

Se recogen en esta sección de **Documentación** dos conjuntos de documentos legislativos: en el apartado **A** se han recopilado las exposiciones de motivos de las leyes de urgencia promulgadas por algunas Comunidades Autónomas entre abril de 1997 y febrero de 1998; y en el apartado **B** se publica el texto íntegro del Proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, advirtiendo las modificaciones al texto original que enviara el Gobierno (23 mayo 1997, BOCG-CD de 9 junio 1997) que han ido siendo introducidas a su paso por el Congreso de los Diputados (junio 97 hasta el Pleno CD de 12 febrero 1998), por el Senado (desde el 20 febrero hasta el 6 de marzo) y su aprobación final en el Pleno del Congreso del 26 de marzo, promulgándose el 13 de abril de 1998 (elaborado por J. G. B. y R. S. D.).

A) EXPOSICIONES DE MOTIVOS DE LAS LEYES DE URGENCIA DE ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PROMULGADAS TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/97 (en orden cronológico de aprobación)

§1. Comunidad Autónoma del País Vasco. Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la Participación de la Comunidad en las Plusvalías generadas por la Acción Urbanística (B.O.P.V. 26 de abril de 1997, n.º 79ZK)

«La Comunidad Autónoma del País Vasco estableció, mediante Ley 17/1994, de 30 de junio, de Medidas Urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, la regulación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el propietario de suelo, en desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

La Sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997, ha declarado la nulidad de una parte sustancial del articulado del referido Real Decreto Legislativo, por ser contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Ese pronunciamiento del Tribunal Constitucional no puede, como no podía ser de otro modo, sino revalidar la regulación contenida en la también antes citada Ley 17/1994, de 30 de junio, por resultar su contenido perfectamente congruente con el hoy ya indudable reconocimiento de la competencia del legislativo

autonómico para regular la materia a que se refiere el artículo 11 de la meritada Ley.

En consecuencia, despejada toda duda razonable acerca de la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, atribuida a la C.A.P.V. en virtud del art. 148.1.3.º del texto constitucional de 1978, y de lo prevenido en el art. 10.31 del Estatuto de Autonomía, así como en base a lo establecido en la Ley 27/1983 de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos, procede acometer una nueva regulación de la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.»

§2. Diputación Regional de Cantabria. Ley de Cantabria 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (B.O.C. 25 de abril de 1997, n.º 83)

I

«La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 ha declarado la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto

refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El motivo de la declaración de inconstitucionalidad de la citada ley es doble.

De una parte, se anulan aquellos preceptos que el texto refundido calificaba como de aplicación plena o básica en atención a los títulos competenciales estatales aducidos en el citado Real Decreto Legislativo (artículo 149.1.1.^ª y 18.^ª y 23.^ª de la Constitución Española) cuando el Tribunal Constitucional entiende que se ha producido una extralimitación y se ha invadido por el Estado el título competencial autonómico referente al «urbanismo» (artículo 148.1.3.^ª de la Constitución Española), título competencial que ha sido asumido con carácter exclusivo y con el mismo grado de homogeneidad por los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas.

Por otro lado y con carácter general, el Tribunal niega la posibilidad de que el Estado cree Derecho propio —ni aún con carácter supletorio— si no tiene un título competencial específico, de manera que ni en las materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas, ni en aquellas otras en las que lo que existe son competencias compartidas entre aquéllas y el Estado puede éste producir normas a título meramente supletorio, porque la cláusula de supletoriedad presente en el artículo 149.3 de la Constitución Española no es un título competencia. De este modo y por esta razón se declara la inconstitucionalidad de todos los preceptos del texto refundido que no eran calificados por él como de aplicación plena o básica en su disposición final, esto es, de todos los preceptos que el citado texto refundido pretendía de aplicación supletoria.

Del juego de ambos criterios resulta que el texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 ha quedado reducido a menos de la cuarta parte de sus preceptos, siendo los que subsisten todos ellos de aplicación plena o básica.

Por lo demás, el Tribunal Constitucional declara igualmente la inconstitucionalidad de la disposición derogatoria del texto refundido en todo aquello que se refiere a la normativa vigente con anterioridad a la constitución de las Comunidades Autónomas con competencias en materia urbanística. Ello es consecuencia del entendimiento que hace el Tribunal de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal contenida en el artículo 149.3 de la Constitución Española. Si ésta no es un positivo título

competencial para crear Derecho tampoco puede ser, negativamente, un título que permita al Estado derogar el que era su propio Derecho pero que ya no le resulta disponible, ni para alterarlo, ni para derogarlo.

