

Impacto de la Sentencia Constitucional 61/97 en la Comunidad Valenciana

Francisco BLANC

Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Generalitat Valenciana

RESUMEN: La Comunidad Valenciana cuenta con legislación urbanística propia y desde la promulgación de la Ley de la Generalitat 6/1994 de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), dispone de un cuerpo normativo bastante omnicompreensivo y claramente diferenciado del estatal. Hay regulación autonómica íntegra en planeamiento y la gestión urbanística (en sentido amplio) así como de muchos aspectos relativos a disciplina urbanística. A finales de 1996 los profesionales del urbanismo y las instituciones implicadas en esta Comunidad ya estaban habituadas a considerar y utilizar como su «código urbanístico» las dos principales leyes autonómicas (la citada 6/1994 y la 4/1992). La aplicación práctica del Texto Refundido de 1992 se limitaba a aquellos preceptos que no dejaron de ser de aplicación en la Comunidad Valenciana, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la LRAU.

En este sentido, el impacto de la sentencia en la práctica urbanística de esta Comunidad ha sido prácticamente nulo. El ordenamiento aplicable antes y después de la sentencia sigue invariable en sede administrativa, salvo singularidades en materia de disciplina urbanística.

En cambio la sentencia sí tuvo dos consecuencias relevantes: 1) desde el punto de vista doctrinal, y 2) respecto a la legislación aplicable en sede revisora jurisdiccional, habida cuenta de que muchos de los asuntos que aún hoy se ventilan en los Tribunales Contencioso-Administrativos todavía se refieren a actos o disposiciones anteriores a la vigencia de la nueva legislación autonómica.

Descriptores: Legislación urbanística; Doctrina constitucional; Valencia.

I. LA POLÉMICA DOCTRINAL

Hasta la STC 61/97 la legislación autonómica valenciana era una normativa novedosa frente a las más tradicionales instituciones legales de la normativa estatal y la muy extendida creencia doctrinal de que la Constitución amparaba una «legislación estatal básica urbanística» y que, además, eso «básico» debiera entenderse como sinónimo de «lo importante».

[Recibido: 01.98]

Añadamos que muchos preceptos del Texto Refundido de 1992 intitulados «básicos» ya eran sustantivamente inaplicables en la Comunidad Valenciana dado que en la redacción y sentido de aquellos existían continuas referencias a instituciones legales inexistentes en el derecho urbanístico valenciano. Por ejemplo, el legislador estatal no había declarado «básico» que hubiera de haber «sistemas de actuación» o «sistemas generales»; sin embargo había multitud de preceptos declarados «básicos» que sin esos y aquellos «sistemas» perdían su sentido y

razón de ser. Al no haber tales «sistemas» en la legislación autonómica (ni «generales», ni «locales», ni «de actuación», ni muchas otras cosas) por muy básico que fuere el precepto estatal prácticamente no existían supuestos de posible aplicación. También levantaba recelo doctrinal la utilización alternativa por la ley autonómica de términos legales presentes en la normativa estatal, pero a las que se dota de distinto significado: «reparcelación», «unidad de ejecución» o «área de reparto» son buenos ejemplos de ello, al expresar distinto sentido o finalidad en el orden autonómico. Las inquietudes teóricas se han visto por fin despejadas por la sentencia que comentamos al anular ésta todas cuantas referencias contenía el TRLS de 1992 a las técnicas urbanísticas.

La incertidumbre ocasionada por el abandono que la norma autonómica hizo de principios muy consolidados (verbigracia: la no aplicación de la doctrina de la «fuerza normativa de lo fáctico» o el papel completamente distinto que se le reserva al propietario de terrenos en el proceso urbanizador, donde el derecho a promover la transformación urbanizadora se desplaza en beneficio del agente urbanizador), también ha dejado de ser incertidumbre. Estas cuestiones han sido explícitamente abordadas por la sentencia, aclarando que la competencia exclusiva para la regulación de la misma corresponde al legislador autonómico y no al estatal. La formulación (o reformulación) del marco competencial que efectúa la Sentencia 61/97 ha venido a solventar no pocas polémicas existentes al respecto.

