Recursos que dieron lugar a la STC de 20 de marzo de 1997, con el efecto bien conocido de echar abajo todo el sistema jurídico urbanístico al anular, por motivos estrictamente competenciales, más de 200 artículos del mencionado Texto refundido.

Prescindiendo en estos momentos de las críticas que se han dirigido al pronunciamiento constitucional —tanto respecto a su argumentación como a su alcance—, limitándonos a constatar sus efectos, nos encontramos con los siguientes criterios determinantes del ordenamiento jurídico urbanístico:

1) La competencia para establecer la legislación en relación a la ordenación del territorio y al urbanismo corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, de conformidad al llamado bloque de constitucionalidad (Constitución y «las leyes que dentro del marco constitucional se hubieren dictado para delimitar la competencia del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de la competencia», art. 28.1 LOTC).

2) El Estado tan sólo dispone de competencia para legislar sobre los principios y condiciones básicas del estatuto legal de la propiedad inmobiliaria, lo que —por otra parte— para el TC «no es sinónimo de legislación básica, bases o normas básicas» [FJ 7 a)], sino de aquellas condiciones imprescindibles o necesarias que garanticen la igualdad, «que no puede consistir en una igualdad formal absoluta... de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana» (FJ 8). Igualmente, al Estado corresponde determinar los criterios de valoración que permitan definir el contenido económico del derecho, así como otras cuestiones puntuales referidas a materias de legislación civil, registro de

propiedad y notariado (art. 149.1.8.º) y también sobre expropiación forzosa, procedimiento administrativo común y responsabilidad de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.º).

3) La competencia exclusiva que corresponde a las Comunidades Autónomas priva al Estado de poder dictar normas con carácter meramente supletorio a los efectos del artículo 149.3 de la Constitución. Dicho precepto no entraña una cláusula de atribución universal de competencias, por lo que para poder legislar en materia urbanística sería preciso que dispusiera de poderes propios, de los que carece, según la propia sentencia, ya que «todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva» [FJ. 12.c)]. Es decir, la supletoriedad de una norma no puede venir determinada «desde normas especialmente aprobadas con tan exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación» [FJ. 12.c)], remitiéndose a la doctrina constitucional contenida en la STC 147/1991 y rectificando posiciones mantenidas en anteriores sentencias]. De esta forma quedan invalidados por vicio de incompetencia nada menos que 177 artículos del Texto refundido de 1992 por su alcance supletorio.

4) Consecuencia de todo ello es que no solamente queda anulado por inconstitucional gran parte del ordenamiento jurídico urbanístico vigente, sino que, al alcanzar dicha declaración de inconstitucionalidad también a la disposición derogatoria, tal pronunciamiento supone dejar sin efecto la abrogación que efectuaba del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, puesto que dicha normativa urbanística, para el TC, no se encuentra a disposición del Estado» ya sea para alterarla (aun con eficacia supletoria) o para derogarla» [FJ 12.d)]. Con ello, sorprendentemente nos encontramos con la resurrección jurídica del texto de 1976, ahora sí con carácter supletorio. Vale como Derecho supletorio el Derecho estatal preconstitucional, pero no tiene tal posibilidad el Derecho estatal posconstitucional. Situación ésta que ha llevado a conceptualizar la STC como un ejemplo de lo que la doctrina italiana califica de *sentencias manipulativas* de los Tribunales constitucionales <sup>8</sup>.

Cuestión ésta ciertamente muy objetable tanto en puros principios, como en atención a la cuestión concreta del Derecho urbanístico, ya que desde esta última dimensión es posible comprobar que no todo el territorio nacional está constituido por Comunidades Autónomas con compe-

<sup>8</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El Derecho urbanístico...*, op. cit., p. 400.

tencia legislativa exclusiva en la materia. Ceuta y Melilla, como la doctrina se ha apresurado a manifestar, carecen de potestad legislativa, por lo que al menos para ellas dispone el Estado de competencias en orden al urbanismo <sup>9</sup>.