II

La interpretación que el Tribunal Constitucional hace de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal presente en el artículo 149.3 de la Constitución Española, apuntada ya con anterioridad en otras sentencias pero muy señaladamente en la 118/96, de 27 de junio, supone, en esencia, que el valor supletorio del Derecho estatal ha de obtenerse a través de las reglas de la interpretación, pero no puede ser impuesto directamente por el legislador estatal en ámbitos en los que, según se ha dicho, el Estado carece de competencia para crear Derecho. De todo ello cabe legítimamente inferir una conclusión general: que el Estado carece de competencia para crear derecho supletorio en todos los casos. En el supuesto en el que las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas porque, una vez negado el carácter de título competencial del artículo 149.3 de la Constitución Española, el Estado carece ya de título para normar e incidir en aquéllas. Y en el caso de competencias compartidas porque en ese supuesto el Estado no puede ir más allá del título que la Constitución le atribuye, normalmente el de la legislación básica.

En el caso que nos ocupa todo ello significa que, aunque como Derecho supletorio, recupera su vigencia el Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y cuantas otras normas no derogadas existieran con anterioridad a la constitución de las Comunidades Autónomas con competencias en materia urbanística, que son todas.

Y es que, como es bien sabido, el Real Decreto Legislativo 1/1992 era el fruto de la refundición de la Ley 8/1990, de 25 de julio, y el Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril. La primera había modificado el, a su vez, texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 (aprobado por el citado Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril), que traía causa de la autorización de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, modificadora de la primitiva Ley del Suelo de 1956, para refundir en un único texto la citada Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, y la

también mencionada Ley 19/1975, de 2 de mayo, modificadora de aquélla.

Al constreñir el Tribunal Constitucional la competencia legislativa del Estado al ámbito de lo constitucionalmente atribuido como exclusivo o básico, resulta que el orden o estructura normativa en este concreto sector del ordenamiento es el siguiente:

- Primero, la legislación estatal plena o básica contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que no ha sido cuestionada como tal o que el Tribunal Constitucional ha considerado de tal carácter en la citada Sentencia de 20 de marzo de 1997.
- Segundo, la normativa autonómica propia que la Comunidad haya podido dictar o dicte en uso de su competencia en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (artículo 22.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, en relación con el artículo 148.1.3.^a de la Constitución Española).
- Tercero, el Derecho estatal supletorio constituido por el Derecho previo a la constitución de la Comunidad Autónoma, es decir, básicamente, aquellos aspectos del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 no afectados por la legislación estatal plena o básica contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y declarada constitucional por el Tribunal Constitucional en la tan repetida Sentencia de 20 de marzo de 1997. Derecho supletorio que, en estos términos y en cada caso, habrá de inferir el intérprete en ausencia de normativa autonómica específica.

III

Como es sabido, la Comunidad Autónoma de Cantabria, al margen de alguna normativa aislada que incide parcialmente en la materia (fundamentalmente, la Ley 9/1994, de 29 de septiembre, de Usos del Suelo en el Medio Rural), no ha aprobado una legislación general propia en el ámbito urbanístico, como tampoco lo han hecho buena parte de las Comunidades Autónomas, muchas de las cuales no recurrieron ni el Real Decreto Legislativo 1/1992, ni la Ley 8/1990, de la que aquél traía causa, por entender, seguramente, que sus previsiones no invadían sus propios títulos competenciales.

El Consejo de Gobierno de Cantabria, que sí impugnó la Ley 8/1990, de 25 de julio, como también lo hicieron los Parlamentos o Gobiernos de Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña y Navarra, no reiteró luego el recurso respecto

del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, como tampoco lo reiteraron la mayoría de las comunidades que había recurrido la Ley. El Gobierno no retiró formalmente el recurso inicial, pero su objeto, como señala la propia Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 marzo de 1997 (FJ 3), desapareció al ser sustituida la Ley de 1990 por el texto refundido de 1992, que sólo fue impugnado por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, lo cual no impide que la Sentencia que declara la inconstitucionalidad de buena parte del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 tenga plenos efectos generales, como dispone la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la propia Constitución Española.

IV

En estas circunstancias, no es difícil aventurar que el panorama normativo, antes descrito, resulta extraordinariamente complejo y supone una permanente situación de inseguridad al tener que confiar, en cada caso, en el intérprete la fijación de las normas aplicables en un ordenamiento por lo demás tan complicado y dificultoso como es el urbanístico. A ello se une el hecho de que algunos de los planes generales de ordenación urbana vigentes en los municipios de la región han sido ya adaptados al texto refundido de 1992 y muchos de ellos parten de previsiones normativas y de gestión que carecen ahora de cobertura legal al ser declarada inconstitucional la normativa estatal en que se basaban, al no estar previstos algunos de estos instrumentos de gestión en la legislación estatal supletoria de 1976 y al no existir normativa autonómica propia.

