

¿Mantenerla o enmendarla?: El Derecho Urbanístico del Estado después de la STC 164/2001, de 11 de julio de 2001

Marcos M. Fernando Pablo
Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

I . Un precedente

Es conocido que el Derecho Urbanístico español entró en fase de descomposición como sistema unitario de conceptos y soluciones hace ya algún tiempo, singularmente a raíz de la muy criticada STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante TRLS). Quedaba aún la posibilidad de recomponer la unidad del mismo apelando al acervo común, a la historia reciente y al inagotable tronco común que fue la Ley del Suelo de 1956. Pero la fuerza expansiva de las grandes afirmaciones de principio que se realizaron en la STC 61/97 apuntaba ya a que ni siquiera aquel basamento común habría de perdurar mucho.

En efecto, desde el aserto inicial de que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas ex arts 148 y 149 de la C.E. debía convivir con la competencia estatal ex art. 149.1, se pasó, de forma bien consciente, a examinar si toda normativa estatal que afecte al amplio campo del Urbanismo podía entenderse sustentada en ese título competencial, resultando así que es el Estado el que debe justificar la extensión de su normativa o en palabras de la citada sentencia *"examinar los títulos invocados por el Estado como justificación de su intervención normativa en materia urbanística"*. De ahí se continuará estableciendo que el art. 149.1 1º C.E. *"sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce"* para situarse en la perspectiva de que el indicado título solo *"tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social pero no en cambio la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo"*. Por esta vía, el urbanismo se disocia entre *"los derechos y cargas de la propiedad"* e *"intervención pública, planeamiento, gestión y ejecución"*, sin que sea ya posible reconducirlo a unidad alguna.

Olvidando, cómo destacó pronto toda la doctrina iusadministrativa, que el Estado retiene competencias normativas plenas por el simple dato que debe darse una ordenación (no fosilizada para siempre, como resultaba del texto de la sentencia que venía a establecer un derecho supletorio inmutable) para el urbanismo al menos en Ceuta y Melilla, la STC olvidó también otra línea de construcción del modo en que el Estado puede *"garantizar las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos"*: Nada obliga, por cierto, en el contexto constitucional, que esa garantía se consiga también mediante normas de alcance supletorio para todo el territorio del Estado. Es más, puede que en un contexto de competencias exclusivas/ excluyentes en materia de urbanismo, la existencia de un derecho supletorio estatal sea la verdadera *"garantía"* de las condiciones básicas.

2. Y su consecuencia

Siguiendo con la misma rígida lógica y remitiendo muchos de sus argumentos a l texto de la STC 61/97, la reciente STC 164/2001 anula, por inconstitucionales al invadir competencias autonómicas en materia de *"Urbanismo"*, determinados preceptos de la Ley 6/1998 de 13 de abril, que trató de dar respuesta a la difícil situación creada por el fallo de la anterior.

Se declara, en primer lugar que

"la forma en que el art. 16.1 LRSV regula el derecho a la transformación del suelo no tiene amparo en la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. Según dijimos ... reiterando a su vez lo declarado en la STC 61/1997, FJ 10, por medio de las "condiciones básicas" el Estado puede regular la propiedad urbana en sus líneas más fundamentales; pero excede de la competencia estatal e invade las competencias urbanísticas autonómicas una regulación detallada de la propiedad urbana. El art. 16.1 LRSV no se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo sino que regula en detalle el ejercicio de ese derecho: precisa, en primer lugar, que el planeamiento de desarrollo se presente ante un concreto órgano

administrativo, el Ayuntamiento; y establece, también, el concreto momento en que surge el derecho (cuando el planeamiento general señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las "condiciones para su desarrollo"). Ciertamente es que la eficacia del derecho a la presentación del planeamiento aún depende, en gran medida, de la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma (así, al regular lo que deban ser los "ámbitos" o las "condiciones de desarrollo"); pero la existencia de un ámbito de regulación autonómica no sirve por sí para justificar la constitucionalidad de un precepto, como es el art. 16.1 LRSV, que no se ha limitado a trazar las líneas normativas fundamentales que definen la propiedad urbana. Estamos, en suma, ante una regulación que excede de las "condiciones básicas" para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de la propiedad urbana (art. 149.1.1 CE) e invade las competencias urbanísticas propias de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 16.1 LRSV

