

Navarra: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 y la legislación urbanística

Roberto RUBIO TORRANO

Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Gobierno de Navarra

RESUMEN: En la Comunidad Foral de Navarra los efectos negativos de la STC 61/97 no han tenido la trascendencia ni importancia que en otras Comunidades sin legislación urbanística propia. No obstante, sí se han producido algunas repercusiones que afectan más a cuestiones puramente jurídicas que de aplicación práctica inmediata.

Navarra se ha visto favorablemente "afectada" –al igual que el resto de Comunidades Autónomas– por la Sentencia del Tribunal Constitucional en el sentido de obtener tras el fallo constitucional un mayor margen de actuación legislativa en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio, lo cual va a ser aprovechado por los poderes públicos forales para iniciar una reforma concertada de la legislación urbanística de esta Comunidad.

Descriptores: Legislación urbanística; Doctrina constitucional; Navarra.

I. EFECTOS GENERALES DE LA STC 61/1997 EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 declaró la nulidad de la mayor parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 con fundamento en dos razones:

- La incompetencia del Estado para dictar normas con carácter supletorio en materia de urbanismo, ya que todas la Comunidades Autónomas habían asumido dicha materia de manera exclusiva.
- El exceso competencial en que ha incurrido el Estado regulando asuntos urbanísticos, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sobre la base de

desarrollar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a la propiedad del suelo (art. 149.1.1ª CE).

La Comunidad Foral de Navarra, desde que asumiera sus competencias exclusivas en las materias de ordenación del territorio y urbanismo, en virtud del artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, ha venido desarrollando una considerable iniciativa normativa dirigida a adecuar la legislación de reguladora de las actividades territoriales y urbanísticas a la realidad social imperante en el ámbito navarro. Fruto de esta iniciativa fue la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo –actualmente vigente–, la cual persiguió tres objetivos

[Recibido: 02.98]

fundamentales: a) adecuar a Navarra las disposiciones normativas establecidas en la legislación estatal sobre el régimen del suelo; b) codificar y armonizar en un sólo cuerpo normativo el conjunto de preceptos legales algo dispersos hasta entonces; c) incorporar al ámbito urbanístico los principios de celeridad y eficacia que deben presidir toda actividad de la Administración Pública.

Navarra se dotó, pues, de un texto normativo que, si bien introducía ciertas novedades al amparo de su capacidad de legislar autónomamente, seguía básicamente los postulados del Texto Refundido de 1992, incorporándolos como derecho propio o remitiéndose a ellos como supletorios de la legislación foral.

Desde esta perspectiva, esbozada apresuradamente, debemos señalar que en Navarra no se ha llegado a dar la hecatombe legislativa de otras Comunidades, principalmente por dos motivos:

– El primero, porque la Comunidad Foral cuenta con un texto legislativo propio y autónomo del estatal ahora declarado nulo en su mayor parte.

– Y en segundo lugar, porque se incorporaron como preceptos propios muchas de las disposiciones estatales declaradas básicas y algunas de las supletorias.

No obstante lo anterior, en la Comunidad Foral de Navarra se han producido ciertos «huecos técnicos» en aquellos casos en que la legislación navarra no ha regulado la materia de que se trate, ni ha hecho suya la normativa estatal incorporándola como propia, sino que se ha limitado a hacer una mera remisión al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

2. ASPECTOS CONCRETOS DE LA INCIDENCIA DE LA STC 61/1997

Como ha quedado expuesto anteriormente, no se ha dado en Navarra el por algunos denominado «vacío legal» (que nunca ha sido tal) que hayan podido sufrir otras Comunidades que no contaban al tiempo de dictarse la sentencia del Tribunal Constitucional con un texto legal propio en

materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Pero también hay que decir que los efectos de la STC 61/1997 se han dejado sentir en la Comunidad Foral aunque sólo desde un plano meramente teórico o legislativo y no de carácter práctico. Con ello quiere decirse, por ejemplo, que no se tiene conocimiento de que haya habido ningún tipo de conflictividad jurídica que derivara en actuaciones jurisdiccionales concretas en relación con la aprobación del planeamiento municipal, con la realización de operaciones urbanísticas en las que se hayan aplicado diferentes sistemas de actuación, con la toma de decisiones provenientes de expropiaciones urbanísticas, etc. En definitiva, la realidad nos demuestra que la incidencia práctica conflictiva de la sentencia del Tribunal Constitucional ha sido escasa por no decir nula.