Los efectos derivados de estos criterios contenidos en la STC nos enfrentaban con el siguiente panorama normativo a la hora de precisar el ordenamiento urbanístico vigente a raíz del fallo constitucional.

1) En primer lugar, una serie de preceptos sueltos y en ocasiones inconexos del Texto refundido de 1992, salvados del naufragio producido por la STC, bien por no haber sido objeto de impugnación o por no recaer sobre ellos tacha de inconstitucionalidad con la consiguiente expulsión del ordenamiento vigente. No obstante, la efectiva eficacia operativa de estos preceptos se presenta, en muchos casos, como problemática, ya que en ocasiones sólo adquieren sentido en función y en el contexto de otros que han sido anulados por el TC.

Por otra parte, la posterior STS de 25 de junio de 1997 anuló determinados preceptos del texto refundido de 1992 que quedaban vigentes, por exceso del Gobierno (*ultra vires*) en el uso de la delegación legislativa que otorgaba la Ley de 1990.

2) La legislación básica estatal posterior al Texto refundido de 1992 en cuanto que no ha sido declarada inconstitucional, tal como la Ley de 14 de abril de 1997 (procedente del Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio), encaminada a incrementar la oferta de suelo, agilizar los procedimientos de aprobación de planes y disminuir las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico (el porcentaje se rebaja del 15 por 100 al 10 por 100). Aunque formalmente a dicha ley no le alcanzaba la declaración de inconstitucionalidad, materialmente incurría en ella, en la medida que regulaba cuestiones propias de la competencia autonómica y alguno de sus preceptos se dictaba con carácter meramente supletorio, posibilidad que no estaba al alcance de la potestad legislativa del Estado (la depuración de la norma de conformidad a la doctrina constitucional se efectuó por la Ley 6/1998, de 13 de abril, ya que la derogó).

3) Algunas leyes puntuales autonómicas que puedan conservar aplicación, aun con la pérdida de vigencia de las normas, en las que en ocasiones se basaban, por haber sido declaradas inconstitucionales.

---

<sup>9</sup> Cfr. sobre este punto E. DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*, 2.ª ed. (Pamplona, 1999), pp. 288-289 y la bibliografía allí citada.



4) El Texto refundido de 1976 como norma supletoria, pero en todo caso acomodado al bloque de constitucionalidad (Constitución, Estatutos de Autonomía y demás leyes posteriores delimitadoras o armonizadoras de la competencia, tal como la Ley de Bases de Régimen local de 1985).

De lo expuesto fácilmente se deduce que nos encontramos ante una compleja y difícil situación a la hora de determinar la normativa aplicable, con el agravante de no resultar fácil pronunciarse acerca de las consecuencias del fallo constitucional, tanto respecto al segundo nivel de la normativa bifásica urbanística constituida por el planeamiento, como sobre actuaciones realizadas o en ejecución al amparo de los preceptos declarados inconstitucionales. En muchos casos esa problemática puede encontrarse *sub-judice* como consecuencia de la lentitud de la justicia administrativa.

Ante esta desconcertante situación —en expresión de T. R. FERNÁNDEZ— derivada de la STC y para intentar poner orden en el maltrecho ordenamiento urbanístico, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se vieron precisados a tomar medidas.

El Estado, donde se había producido el cambio de signo político en el Gobierno y el actual titular —el Partido Popular— quería hacer suyas las recomendaciones del Informe del Tribunal de la Competencia de 1993 sobre la conveniencia de introducir mecanismos de mercado que facilitasen la liberalización del suelo, aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV, en adelante), que pretende moverse en el estrecho marco competencial que el TC reserva al Estado en estas materias. Concretamente, tal como precisa su Exposición de Motivos, persigue «regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en la urbanización». Normativa que ya fue objeto de modificación por el R.D-ley 4/2000, de 23 de junio, intentando profundizar en la idea liberalizadora «para incrementar la oferta de suelo al modificar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios» (preámbulo del Decreto-ley).