Todo ello conduce a una conclusión: la necesidad de cubrir con urgencia ese vacío normativo haciendo uso de las competencias derivadas del artículo 22.3 del Estatuto de Autonomía que ha venido a concretar y clarificar la repetida Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997.

La urgencia de dicha legislación no necesita ser ponderada. A título de mero ejemplo cabe señalar que si no se cubriera el señalado vacío normativo, carecerían de cobertura legal ciertos mecanismos de equidistribución de los beneficios y cargas generados por la tarea urbanizadora o determinadas previsiones de cesiones de aprovechamiento por parte de los propietarios como deberes urbanísticos contemplados por el

planeamiento, puesto que estos instrumentos y técnicas, en el suelo clasificado como urbano, sólo se contemplaban en el texto refundido de 1992, no existiendo tal previsión para ese tipo de suelo en la única norma supletoria estatal que subsiste: el texto refundido de 1976. Ello podría suponer un importante perjuicio para los Ayuntamientos cuyos planes se han adecuado a dicho texto de 1992, de manera que, en ausencia de esa fuente de financiación para obtener terrenos dotacionales y para llevar a cabo obras y servicios públicos de trascendencia colectiva, tendrían que buscar otras alternativas acaso más complejas y gravosas por vía tributaria o renunciar a la realización de tareas que son, sin duda, de interés general ciudadano.

V

Constatada pues, la necesidad de disponer con urgencia de una normativa urbanística completa, no eran muchas las alternativas que al Gobierno se le ofrecían. Descartada por inviable en el breve espacio de tiempo disponible una Ley, o incluso una delegación legislativa para elaborar un texto articulado, que abordara las especificidades de nuestra región, se ha optado por asumir como propio el Derecho estatal existente con anterioridad a la Sentencia constitucional tantas veces citada de 20 de marzo de 1997.

A partir de esta decisión cabían dos posibilidades.

En primer lugar, aprobar como Ley Autonómica el contenido concreto del texto refundido de 26 de junio de 1992 tal y como se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de junio de ese año, incluyendo también las posteriores rectificaciones de errores. Esa opción hubiera supuesto necesariamente una tarea integrativa concreta para asumir o no aquellas modificaciones directas o indirectas producidas en dicha norma estatal con posterioridad a 1992. Y, además, para hacerla inteligible, hubiera precisado repetir en la norma autonómica los preceptos considerados básicos y de competencia estatal, lo que también planteaba algunos problemas y dudas desde el punto de vista de la técnica legislativa.

La segunda alternativa, que es por la que finalmente se decanta el proyecto de Ley, Consiste en una norma de reenvío por la que, en un solo artículo, la Comunidad Autónoma asume como propio el Derecho estatal que estaba vigente con anterioridad a la Sentencia que declaró la inconstitucionalidad de numerosos preceptos del Real Decreto Legislativo 1/1992.

No se le oculta al Gobierno lo atípico de esta solución. Pero, ello no obstante, entiende que es la mejor de las soluciones posibles en la medida en que:

- a) rellena el vacío legal dejado por la declaración de inconstitucionalidad de un texto que —ha de recordarse— lo ha sido sólo por razones competenciales;
- b) solventa una necesidad urgente, y
- c) lo hace, por fin, con el máximo respeto a un principio esencial, cual es el de seguridad jurídica al remitir a unos textos que venían rigiendo, eran conocidos y a partir de los cuales se habían articulado recientemente diferentes planes de urbanismo.

La técnica del reenvío recepticio, por lo demás, aunque no sea habitual ni tampoco deseable, no es ajena a nuestro Derecho que en ocasiones remite y asume como propios no sólo textos de otros subordenamientos internos sino incluso también los de otros ordenamientos externos, incluyendo la jurisprudencia que interpreta a estos últimos.

En el caso que nos ocupa el reenvío lo es al contenido de un texto seguro y conocido cuya reproducción material se evita y, con ello, otras dificultades de sistematización ya aludidas. Al incorporar y reclamar como propio el contenido de la normativa declarada inconstitucional por razones exclusivamente competenciales la norma estatal no revive porque no existe como tal tras su anulación por el Tribunal Constitucional, pero sus contenidos materiales conocidos se convierten, por voluntad explícita del legislador competente, en norma legal propia de la Comunidad Autónoma.

