

Recepción de la Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional en Cataluña

Blanca FELIU BORRELL

Jefa del Servicio de Secretaría de la Comisión de Urbanismo de Barcelona

RESUMEN: La sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional ha reafirmado la legislación urbanística propia de Cataluña, sustentada fundamentalmente en el Texto Refundido de 1976 de la Ley de reforma de la Ley del Suelo, confirmando el alcance limitado de la intervención estatal en materia urbanística y despejando la inseguridad jurídica generada, con las leyes objeto de la sentencia, en aquellas comunidades autónomas con legislación urbanística general propia.

En Cataluña, la sentencia no ha originado conflictos en el planeamiento general aprobado, pero sí dudas interpretativas en orden a delimitar con claridad los preceptos que se mantienen vigentes de la legislación del Estado con incidencia en la legislación catalana.

Descriptor: Legislación urbanística; Doctrina constitucional; Cataluña.

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, recaída en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diversas comunidades autónomas contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y contra el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, de aprobación del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana, finalmente, ha delimitado el alcance de la competencia estatal en el régimen jurídico del suelo, sobre la base de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia urbanística.

En este sentido y, aunque en diversos aspectos se siguen planteando dudas interpretativas sobre los concretos límites de

dicha competencia, la sentencia ha venido a clarificar el panorama de inseguridad jurídica generado con la promulgación de las citadas leyes en aquellas comunidades autónomas, como la catalana, que, en virtud de la competencia exclusiva asumida, se regían por una legislación urbanística propia.

En efecto, a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, Cataluña disponía de una legislación general propia en materia urbanística comprendida en un único texto, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, que refundió los preceptos del texto refundido de la Ley del suelo de 1976 aplicados en Cataluña y la legislación urbanística dictada por el Parlamento catalán.

Por lo tanto, la comunidad autónoma catalana había regulado de forma completa la actividad urbanística de su territorio al

[Recibido: 02.98]

amparo de las facultades normativas derivadas de la competencia exclusiva ostentada, legislando específicamente sobre diversos aspectos y asumiendo en otros la regulación contenida en la Ley del suelo preconstitucional, bien por su valorada eficacia, bien por considerarlos dentro de la capacidad normativa del Estado.

Por ello, sorprendió la iniciativa del legislador estatal de establecer en materia urbanística –aunque en algunos aspectos sólo fuera con carácter supletorio– un marco normativo general, que además modificaba aspectos ya regulados por la comunidad autónoma con incidencia, a criterio del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre ámbitos de competencia exclusiva autonómica, lo que comportó la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, primero contra la Ley 8/1990 y, posteriormente, contra el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional reconoce que la competencia para emanar normas que afecten a la ordenación urbanística recae sobre las comunidades autónomas, sin perjuicio de la incidencia puntual en la materia urbanística por parte de la legislación del Estado, para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa, la responsabilidad administrativa y el procedimiento administrativo común, en ejercicio, en sus justos términos, de las competencias exclusivas que atribuye al Estado el artículo 149.1 de la Constitución española.

Partiendo de esta base y del análisis pormenorizado de la materia subyacente de cada precepto impugnado, la sentencia declara nulos numerosos artículos del texto refundido de 1992 y confirma la vigencia del texto refundido de 1976 desde su promulgación en aquellos aspectos en que no podía operar la derogación por parte del legislador estatal al recaer sobre materias que excedían de su ámbito competencial. La sentencia no detalla el concreto alcance de dicha derogación ni deslinda los preceptos del texto refundido de 1976 que se inscriben dentro del ámbito competencial de las comunidades autónomas de aquellos que

recaen dentro de la esfera competencial del Estado de forma que, en estos momentos, resulta difícil determinar, a ciencia cierta, los preceptos que configuran la legislación del Estado y que, por tanto, no pueden ser modificados por parte de las comunidades autónomas.