El art. 16, en efecto señala un derecho y el régimen básico de ejercicio del mismo ¿cómo sino puede *garantizarse la igualdad en el ejercicio de este derecho* que es también parte del contenido del art. 149 1º C.E. Sin una precisión tal ¿Cuándo podrá ejercerse el derecho? ¿Cómo tendría que haber redactado el Legislador Estatal el precepto para, dejando a las Comunidades Autónomas el margen de dibujar los instrumentos de planeamiento, quede claro que a partir de determinado momento **existe tal derecho** –como contenido del derecho de propiedad urbana: art. 15 ley 6/98- y antes no, sino una simple expectativa...?

En segundo lugar se anula el art. 38 por contener una regulación procedimental específica para la expropiación urbanística que no se reduce a "principios o mínimos" ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, expresión esta con la que el TC parece referirse a que no se está regulando la expropiación en general, si bien, hay que señalar que también el procedimiento expropiatorio ha sido considerado parte sustancial de la garantía expropiatoria..

Y finalmente, de nuevo surge el tema de Ceuta y Melilla, pues la STC 164/2001 se ve confrontada con el "olvido" que el TC sufrió en su anterior Sentencia 61/97. Ante la alegación de los recurrentes que el otorgamiento de potestades legislativas al Estado para la ordenación Urbanística de las mimsas pudiera enturbiar el derecho supletorio, el Tribunal abre una puerta a la enmienda:

Se extienden los recurrentes en planteamientos hipotéticos y generales sobre la posible eficacia de las leyes urbanísticas del Estado para Ceuta y Melilla. Pero lo cierto es que tras aquellos planteamientos generales sólo hay un reproche de inconstitucionalidad: la inseguridad jurídica que ocasiona la Disposición adicional tercera LRSV, tanto en lo referente a su coexistencia con el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 (actualmente supletorio), como en lo que se refiere a la eficacia que una ley urbanística del Estado, dictada sólo para parte de su territorio (Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), pueda tener en el territorio de las Comunidades Autónomas. Tales reproches de inconstitucionalidad deben ser rechazados. Este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos legales contrarios al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) cuando generaban una situación de incertidumbre y falta de previsibilidad respecto del Derecho aplicable (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). Pero con independencia de cuál pueda ser en cada caso el alcance de la legislación urbanística del Estado para Ceuta y Melilla, lo cierto es que de la simple previsión de aquella legislación, cual hace la Disposición adicional impugnada, no puede seguirse el reproche de inseguridad jurídica que denuncian los recurrentes. Baste para ello con señalar que ninguna duda puede haber para los ciudadanos y los aplicadores del Derecho de que las normas urbanísticas aplicables en cada territorio son las aprobadas por cada Comunidad Autónoma. *Ulteriores consideraciones sobre posibles desplazamientos entre normas supletorias pueden resultar de interés como hipótesis que hagan avanzar el pensamiento jurídico-público, pero no traen a la luz una situación de incertidumbre jurídica.*

Luego, en el futuro, el resultado podría ser el que ya apunto alguna doctrina administrativa: Legislar para Ceuta y Melilla con alcance supletorio para todo el Estado (art. 149 3 in fine C.E.). Quizás así se hiciera evidente que la competencia estatal ex art. 149 1 C.E. puede amparar *normas con el solo alcance de derecho supletorio*, perspectiva esta que rechaza el Tribunal Constitucional, cuya posición, en último extremo, no deja más alternativa al Legislador estatal para recuperar cierta unidad del ordenamiento en materias esenciales, que las leyes de armonización ex art. 150.3 C.E.