De esta manera se solventa un problema grave que, de no abordarse con la máxima urgencia, podría eventualmente haber acarreado graves e impredecibles consecuencias. Sin embargo, el Gobierno es consciente de que esta solución no es, ni puede ser, una solución definitiva. No lo es desde el punto de vista material, ni tampoco desde la óptica puramente formal. Se trata, más bien, como ya se ha adelantado, de una solución provisional y transitoria hasta el momento en que pueda redactarse un proyecto de Ley específico que, teniendo en cuenta la vigente normativa exclusiva o básica del Estado, o la que el Gobierno de la Nación ha anunciado que se dispone a presentar a las Cortes Generales, contemple en detalle y globalizadamente la problemática concreta de nuestra región y sus eventuales necesidades y especificidades. Una tarea que desde este momento el Gobierno se

compromete a abordar para poder presentar a la Asamblea Regional el proyecto o los proyectos de Ley pertinentes en el más breve plazo posible.»

§3. Comunidad Autónoma de Andalucía.
Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio Disposiciones en Materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana
 (BOE 7 de julio de 1997, n.º 161)

«La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, ha declarado inconstitucionales, y por tanto nulos, una serie de preceptos del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por razones competenciales. El fallo del Tribunal Constitucional fija los límites de la intervención estatal en las materias contempladas en el texto refundido de 26 de junio de 1992 y residencia en las Comunidades Autónomas la competencia para legislar en materia de urbanismo y suelo.

Desde la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 2 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el texto refundido de 26 de junio de 1992, los municipios andaluces han desarrollado, o bien redactado, revisado o adaptado, sus instrumentos de planeamiento de acuerdo con dicha legislación, o se encuentran en el momento de producirse el fallo del Tribunal Constitucional en proceso de redacción, revisión o adaptación en concordancia con dicha norma. Asimismo, los agentes públicos y privados que intervienen en el proceso de urbanización y edificación en nuestras ciudades y territorio en general han participado en el desarrollo y ejecución del planeamiento de acuerdo con la referida base legal.

El Parlamento de Andalucía acordó el 8 de mayo de 1997, en el debate sobre el estado de la Comunidad, instar al Consejo de Gobierno a presentar el proyecto de Ley del Suelo para Andalucía en el plazo de un año. Esta norma establecerá la legislación en materia de urbanismo y suelo de la que quiera dotarse la Comunidad Autónoma, y es en ella donde el Parlamento de Andalucía expresará su voluntad y fijará sus propios criterios políticos, de acuerdo con las demandas sociales y económicas que Andalucía tiene planteadas en materia de urbanismo y suelo, en el marco que la legislación estatal establezca con carácter básico, acorde con el referido fallo del Tribunal Constitucional.

Hasta tanto la normativa de Andalucía esté aprobada es conveniente incorporar aquellas normas que contribuyan a reforzar la cobertura legal del desarrollo del planeamiento realizado en este tiempo, así como del aprobado de acuerdo con la situación precedente.

Esta circunstancia justifica una intervención urgente del Parlamento de Andalucía que, con carácter transitorio y hasta la aprobación de la Ley de Urbanismo y Suelo, cuyo anteproyecto está siendo elaborado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, complete el ordenamiento jurídico urbanístico mediante la aprobación de una Ley autonómica cuyo contenido coincida con los preceptos del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, declarados inconstitucionales por motivos competenciales.

En consecuencia, en desarrollo de las competencias que el artículo 148.1.3.º de la Constitución Española reconoce a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y por el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 13.8), ésta asume como derecho propio y con carácter transitorio el texto de los preceptos que han sido declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, por cuanto que la base argumental de la declaración de inconstitucionalidad de tales preceptos es la invasión competencial de la legislación estatal sobre la autonómica. Estos preceptos declarados como propios desplazan a la legislación y reglamentación anterior a la aprobación de esta Ley que se opongan a la misma.

De esta forma, con la presente Ley, la Comunidad Autónoma de Andalucía realiza el ejercicio de producción normativa que resulta preciso para ofrecer de forma inmediata una regulación completa de la actividad urbanística. Entre los aspectos más significativos del ejercicio de esta potestad autonómica para el que se encuentra legitimada según la Sentencia del Tribunal Constitucional, destacan por su trascendencia el de la concreción del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación por el propietario, así como la fijación del porcentaje de recuperación por la Comunidad de las plusvalías generadas por la acción de los poderes públicos, junto con la previsión de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, determinar áreas para el patrimonio municipal de suelo y ejercitar los derechos de tanteo y retracto.