Legislación estatal que dada la tensión existente en la materia y que se refleja y aflora en la STC pudiera ser motivo de un nuevo fallo del TC, que venga a crear un problema añadido, como lo prueba la interposición de recursos de inconstitucionalidad por parte de las Comunidades Autónomas contra el Decreto-ley del presente año. En la doctrina,

L. PAREJO<sup>10</sup> llega a conclusiones muy críticas sobre la Ley estatal de 1998, dudando de la constitucionalidad de algunos de sus preceptos, consideraciones que pueden ser aplicables, igualmente, al Real Decreto-ley 4/2000.

De todas formas, esta normativa estatal es necesariamente el punto de partida para intentar recomponer de manera mínimamente uniforme y coherente el desquiciado ordenamiento urbanístico, dado su carácter de legislación reguladora de las condiciones básicas acerca de la propiedad del suelo y criterios de valoración, aunque la expresión *básica* no deba entenderse en este caso en su sentido técnico jurídico, según criterio del TC, como ya quedó indicado.

Por su parte, las Comunidades Autónomas también entendieron obligado actuar en el plano legislativo para cubrir el vacío legal producido por el fallo constitucional. Algunos Parlamentos regionales el mismo día en que se publicó la sentencia aprobaron una *ley-remedio* para el roto producido; así, las Leyes de 25 de abril de 1997 del País Vasco y Cantabria. La normativa vasca perseguía mantener la plusvalía del 15 por 100 en favor de los municipios que el Estado había rebajado al 10 por 100 días antes, por la Ley de 14 de abril de 1997, así como las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo, para no dejar desprovistos de estas técnicas a los planes aprobados al amparo de la ley declarada inconstitucional. Cantabria, sin meterse en mayores dibujos, optó por la vía más simple estableciendo que regirá «íntegramente como Derecho propio el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997».

A partir de ese momento las diferentes Comunidades Autónomas —prescindiendo de aquellas que ya tenían con anterioridad un Derecho urbanístico propio alternativo al del Estado (caso de Cataluña, Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio; Valencia, Ley 6/1994, de 15 de noviembre, o Navarra, Ley 10/1994, de 4 de julio, por lo que se limitaron a dictar las disposiciones precisas para acomodarlo a la nueva Ley estatal de Régimen del Suelo y Valoraciones)—, han ido aprobando leyes, en muchos casos con carácter urgente y transitorio, que en gran medida se limitaban a transcribir y dar carácter de Derecho propio a los contenidos del Texto refundido de 1992 declarado inconstitucional por motivos competenciales, haciendo gala de una técnica legislativa más que discutible. Tal es el caso de Andalucía (Ley 1/1997, de 18 de julio), Castilla-La Mancha (Ley 5/1997, de 10 de julio) y Extremadura (Ley 13/1997, de 23

<sup>10</sup> Vid. L. PAREJO, «El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística: marco general estatal y espacio decisonal autonómico tras la Ley 6/1998, de 13 de abril», en *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro* (Madrid, 1998), pp. 103 ss.

de diciembre). Y en los últimos tiempos, ya más reflexivamente, las Comunidades Autónomas han aprobado leyes de ordenación territorial y urbanismo como Derecho propio en ejercicio de las amplias competencias que el TC les ha reconocido adaptado a la Ley estatal 6/1998; tal es el caso de Aragón (Ley 5/1999, de 25 de marzo), Canarias (Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio), Castilla y León (Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo), Baleares (Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial y Medidas urbanísticas), Castilla-La Mancha (Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística), La Rioja (Ley 10/1998, de 2 de julio).

La situación descrita conduce en los actuales momentos a que nos encontremos con el siguiente marco normativo:

1) Legislación estatal, como cabecera de grupo normativo, en virtud de las competencias que corresponden al Estado, fundamentalmente en orden a la regulación principal de las condiciones básicas del derecho de propiedad inmobiliaria. Normativa que ha de ser la pieza clave dado que en ella ha de entroncarse el Derecho urbanístico autonómico. Está constituido por la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), así como por los preceptos del Texto refundido de 1992, sobre los que no recayó declaración de inconstitucionalidad —ya sea por su conformidad con el texto fundamental o por no haber sido objeto de impugnación— y declarados vigentes por la Disposición Derogatoria de la LRSV (son 46 artículos del texto de 1992 los declarados vigentes, total o parcialmente) En la actualidad hay que añadir el Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, que ha venido a reformar puntualmente la LRSV en sus artículos 9, 15 y 16, persiguiendo una mayor liberalización del suelo, incrementando el urbanizable y favoreciendo su transformación en suelo apto para asentamientos urbanos, tal como ya quedó indicado.