Especialmente positivo resulta —a efectos prácticos en la Comunidad Valenciana— el pronunciamiento del TC respecto a la inexistencia de un título competencial que legitime al Estado para dictar legislación a título de «supletoria» de la autonómica. La Ley autonómica 6/1994 al declarar inaplicables «a título supletorio» más de 100 artículos que teóricamente lo eran según el TRLS. El motivo de esta peculiar disposición autonómica (la Final Primera de la Ley 6/1994) es justa e idénticamente el mismo que, con todo acierto, ha suscitado la declaración de inconstitucionalidad de dichos preceptos en cuanto promulgados por el Estado a indebido título de «derecho

supletorio». A saber: esos artículos del TRLS regulaban aspectos que no estaban regulados en la ley autonómica, pero con soluciones y bajo una óptica frontalmente contradictoria con la del ordenamiento de la Comunidad Autónoma. Su mecánica aplicación supletoria ponía en peligro la coherencia del ordenamiento autonómico por reintroducción casuística de reglas menores fundadas en principios legales mayores incompatibles con los que fundan el derecho explícito del ordenamiento autonómico.

La sentencia también viene en este punto a confirmar la legitimidad de la legislación autonómica cuando realizó esa peculiar operación de técnica jurídica; ello es así por cuanto el Constitucional nos aclara que, en materia de exclusiva competencia autonómica, sólo desde ésta son legítimos los pronunciamientos sobre la norma aplicable y no lo son, en cambio, desde el Estado ni siquiera so pretexto de «supletoriedad». De modo que dicha «supletoriedad» del derecho Estatal sólo es postulable respecto a lagunas de derecho autonómico en sentido propio (es decir, a falta de principios generales o interpretaciones extensivas o analógicas del derecho autonómico que prevalecerán —como no podía ser de otro modo— frente al derecho estatal en materia de competencia autonómica). Aunque aquí la sentencia constitucional poco dice que no se supiera antes; ha tenido un efecto psicológico muy beneficioso entre los operadores profesionales de nuestra Comunidad Autónoma, al liberarles de las continuas preocupaciones inerciales sobre si tal o cual regla menor del derecho estatal era supletoria e inopinadamente aplicable en un contexto institucional de coordinadas diferentes del que dio origen a aquellas reglas.

En definitiva, la sentencia ha venido a asentar y clarificar el marco legislativo urbanístico de esta Comunidad y ha surtido un efecto «tranquilizador» en el mundo profesional e institucional del urbanismo valenciano al refrendar la legitimidad del sistema legal que realmente se aplica y es relevante en la Comunidad autónoma: la ley 6/1994 de la Actividad Urbanística y no ya —desde hace tres años— la legislación estatal «del suelo».

2. EL PROBLEMA DEL PERÍODO 92-94

Más problemático es el efecto de la sentencia respecto de disposiciones y actos urbanísticos dictados o de aprobación durante el periodo mediante entre junio del 92 y diciembre del 94. El efecto ha sido la invalidez de las disposiciones y de los actos carentes de firmeza por los que se disponía la cesión del 15% (en cuanto al 5% que supera el 10%) en suelo urbanizable y la de cualquier % en suelo urbano.

La relevancia práctica de esta novedad es mínima. Primero, porque en suelo urbano, en la práctica real del urbanismo en esta Comunidad, no se llegaron a exigir esas «cesiones del %» hasta que entró en vigor en 1994 la última ley autonómica. Ni se llegaron a delimitar tampoco «áreas de reparto» —salvo en casos muy aislados—, puesto que la legislación estatal era técnicamente demasiado complicada como para aplicarla en la vida real. Sólo a partir de 1994 estas técnicas se empiezan a aplicar real y generalizadamente, pero ya al amparo de la normativa autonómica a la que en nada afecta el fallo del TC. Segundo, porque el -5% diferencial en suelo urbanizable es, en la actualidad, un problema menor frente a otro tipo de posibilidades y debates que se han venido a introducir en los últimos tres años en nuestra cultura urbanística de la mano de la legislación autonómica y que hoy presentan mayor interés.

3. LA POLÉMICA EN TORNO AL REAL DECRETO-LEY DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN

Curiosamente cuando se aprueba el citado Real Decreto Ley y este recogió los «% de cesión» la «opinión pública» en nuestra Comunidad aceptó, sin más polémica, que dichos porcentajes habían menguado. Pero al dictarse la Sentencia 61/97 se suscitó un singular debate entorno a la validez de esa disminución y, por ende, respecto a la aplicabilidad de la Ley estatal 7/97.

Aclaremos, como antecedentes, que la Ley autonómica contenía una referencia explícita al «15 % de cesión». Al aprobarse

las «medidas liberalizadoras» nada se objetó respecto al desplazamiento que la ley estatal producía respecto a la autonómica en el tema «%», dado que ese tema era justamente el declarado «básico» por la ley liberalizadora. Pero, claro, al dictarse la sentencia se suscitaban dos tesis jurídicas contradictorias y arduamente controvertidas.