En la medida que la legislación catalana se sustenta fundamentalmente en el texto refundido de 1976, convenientemente adecuado por el parlamento catalán a las particularidades de Cataluña en aquellos aspectos de reconocida competencia autonómica, la sentencia conlleva interpretar la derogación tácita que los preceptos subsistentes del texto refundido de 1992, produce sobre los aspectos del texto refundido de 1976 recogidos en la legislación autonómica. Ahora bien, aunque en la mayoría de casos no se produce propiamente una derogación sino simplemente un complemento legislativo que no requiere ningún tipo de labor interpretativa, en otros casos la integración sistemática de la legislación estatal y la catalana resulta complicada ya que la sentencia en muchas ocasiones ha dejado vigentes tan sólo fragmentos de artículos, con la consiguiente dificultad de incardinarlos convenientemente. Las dudas interpretativas podrían haberse intentado resolver mediante la elaboración de un texto en que se sistematizasen ambas legislaciones, incluyendo también las determinaciones aplicables de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, ley también cuestionada por la impugnación efectuada por diversas comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional, por las mismas razones competenciales. No obstante, la previsión por parte del Estado de promulgar en breve una nueva ley con incidencia en materia urbanística, aconseja posponer su elaboración.

Por lo que se refiere al planeamiento urbanístico, la sentencia en Cataluña no ha provocado ni un vacío normativo ni una situación de inseguridad que haya tenido que ser abordada con medidas legislativas para dotar de cobertura legal al planeamiento aprobado, ya que durante esta etapa ni se ha formulado ninguna figura de planeamiento general globalmente

adaptada a los preceptos anulados, ni tampoco hay ninguna en curso.

La mayoría de supuestos que se dan en Cataluña de aplicación de las leyes estatales, tienen un carácter meramente puntual y se basan en artículos que la sentencia ha mantenido vigentes al reconocer la competencia del Estado para dictarlos. Es el caso, de la aplicación del procedimiento de tasación conjunta en todo tipo de expropiación derivada de la legislación urbanística, de acuerdo con lo previsto en el artículo 218 del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio. O de las modificaciones del planeamiento que alteran el uso que motivó la expropiación de los terrenos, para destinarlos a otro uso dotacional público, de acuerdo con lo previsto en el artículo 225.2 a) del texto refundido de 1992, que excluye este caso de los supuestos de reversión.

La problemática queda limitada, básicamente, a algún posible supuesto de valoración de terrenos en expedientes expropiatorios; de calificación de terrenos para el uso específico de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Se trata de supuestos teóricos ya que, en el primer caso, la valoración en base al texto refundido de 1976 o al de 1992 no da resultados esencialmente diferentes en algunas clases de suelo y de cualquier forma, se trata de aspectos que, en su caso, habrán de resolverse individualmente de acuerdo con el grado de aplicación que haya tenido la materia anulada.

En conclusión, pues, el principal efecto de la sentencia en Cataluña es la reafirmación de la legislación urbanística propia y la clarificación del alcance limitado de la intervención estatal en esta materia, de forma que se puede emprender con mayores garantías de seguridad cualquier reglamentación o modificación de dicha normativa basada en aspectos puramente urbanísticos.

En este sentido, desde la sentencia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ha aprobado un nuevo Reglamento sobre medidas para facilitar la ejecución urbanística (Decreto 303/1997, de 25 de noviembre) que desarrolla y complementa la normativa urbanística vigente en el ámbito de competencia de la comunidad autónoma. Este Reglamento, debidamente complementado por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de aprobación de las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, pretende garantizar la necesaria coordinación entre el Registro de la Propiedad y la acción administrativa urbanística.

De momento, no hay en proyecto ninguna nueva Ley o la modificación de la vigente, en espera del contenido definitivo de la nueva ley estatal con incidencia en el régimen jurídico del suelo. A partir de su promulgación, puede pensarse en la necesidad o no de emprender su sistematización con la legislación catalana y de regular los aspectos que así lo requieran.