La importancia y trascendencia que este primer escalón normativo ha de tener para todo el sistema, hubiera aconsejado plantear la LRSV con una finalidad más ambiciosa y no simplemente a la defensiva frente al pronunciamiento constitucional, recogiendo en un texto único todo el Derecho estatal en la materia. Con ello se lograría la certeza y seguridad jurídica que demanda un sector del ordenamiento llamado a tener una aplicación directa y general en todo el territorio.

2) Derecho urbanístico propio de cada Comunidad Autónoma, en los términos descritos y que en ocasiones puede resultar falto de coherencia con la legislación estatal con la que ha de entroncarse, lo que puede plantear graves problemas de legalidad.

3) La Ley del Suelo de 1976 y sus disposiciones complementarias y de desarrollo reglamentario, como Derecho supletorio, tal como se desprende de la STC. Normativa ésta que también plantea complejos problemas a la hora de determinar su efectiva vigencia, ya que no puede considerarse en vigor *in totum*.

En primer lugar, la Ley en su conjunto ha de acomodarse a la Constitución, para poder continuar vigente (Disposición Derogatoria 3 de la Constitución), así como a las normas dictadas en su desarrollo (Estatutos de Autonomía y Ley de Bases de Régimen local) y que vienen a constituir con aquélla el llamado *bloque de constitucionalidad*. Por otro lado, si bien es cierto que el TC ha negado al Estado competencia para modificar su contenido urbanístico y, en consecuencia, ha petrificado sus normas desde el punto de vista estatal, no es menos cierto que la LRSV, aunque no se refiera directamente a ella, implícitamente afecta a contenidos del texto de 1976 que deben considerarse derogados, por estar en contradicción con la nueva regulación estatal en aspectos referidos a ámbitos competenciales propios del Estado. Asimismo, se hace preciso determinar en qué medida disposiciones complementarias de la Ley de 1976 se encuentran vigentes; tales como los Decretos-leyes de 14 de marzo de 1980 y 16 de octubre de 1981, sobre Promoción del Suelo y agilización de la gestión urbanística y sobre Adaptaciones de Planes urbanísticos, respectivamente; la cuestión se plantea puesto que fueron indebidamente derogados por la Ley de 1992, en la medida en que el Estado carecía de títulos competenciales sobre la materia y, por consiguiente, tampoco podía decretar la derogación de la norma que la regulaba. Y por último, todavía queda el problema de determinar el alcance de las disposiciones reglamentarias, tanto las anteriores al propio Texto refundido de 1976 y declaradas por él subsistentes (Reglamento de Edificación Forzosa y Registro municipal de solares de 1964 y Reglamento de Parcelación de 1966), como las dictadas con posterioridad (Reglamento de Planeamiento urbanístico, Reglamento de Disciplina urbanística y Reglamento de Gestión urbanística, todos ellos de 1978), ya que en cuanto normas de desarrollo han de adaptarse a la normativa superior. Un intento de depuración de estos reglamentos ha sido efectuado por el R. D. 304/1993, de 23 de febrero, al establecer la tabla de vigencias en aplicación de la Disposición Final única 4 del Texto refundido de 1992, depuración que, lógicamente, se ve afectada por el efecto de la STC.

Todo ello conduce a que nos encontremos ante una situación harto compleja y confusa, que exigirá al *operador o aplicador del Derecho* una difícil tarea interpretativa para precisar la norma vigente de aplicación en cada caso.