Se hizo evidente que la rebaja del «%» presentaba un vicio de inconstitucionalidad, por haberse promulgado con una aritmética tan rotunda. Para unos, ello implicaba que la Ley 7/97 no era aplicable y que el % aplicable era el expresamente contemplado en la legislación autonómica vigente: el 15%. Para otros, la cuestión no era tan sencilla, ya que la Ley 7/97 aún no había sido declarada formalmente inconstitucional por el TC (ni lo ha sido todavía) y, por tanto, en virtud del principio de prevalencia del derecho estatal (art. 149.3 CE) cabría entender aplicable el «%» reducido de la norma estatal «básica» y en tanto no hubiera pronunciamiento del TC que reiterara la doctrina de la STC 61/97. Esta segunda posición fue recomendada por la Generalitat Valenciana —respetando la competencia municipal para resolver al respecto— y ello fundamentalmente por preferir la tesis jurídica más prudente. Hay que tener presente que en este concreto punto de los «%», a diferencia de otros, la sentencia constitucional no reconoce una competencia exclusiva a la Comunidad autónoma, sino que reprocha la forma con que el legislador estatal ha regulado tradicionalmente la materia. Para ser más precisos: la intencionalidad del legislador estatal (reducir los % en beneficio de los propietarios) no ha sido reprochada por el TC como propósito ajeno a su competencia, sino que el reproche sólo versa acerca del modo en que se expresa técnicamente la ley.

Sobre esa premisa, la invocación del «efecto desplazamiento» provocado por el derecho estatal al amparo de la prevalencia reconocida a éste por el art. 149.3 CE adquiere, en este caso, cierta consistencia y, dado que nuestro sistema de control de la constitucionalidad de las leyes es centralizado (en el TC), parece arriesgado recomendar que se desconozca directamente en vía administrativa la aplicación de la Ley estatal vigente en ese aspecto «básico»,

sobre todo pensando en la quiebra de los principios de legalidad administrativa y de seguridad jurídica que conlleva toda esta confusa situación.

Sin embargo, la Ley 4/1997, de 26 de diciembre, de la Generalitat Valenciana –en su artículo 19–, ha concretado el concepto de aprovechamiento urbanístico subjetivo, en el marco de los dispuesto en el artículo 60.2 de la LRAU. De modo que dicha polémica, en la actualidad, ha desaparecido.

4. LOS PROYECTOS DE FUTURO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Las líneas maestras del ordenamiento urbanístico valenciano se asientan, en estos momentos, sobre un amplio consenso social. La percepción social mayoritaria, conviene en asumir la superioridad del modelo legal autonómico vigente sobre los históricamente anteriores emanados de la legislación «del suelo» estatal. Existe amplia evidencia empírica de que desde 1994 los planes urbanísticos municipales se ejecutan mucho más rápidamente y como estaban previstos, mientras que hasta 1994, sólo se ejecutaban en medida menor y más lenta o limitada, inejecución que, por frustración social, degeneraba en incumplimiento. En líneas generales la experiencia es satisfactoria para todos los agentes implicados. Se ha puesto de manifiesto que el sector privado no prefiere un modelo territorial anárquico o no planificado frente a uno racional y planificado, sino que simplemente demanda un marco legal de gestión urbanística que sea operativo. Esta operatividad satisface a los actores privados afectados (propietarios y promotores) en su rendimiento económico

dada una gestión administrativa más ágil, extensa y eficaz que se deriva para ellos, a la vez que refuerza la potestad de planeamiento al dotarla de mayor efectividad y, con ello, de más pacífica aceptación social.

En este contexto no parecen deseables, ni previsibles, cambios radicales en el marco legal instaurado en 1994. No se descartan, sin embargo, novedades legislativas y, sobre todo, reglamentarias que consoliden y perfeccionen lo que de positivo se ha ido logrando hasta la fecha con el esfuerzo colectivo de los centenares de Ayuntamientos y particulares, que han sabido transformar y mejorar su modo de hacer urbanismo. Los temas principales de innovación normativa que se barajan son: la «modernización» de la legislación autonómica del suelo no urbanizable (que al ser dos años anterior a la radical renovación de 1994 ha quedado anticuada); estudiar una posible unificación o codificación de textos legales; y afrontar los nuevos e insospechados problemas que van apareciendo a medida que se superan los antiguos y se ahonda en nuevas situaciones sociales donde las preocupaciones ya no son las mismas que hace tres años.

Son muchas las posibilidades pero, sin embargo, hay una premisa que, desde la experiencia habida en esta Comunidad durante los penúltimos 40 y los últimos tres años, es incuestionable: la única manera racional de legislar en urbanismo es desde las Comunidades Autónomas y con la máxima implicación de las instituciones municipales y de los demás agentes sociales directamente afectados en la aplicación de esas leyes. La sentencia que comentamos no es ajena a esta observación.