La legislación establecida en esta Ley como propia de la Comunidad Autónoma ha de ser

completada, para su adecuada comprensión y aplicación, con la que ha sido declarada constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, que es la que el Alto Tribunal entiende que constituye la competencia estatal, junto con el resto del referido texto no anulado en la Sentencia. De esta forma deben entenderse las referencias a legislación urbanística aplicable, en la presente Ley o similares que se realizan en diversos preceptos aprobados en el artículo único de esta Ley. Asimismo, con el objetivo de contribuir a la mejor comprensión de la legislación urbanística de aplicación en Andalucía se editarán de forma conjunta ambas legislaciones.

La asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de los artículos declarados inconstitucionales del texto refundido de 1992 se realiza con algunas excepciones. En primer lugar, con la excepción de los artículos que regulan la figura del Plan Nacional de Ordenación, su elaboración, tramitación, contenidos y vinculaciones, por razones obvias. En segundo lugar, con la excepción de aquellos artículos que hacen referencia a las figuras de planificación territorial, que cuentan en la Comunidad Autónoma con instrumentos propios en virtud de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que continúa plenamente en vigor. En tercer lugar, las relativas a algunas relaciones directas entre la Administración del Estado y Ayuntamientos (135.2) y a referencias a legislación urbanística que no ha lugar en estos momentos (96.2 y 97.4).

De otra parte, el Decreto 77/1994, de 5 de abril, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, determinándose los órganos a los que se atribuyen, ya regula la publicación de los acuerdos de tramitación y aprobación del planeamiento y los órganos competentes de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Finalmente, las disposiciones adicionales, transitorias y finales de esta Ley garantizan la legalidad de los instrumentos de planeamiento aprobados definitivamente al amparo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, y el texto refundido de 26 de junio de 1992; la continuidad del proceso de redacción de los instrumentos de planeamiento que se encuentren en distintas fases de elaboración; se da, de igual modo, continuidad y garantía a los instrumentos y procedimientos de

ejecución del planeamiento, así como se indica el carácter retroactivo de la Ley, haciéndola coincidir con la fecha de entrada en vigor de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 25 de abril de 1997.»

§4. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Ley 5/1997, 10 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (D.O.C.M. 18 de julio de 1997, n.º 33)

«La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 declara la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad de una serie de preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, todos ellos por razón exclusivamente competencial. Unos la mayoría por haber sido establecidos con función supletoria respecto del Derecho autonómico y el resto los menos por haberse excedido el legislador general de la cobertura prestada por el título competencial invocado y ejercido en cada caso.

Debe señalarse que la expulsión del ordenamiento urbanístico, con efecto general o para todos de los correspondientes preceptos legales declarados nulos, es eficaz tan solo a partir de la publicación de la referida Sentencia en el Boletín Oficial del Estado; de suerte que dicha eficacia no es trasladable sin más a los actos sean de planeamiento o de ejecución de este producidos durante el tiempo que media entre la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y la expresada publicación de la Sentencia.

La desaparición de los preceptos legales generales de carácter supletorio no suscita mayor problema desde el punto de vista de considerar completo el ordenamiento urbanístico; toda vez que no ha determinado, conforme a la propia Sentencia del Tribunal Constitucional y gracias a la operación cumplida por ésta sobre la disposición derogatoria del Texto Refundido de 26 de junio de 1992 ya mencionado, vacío normativo alguno. El lugar y función de tales preceptos ha venido a ser ocupado automática y totalmente por los correspondientes preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril;

concretamente, por aquellos no sustituidos y, por tanto, no derogados, por los aún vigentes del repetido Texto Refundido de 1992.

Mayor problema plantea desde luego la desaparición de los preceptos de esta última norma legal general a los que se había atribuido carácter bien pleno, bien básico, y ahora declarados nulos, y ello desde el punto de vista de la estabilidad y continuidad del ordenamiento jurídico-urbanístico en una Comunidad Autónoma que, hasta la fecha, no había ejercido su potestad legislativa propia en la materia. Pues la ausencia de estos preceptos sí que genera, no tanto un verdadero vacío normativo respecto de los objetos por ellos regulados, sino más bien una fisura limitada en la cobertura legal formal de la ordenación urbanística, en los términos en que esta cobertura ha venido definida por el propio legislador al ocupar la materia. El Fallo del Tribunal Constitucional, centrado en la dimensión competencial, deja bien claro que el espacio decisional así abierto corresponde ocuparlo precisamente al legislador autonómico.