Este conjunto legal al que se acaba de hacer alusión constituye el primer nivel del ordenamiento urbanístico al que ha de acomodarse el segundo nivel, constituido por los diversos instrumentos de planeamiento, llamados a concretar las determinaciones precisas y pormenorizadas para la ordenación del correspondiente territorio y la urbanización de sus distintas partes. Así como el primer nivel hace entrar en juego competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, el planeamiento —que es la pieza clave de la ordenación urbana— básicamente es un ámbito competencial municipal, compartido con las Comunidades Autónomas, que en los actuales momentos queda sometido al complejo panorama legislativo que ha quedado expuesto, con la consiguiente inseguridad jurídica que de ello se deriva.

Inseguridad jurídica que afectará tanto a las actuaciones urbanísticas de planeamiento llevadas a cabo por las Administraciones públicas competentes, como a las de ejecución de los planes, así como a las cuestiones contenciosas que puedan haberse suscitado. En algunos casos los efectos de la STC no alterarán sustancialmente la cuestión controvertida, ya que en defecto de normativa autonómica el *ius superveniens*, constituido por el Texto refundido de 1976, resultará coincidente con el anulado por vicio formal de incompetencia. La Sala de lo Contencioso-administrativo del TS ha tenido ocasión de ocuparse de alguna de las cuestiones que plantea esta situación del ordenamiento jurídico urbanístico, entre otras en sus Sentencias de 14 de febrero (ponente De Oro-Pulido López) y 21 de marzo de 2000 (ponente Yagüe Gil) <sup>11</sup>. Es de indicar que la inconstitucionalidad declarada puede ser aplicada por el TS aunque los recursos de casación pendientes no se funden en ella, según la doctrina jurisprudencial contenida en dichas sentencias. Ello exige que el TS se pronuncie sobre la normativa vigente aplicable, como manifestación del principio *iura novit curia* que excepcionalmente se aplica en este supuesto casacional. Asimismo, esta jurisprudencia permite que el TS, en esta operación jurídica, pueda manejar y aplicar normas autonómicas, siempre que sean posteriores a la fecha de la sentencia impugnada, por lo que no han podido ser tenidas en cuenta por el Tribunal de instancia, en contra de la normativa que excluye del conocimiento del TS, como órgano de casación, el Derecho autonómico (art. 86.4 LJ). Todo ello supone desvirtuar el sentido y alcance de la casación, tal como fue apuntado en el voto particular formulado por el magistrado Sr. Garzón Herrero a la STS de 14 de febrero de 2000.

---

<sup>11</sup> Un comentario de dichas sentencias puede verse en P. J. YAGÜE GIL, «Los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en los recursos de casación pendientes: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de febrero y de 21 de marzo de 2000», en *Rev. de Urbanismo y Edificación*, n.º 1, pp. 49 ss.

## IV

Al margen de la problemática referente al sistema de fuentes del ordenamiento urbanístico, con la dificultad sobre la certeza en la determinación de la normativa vigente, y del juicio que pueda merecer el pronunciamiento del TC que ha motivado la situación ante la que nos encontramos, la gran cuestión que suscita el panorama actual del Derecho urbanístico es la ausencia de un criterio uniforme en el ejercicio de los derechos individuales de propiedad inmobiliaria en todo el territorio nacional. Ante la competencia exclusiva en la materia de las Comunidades Autónomas, tal como ha sido reconocido por la STC, podemos encontrarnos ante una acusada fragmentación normativa, como consecuencia del ejercicio de sus competencias legislativas por parte de las 17 Comunidades Autónomas. Ello puede dar lugar a regulaciones muy dispares en este ámbito, que no siempre puedan venir determinadas por las peculiaridades del territorio de que se trate y que, aparte de impedir disponer de un sistema jurídico mínimamente unitario, demandado por el interés general, puede romper la «unidad de mercado» cuyo valor constitucional ha sido reconocido en ocasiones por el TC (STC 118/1995, de 27 de junio, entre otras).

Sabido es cómo los constituyentes, por medio de las competencias básicas atribuidas al Estado y recogidas en el artículo 149.1 del texto constitucional, quisieron garantizar la igualdad de «todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», estableciendo lo que el TC ha denominado como *mínimo común denominador*. Y este objetivo puede quebrar en el presente caso.