Sin embargo, no ha sido ajena Navarra a ciertas repercusiones que conviene exponer aunque sea brevemente. Con la anulación del artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, no queda claro a primera vista, aunque si se analiza más en profundidad sí se aprecia más nítidamente, el aprovechamiento urbanístico susceptible de aprobación en suelos clasificados como urbanizables. También, derivado de la declaración de nulidad del artículo 31 del Texto Refundido, no se vislumbra diáfano el momento de adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico en suelos urbanos no incluidos en unidades de ejecución. Igualmente, la sentencia del Tribunal Constitucional afecta a aquellos supuestos de reducción del aprovechamiento urbanístico para los casos de incoación de expediente de expropiación forzosa o de sujeción al régimen de venta forzosa por incumplimiento de plazos para solicitar la licencia de edificación o para su materialización. Asimismo, podía haber ciertos huecos derivados de la inconstitucionalidad de los preceptos que regulaban los criterios de valoración de terrenos a obtener mediante expropiaciones directamente relacionadas con la gestión urbanística. Por otro lado, se apreciaba un relativo vacío en el derecho de realojo en actuaciones urbanísticas mediante la ejecución de sistemas no expropiatorios.

También, podía haber alguna duda en la aplicación de la norma en los casos de la no adquisición de parcelas con aprovechamiento lucrático nulo o inferior al patrimonializable.

Pese a las repercusiones técnicas señaladas no se han creado, como decíamos, en la Comunidad Foral de Navarra conflictos en las distintas actuaciones llevadas a cabo por los operadores urbanísticos, ya sean particulares o provenientes del ámbito público, que hayan derivado o producido decisiones de los órganos jurisdiccionales, fuera, claro está, de las propias que toda actuación en esta materia genera y que se hubieran dado igualmente con independencia de la promulgación de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997.

3. ACTUACIONES JURÍDICO-NORMATIVAS TRAS LA STC 61/1997

En el año 1997 y junto a la sentencia que venimos comentando, han aparecido otros hitos normativos que es necesario recordar. En primer lugar, y tras la aprobación del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de Medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, se promulgó la Ley 7/1997, de 14 de abril, con idéntica denominación que la anterior norma, que vino a «completar» el difícil panorama de la legislación urbanística, pues surgían dudas de su constitucionalidad a la luz de los criterios fijados por el Alto Tribunal en su STC 61/1997 a cerca del reparto de competencias en temas de suelo y ordenación urbana, sobre todo para aquellas Comunidades que contaban con legislación propia en esas materias.

En segundo término, tuvo entrada en las Cortes Generales el proyecto de Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, que con la intención, entre otras razones, de adecuarse al nuevo escenario competencial derivado de las declaraciones del Tribunal Constitucional, va a contribuir, sin duda, a la modificación del concepto de la ordenación territorial y urbanística del Estado español.

A la vista de lo anterior, el Gobierno de Navarra, dada la situación de la normativa

específica de la Comunidad Foral, entendió más apropiado encauzar con sosiego los problemas que se planteaban tras la sentencia del Tribunal Constitucional y las nuevas normas urbanísticas aprobadas -por la cobertura legal de la que gozaba la Comunidad- y emprender una reforma de la Ley Foral 10/1994 de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que abarcara un doble ámbito: por un lado, completar el régimen urbanístico establecido por la Ley Foral 10/1994, que ha quedado un poco incompleto por la declaración de nulidad de numerosos preceptos del Texto Refundido estatal, y de otra parte, abordar la reforma de varios preceptos del sistema vigente una vez comprobada su aplicación práctica durante un cuatrienio. Para lograr ese doble fin se planteó un estudio serio y profundo de la normativa vigente y se redactó un borrador de modificación de la Ley Foral 10/1994, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que está pendiente de alcanzar la categoría de proyecto de ley, una vez realizados los últimos retoques y aprobado por el Gobierno y remitido al Parlamento de Navarra.

Además, se sigue estudiando el proyecto de Ley estatal para que una vez adquiriera la condición de legislación vigente, tras su aprobación por las Cortes Generales y publicación en el BOE, se analice su incidencia con la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en materia de urbanismo y se adopten las medidas que se consideren más convenientes.

En definitiva, y de lo que antecede, se deduce que no fue necesario elaborar en Navarra medidas provisionales que tendieran a paliar una situación de urgencia y vacío normativo grave creadora de inseguridad jurídica, pues estos riesgos y condicionantes no se produjeron en el ámbito del derecho urbanístico navarro, lo que no fue óbice para adoptar todas aquellas decisiones que condujeran a un mejor conocimiento de la realidad jurídica tras la sentencia del Tribunal Constitucional y fueran parámetro y fuente de información suficiente y eficaz de posteriores acciones de gobierno en el ámbito jurídico urbanístico.

Finalmente, es preciso indicar que no se descarta, a medio plazo, el poder abordar la promulgación de una nueva Ley Foral que,

partiendo de las nuevas competencias en materia de ordenación territorial y urbanismo (que Navarra siempre ha defendido, incluso con el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad contra la legislación del suelo estatal), recogiendo las sugerencias de todos los sectores a los que les afecta el urbanismo (entidades locales, constructores, colegios profesionales, organizaciones empresariales y de

trabajadores, partidos políticos, técnicos, etc), establezca un novedoso sistema urbanístico que colme las necesidades de todos los agentes urbanísticos y de la sociedad en general, pues no hay que dejar de tener presente que esta materia desborda los meros límites de la especulación jurídica y afecta al núcleo mismo de la relación social en su sentido más amplio.