En este contexto se justifica, pues, una intervención urgente de las Cortes de Castilla-La Mancha. La inexistencia, en efecto, de una legislación urbanística propia, unida, de un lado, a la pendencia de procedimientos para la aprobación de instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Texto Refundido de 26 de junio de 1992, es decir, partiendo de la vigencia íntegra del mismo, lo que significa dotados de un contenido sustantivo que, desborda por razones obvias las previsiones del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 en vigor con carácter supletorio; y, de otro lado, a la vigencia actual en esta Comunidad Autónoma, parcial y simultáneamente, de los dos indicados textos legislativos generales, plantean sin duda ocasión para que se susciten situaciones de alta complejidad y difícil resolución tanto para la Administración pública en su responsabilidad gestora del interés público urbanístico, como para los sujetos ordinarios llamados a aplicar el Derecho.

Pero si la intervención legislativa autonómica debía ser urgente, no por ello había de intentar abordar, máxime en una norma que se plantea como transitorio, la regulación del conjunto de la materia propia de la competencia autonómica y, menos aún, hacerlo con propósito innovador, toda vez que ello podría redundar en una mayor perturbación de la situación actual. De ahí que la presente Ley, reproduciendo ampliamente aquellos preceptos que habiéndose considerados

plenos y básicos en el Texto Refundido de 1992 fueron declarados nulos y aquellos otros que declarados como supletorios no tienen cabida en el Texto Refundido de 1976, o que aun teniéndola requieren de una adaptación a la situación actual, limite su propósito a la reintegración práctica del marco legal del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992. Y todo ello, sin perjuicio, naturalmente, de que, en el futuro, en momento idóneo y sobre la base de la maduración de una política en materia urbanística acorde con las necesidades y las características específicas del territorio de la Comunidad Autónoma, proceda abordar la regulación de dicha materia con pretensión de agotamiento del entero espacio competencial o decisional propio.»

§5. Comunidad de Madrid. Ley 20 /1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Urbanismo (B.O.C.M. 18 de julio de 1997, n.º 169)

«La gestión urbanística da lugar a procesos de larga duración que involucran la acción tanto de los poderes públicos como de los sujetos privados y cuyo buen fin plantea al ordenamiento jurídico una demanda específica de estabilidad.

El ordenamiento urbanístico propio de la Comunidad de Madrid, presidido por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, ha venido presuponiendo, para todo lo no previsto expresamente en ella, la vigencia y aplicabilidad directa de la regulación general-estatal contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La clarificación por Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 del marco legal general en el que debe inscribirse la legislación urbanística autonómica tiene por consecuencia inevitable también la desaparición, exclusivamente por razón competencial, de las concretas disposiciones del expresado texto legal general-estatal objeto de una declaración de inconstitucionalidad.

La aludida Sentencia carece de especial relevancia en el orden de la continuidad del ordenamiento urbanístico y, por tanto, de la seguridad jurídica en los procesos urbanísticos en curso, cuando se proyecta sobre disposiciones dictadas para su aplicación como mero Derecho

supletorio. Y ello porque son sustituidas sin solución de continuidad por las correspondientes del Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, que están hoy vigentes, en virtud de la declaración parcial de inconstitucionalidad de la disposición derogatoria del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, efectuada por el fallo pronunciado por el Tribunal Constitucional.

No sucede lo mismo cuando la referida Sentencia afecta a las disposiciones de este último texto legal general-estatal dictadas con el carácter de normas de aplicación plena o básica. Con entera independencia de que pueda considerarse con fundamento que el objeto de estas disposiciones no cae en reserva constitucional de Ley alguna y su regulación esté, por tanto, validamente cubierta por las pertinentes normas reglamentarias, es lo cierto que tal objeto había venido estando regulado por normas con rango legal formal. Esta circunstancia aconseja suplir la ausencia de éstas con normas de idéntico rango legal, esta vez autonómicas.

Esta Ley persigue esta precisa y única finalidad de cubrir temporalmente la limitada quiebra de la cobertura legal formal de la ordenación urbanística y su gestión, derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Y ello sobre la base de la regulación general hasta ahora vigente y presupuesta por la autonómica y en aras al aseguramiento de los valores ya señalados, de razonable estabilidad del marco normativo de la acción del poder público y de los agentes privados en una materia de las características del urbanismo. En particular, en pro de la seguridad jurídica, esta Ley extiende su cobertura tanto a los planes en tramitación como a los actos de ejecución de los ya aprobados. Es ajeno por tanto a los objetivos de esta Ley todo planteamiento de innovación del ordenamiento urbanístico, sin perjuicio de los ajustes de alcance puramente técnico introducidos en las disposiciones recuperadas para el ordenamiento autonómico.