La situación ha sido denunciada por la doctrina jurídico-administrativa en ocasiones, ciertamente, con tonos un tanto dramáticos. Pero es evidente que se trata de una delicada cuestión en la que está en juego el interés general que demanda una mínima coherencia para asegurar la recomposición de un sistema que está llamado a ser construido por pluralidad de normas procedentes de centros de producción diversos.

El lograr ese mínimo común denominador a través de unos principios de general aceptación y aplicación debe ser objetivo en el que estén interesadas todas las instancias. No obstante, la tarea no se presenta sencilla, ante la descomposición del sistema derivado de la STC. Desde el plano estrictamente jurídico, ejerciendo unilateralmente las competencias legislativas cada uno de los sujetos implicados (el Estado y las 17 Comunidades Autónomas) la solución se presenta prácticamente inalcanzable y puede ser campo abonado de conflictos.

No puede remediar la situación el hecho de que el Estado apruebe una ley con un contenido marcadamente urbanístico y con una regulación completa de la materia, en base a la competencia que pudiera corresponderle respecto de Ceuta y Melilla, tal como parece anunciar la Disposición Adicional tercera de la LRSV. Solución que en ocasiones ha sido defendida para establecer por vía de supletoriedad un cierto sistema unitario. Sin embargo, no puede desconocerse que la fórmula no resuelve nada, dado el sentido y alcance que se deriva de su carácter supletorio, ya que dicha normativa quedaría inoperante —fuera de Ceuta y Melilla— ante el ejercicio de la potestad legislativa autonómica que se mantiene íntegra, con «total libertad para desplazar las normas estatales dictadas como supletorias, sin más que aprobar la legislación precisa para regular el ámbito material de que se trate» (STC de 21 de octubre de 1989).

Habría que acudir a las técnicas de colaboración propias de un Estado compuesto, aunque una vez más, en el presente caso, se ponen de manifiesto las deficiencias estructurales de nuestro Estado de las Autonomías, con la configuración que presenta el Senado como Cámara de representación territorial <sup>12</sup>. En todo caso habrá que poner en juego el principio de lealtad institucional, explicitado en ocasiones por el TC y recogido desde el punto de vista jurídico-positivo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 4).

Entre las técnicas de colaboración voluntaria (STC 214/1989) o cooperación que faciliten el adecuado consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas —conciliando unidad y autonomía— se encuentran las *Conferencias sectoriales* cuya institucionalización podía acordarse en el presente caso, aun contando con las limitaciones que le son propias y que puntualiza la STC 76/1983, de 5 de agosto <sup>13</sup>. Se trataría de una *Conferencia* de composición multilateral estatal y de miembros de los Consejos de Gobiernos autonómicos, tal como se prevé en el artículo 5 de la Ley 30/1992. Si en algún supuesto está justificado y resulta aconsejable

---

<sup>12</sup> Cfr. R. PUNSET, «El Senado y las Comunidades Autónomas» (Madrid, 1987) y «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», en *Rev. Vasca de Administración pública*, n.º 33 (II), pp. 31 ss.; A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales* (Madrid, 1985), pp. 255 ss.

<sup>13</sup> Sobre la cuestión J. TORNOS MAS, «Las conferencias sectoriales», en *Documentación administrativa*, n.º 240, pp. 71 ss. (el número se encuentra dedicado íntegramente al principio de cooperación), y A. PALOMAR OLMEDA, «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre administraciones», en *Documentación administrativa*, n.º 254-255, pp. 71 ss.

la constitución de tal Conferencia sectorial, es precisamente en este caso de la ordenación del territorio y urbanismo, ante la situación creada, buscando de cara al futuro la unidad global del sistema a través de la debida coordinación.