Por su carácter transitorio y su limitado contenido, no prejuzga esta medida legislativa la definitiva política autonómica en materia de urbanismo, cuya formalización legal, además de requerir un estudio que ha de hacerse con el sosiego necesario, parece oportuno que espere a que se despeje definitivamente el horizonte del marco legal general-estatal condicionante. Será entonces el momento de acometer la elaboración del marco legal en materia de urbanismo en la Comunidad de Madrid con vocación de

permanencia y con un contenido tan amplio como requiera el ejercicio de las competencias autonómicas plenas en la materia.»

§6. Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ley 9/1997, de 13 de octubre, de Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo (B.O.C. y L. 16 octubre de 1997, n.º 199)

«La Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, introdujo importantes reformas en el ordenamiento jurídico urbanístico, constituido hasta entonces por el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, producto a su vez de la primera reforma efectuada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre la Ley del Suelo original de 1956.

Por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, se aprobó el Texto Refundido de la Ley 8/1990 y de la legislación urbanística anterior, y por Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, la tabla de vigencias de los Reglamentos urbanísticos. Las últimas normas configuradoras del marco jurídico urbanístico han sido el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la Ley 7/1997, de 14 de abril, que disponen diversas medidas para la liberalización del suelo.

El 27 de octubre de 1990 la Junta de Castilla y León interpuso recursos de inconstitucionalidad 2.487/1990 contra la Ley 8/1990, solicitando la declaración como inconstitucional y consiguiente anulación de su Disposición Final Primera, en tanto declaraba legislación básica o de aplicación plena un importante número de preceptos. Sin embargo, este recurso no pretendió que tales preceptos no pudieran ser objeto de la potestad legislativa supletoria del Estado, ni tampoco cuestionó la existencia de esta potestad en el ámbito de competencias transferidas como el urbanismo.

El 25 de abril de 1997 se publica la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que estima parcialmente los recursos similares presentados contra el Texto Refundido de 1992, declarando inconstitucionales un gran número de preceptos por haber sido dictados por el Estado vulnerando el orden constitucional de competencias. Entre ellos, todos los de carácter supletorio, y también la disposición derogatoria en cuanto al Texto Refundido de 1976, que en consecuencia recupera su vigor, en cuanto no sea incompatible con los preceptos que se mantienen

vigentes de 1992 o con las más recientes reformas.

En cuanto a las consecuencias de la Sentencia, examinadas en la Circular de 30 de mayo de 1997, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre criterios para la aplicación del régimen jurídico urbanístico resultante de la misma, sin duda la más importante es que, una vez efectuado por el Tribunal Constitucional el deslinde competencial solicitado por los recursos, ha llegado el momento de abordar la elaboración de una normativa urbanística completa propia de la Comunidad Autónoma que desarrolle la competencia regional en la materia, adaptando a nuestra realidad el notable cuerpo normativo desarrollado por el legislador estatal.

Sin perjuicio de este objetivo principal, precisamente la conveniencia de la mayor serenidad y reflexión en la tarea, aconsejan resolver sin dilación los problemas urbanísticos producidos por la Sentencia, respecto de los que puede distinguirse la situación de los 2.235 municipios con población inferior a 25.000 habitantes, a los que la reforma legislativa de 1990 afectaba tan sólo parcialmente, la de aquellos otros nueve municipios que, aun con mayor población, no llegaron a adaptar sus Planes Generales a la citada reforma, y por último, la de las tres capitales de provincia que sí lo hicieron.

De hecho, la Sentencia carece de relevancia práctica para la seguridad jurídica de los procesos urbanísticos en curso, cuando se proyecta sobre disposiciones de carácter supletorio, ya que son sustituidas de forma generalizada por las correspondientes del Texto Refundido de 1976, de aplicación así en la gran mayoría de las actuaciones urbanísticas.

No sucede lo mismo en cuanto a los artículos cuyo carácter era el de normas de aplicación plena o básica, cuya anulación deja en gran medida sin cobertura la ejecución de los Planes Generales de Ordenación Urbana adaptados a la legislación anulada, en especial en cuanto a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actividad urbanística de la Administración.

Así pues, la única finalidad de esta Ley es recuperar, de forma transitoria hasta la aprobación de la normativa urbanística de la Comunidad, algunos aspectos de la regulación vigente hasta la Sentencia, con objeto de asegurar una razonable estabilidad del marco normativo en materia de urbanismo, y sin perjuicio de introducir diversos ajustes técnicos

orientados a aliviar algunos de los inconvenientes de la legislación anulada.

En consecuencia, de acuerdo con la atribución competencial efectuada en el artículo 148.1.3.º de la Constitución Española, y en el ejercicio de la potestad legislativa exclusiva en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, recogida en el art. 26.1.2.º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se dicta la presente Ley.»

§7. Comunidad Autónoma de Extremadura. Ley 13/1997, de 23 diciembre 1997, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Pleno de la Asamblea de 19, 22 y 23 de diciembre de 1997; Diario Ofic. Ext. 24 febrero 1998, n.º 22)

«El 20 de marzo de 1997 fue dada en Madrid la Sentencia 61/1997 (B.O.E. n.º 99 de 25 de abril) del Pleno del Tribunal Constitucional sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reformas del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. A estos recursos se acumulan los interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

El Fallo del Tribunal Constitucional afirma la competencia plena de las Comunidades Autónomas en las materias enunciadas en el Art.º 148.1.3.º de la Constitución Española, declarando nula e inconstitucional la mayor parte de los preceptos de la TRLS92 a la par que rehabilita con rango supletorio el contenido del TRLS76 y los Reales Decretos Leyes 3/80 y 16/81.

Extremadura carece, en propiedad, de legislación autonómica reguladora del régimen urbanístico del suelo. Su acción se ha venido ajustando al marco estatal, condicionando la calidad de las opciones de planificación a la bondad y eficacia del aspecto normativo y de gestión.

No obstante, el desarrollo verificado en los últimos años a causa de la inversión en

infraestructura, el crecimiento de los sectores de actividad, el impulso a la política medioambiental, y la lectura del modelo regional en el contexto transfronterizo e interior de la Unión Europea han indicado la necesidad de concretar las exigencias de ordenación de este escenario a través de una imagen legislativa adaptada a nuestra realidad y vocación.

Urge impulsar, en consecuencia, una iniciativa legislativa que afiance el marco de gestión urbanística de los planes. El fondo inspirador de esta iniciativa debe responder al contenido del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana,

aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, contemplando la necesaria integridad de un sistema cuya plena operatividad ha de restituirse.

Tiene la presente Ley, en consecuencia, la voluntad de consolidación del marco legal, sin perjuicio de las iniciativas tendentes a la inmediata regulación del régimen urbanístico del suelo de Extremadura, acorde con sus necesidades y características propias de su territorio. De ahí su carácter transitorio, cuya vigencia habrá de culminar en la más breve presentación de aquéllas ante la Asamblea de Extremadura.»

B) EVOLUCIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY 6/1998 SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES (con todas las transformaciones habidas a su paso por las Cortes Generales)

Se presenta el texto coplete de la Ley, pero realizando una detallada comparación integrada de los textos aprobados por el Consejo de Ministros de 23 de mayo de 1997, por el Pleno del Congreso el 12 de febrero de 1998, por el Senado el 6 de marzo de 1998 y su vuelta al Congreso que la aprueba en sesión de 26 de marzo, para su definitiva promulgación de 13 de abril de 1998, publicada en el BOE de 14 abril 1998. Dado el difícil tratamiento de este entrecruzamiento de los textos se ha recurrido a símbolos gráficos expresivos de cada paso, por lo que se supone que el lector interesado tendrá ya en sus manos el texto oficial definitivo para poder cotejar mejor las variaciones habidas hasta llegar al BOE (J.G.-B.)

Nota: Para facilitar la superposición comparativa de los diversos textos se han utilizado las siguientes notaciones a los párrafos respectivos:

- [redonda] texto **añadido** *ex novo* por el Congreso de los Diputados (CD) que no figuraba en el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno (PLG).
- [cursiva] texto del PLG **suprimido** o/y **sustituido** por el CD.
- [[redonda]] texto **añadido** *ex novo* por el Senado (S) que no figuraba en el dictamen del CD y que ha permanecido en la versión definitiva.
- [[cursiva]] texto del CD **suprimido** o/y **sustituido** por el Senado y conservada dicha supresión/sustitución a su vuelta al CD.
- [[redonda]] cruzada, texto **añadido** por el Senado y **suprimido** en la versión final a su vuelta al CD.
- Los textos **suprimidos** o **sustituidos** por el Senado sobre adiciones o sustituciones anteriores del CD se señalarán en nota a pie de página.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, [[a veces]] innecesariamente las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano y, consiguientemente, las cotas de discrecionalidad

del sistema, lo que, unido a la limitación artificial de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste [[e impidiendo]] [[y dificultando]] una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final.