Cometido y finalidad de dicha Conferencia habrá de ser:

1) Dilucidar con toda precisión los ámbitos, límites y criterios que permitan al Estado hacer uso de las competencias que le corresponden. Ello daría lugar a la aprobación de la correspondiente ley estableciendo la normativa estatal de general aplicación, no sólo en orden a la regulación de las condiciones básicas del estatuto legal de la propiedad del suelo, sino también de las competencias que en relación a la ordenación del territorio no pueden serle desconocidas. El urbanismo y sobre todo la ordenación del territorio no pueden ser concebidos de forma un tanto simple —que es lo que de alguna manera ha hecho el TC—, ya que se trata de una realidad compleja, sobre la que el Estado, *versus* artículo 149.1 de la Constitución, dispone de indudables títulos de intervención. Desde la dimensión de la ordenación del territorio se hace imprescindible esa presencia estatal, juntamente con las Comunidades Autónomas y los municipios; la ordenación del territorio, globalmente considerada, no puede ser el resultado de la suma o agregación de 17 ordenaciones autonómicas, ya que sobre un mismo territorio coexisten y se superponen distintas Administraciones públicas con competencias concurrentes y entrecruzadas que es necesario tener presentes, para lograr una visión de conjunto coherente. Bastaría para ello aplicar la propia doctrina del TC en otros supuestos; así, cuando en su STC 27/1987, de 27 de febrero, afirma que «dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponde a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración pública sino del entero entramado de los servicios públicos permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les corresponden» (en sentido análogo, STC 32/1983, de 28 de abril, y 214/1989, de 21 de diciembre). Lástima que el TC haya desconocido su propia doctrina en este caso.



A partir de la ley estatal las Comunidades Autónomas ejercerían sus competencias respecto a la ordenación del territorio y urbanismo. Con ello se aclararía este preceptivo punto de partida de todo el sistema urbanístico y se pondría orden y unidad en esta necesaria e insustituible normativa de competencia estatal que hoy no la ofrece, según ya quedó apuntado.

2) Las Comunidades Autónomas revisarían su Derecho propio en la medida en que fuera preciso para acomodarlo a los criterios y principios que se deduzca del Derecho estatal previamente determinado.

3) Si el ejercicio de las anteriores competencias no fueran suficientes para lograr aquellos objetivos que el interés general demanda y que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas consideren que son exigencias de un sistema urbanístico con la debida cohesión unitaria, podría acudir a la técnica normativa prevista en el artículo 150.3 de la Constitución, como cierre del sistema autonómico. Ciertamente que la fórmula de las leyes de armonización ofrece un mal recuerdo, con el precedente que supuso el fracasado intento de la Ley de Armonización del Proceso Autonómico, motivando lo que ha sido calificado de «*síndrome de la LOAPA*». Pero no es menos cierto que el texto constitucional la contempla como un remedio último cuando «el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general» (STC 76/1983, de 5 de agosto). Frente al fracaso de la fórmula de la LOAPA, en el presente caso se partiría del consenso que la Conferencia sectorial habría de lograr acerca de los principios necesarios para «armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», así como del hecho de que los títulos competenciales del Estado no son suficientes en este caso, como ya quedó acreditado por la STC, a diferencia de lo que sucedía con la anterior ley de armonización. Solución a la que apuntan, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>14</sup> y recientemente MÉNDEZ CANSECO<sup>15</sup>. Este último a la vista de la problemática que suscita el R.D.-ley 4/2000, de 23 de junio, con los diferentes recursos de inconstitucionalidad contra él interpuestos.

En todo caso, debe indicarse que corresponde al Estado y a su Gobierno la responsabilidad de tomar la iniciativa para intentar lograr un princi-

<sup>14</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El Derecho urbanístico español...*, op. cit., p. 400.

<sup>15</sup> MÉNDEZ CANSECO, «Armonización del derecho urbanístico. Comentarios a proposito del Real decreto-ley 4/2000, de 23 de junio», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 446.

pio de acuerdo en el complejo y delicado panorama que presenta el Derecho urbanístico en estos momentos. Y ello, por cuanto que lo que está en juego es el interés general de poder disponer de un sistema jurídico urbanístico con un mínimo de unidad y coherencia interna, que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho y en el cumplimiento de los deberes, tal como es postulado de nuestra Constitución.