

# Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas

RAFAEL GIL CREMADES

100

Todas las Comunidades Autónomas pudieron aprobar leyes de contenido urbanístico a partir de la entrada en vigor de su Estatuto de Autonomía. Esta es la regla competencial que se desprende del desarrollo y cierre del proceso autonómico habido en esta materia; regla en la que constituye un imposible jurídico pretender abrir excepciones. Se ha intentado, sin embargo. Se ha defendido, en efecto, que el Estado podría dictar leyes urbanísticas para Madrid porque la competencia urbanística de esta Comunidad no es exclusiva sino plena (1). Es ésta una interpretación que va contra todos los usos de la argumentación jurídica. Plena y exclusiva son vocablos equivalentes, gramaticalmente sinónimos, y su significado jurídico en este contexto es idéntico. En el Estatuto de Madrid se definen las competencias plenas de la Comunidad con los mismos términos que se emplean en los demás Estatutos para definir las deno-

minadas competencias exclusivas. Unas y otras son competencias a las que es inherente la potestad legislativa. La Comunidad de Madrid tiene, pues, la misma competencia sobre el urbanismo que cualquiera de las restantes Comunidades Autónomas. De hecho la ha ejercido pacíficamente, aprobando leyes que nadie ha considerado inconstitucionalmente por falta de competencia urbanística; y cuando en 1992 se elaboró la Ley Orgánica de Transferencias a las Comunidades de autonomía diferida nadie planteó la necesidad de elevar este techo competencial de la Comunidad madrileña porque de acuerdo con las normas constitucionales de distribución de competencias ya se había alcanzado en esta materia el máximo posible cuando se aprobó su Estatuto de Autonomía.

En la práctica, sin embargo, no todas las Comunidades Autónomas han ejercido dicha potestad legislativa. Andalucía, La Rioja, Castilla-La Mancha y Extremadura no tienen leyes urbanísticas propias, aplicándose en ellas plenamente el ordenamiento estatal a título supletorio, hasta tanto no lo sustituyan por el suyo.

Las demás Comunidades sí que han legislado, con más o menos intensidad, produciendo textos cuyo contenido va a reseñarse aquí desde un punto de vista sustantivo, excluyendo en principio cualquier referencia a sus aspectos meramente organizativos o procedimentales, y comparativo, contrastándolos con la correspondiente legislación estatal, para de esta forma apuntar dónde y con qué alcance se innova, esto es, se diseña o se empieza a diseñar una política propia, que es a lo que — como ha señalado el Tribunal Constitucional — conduce por definición el ejercicio por una Comunidad Autónoma de una competencia exclusiva o plena (2). Toda esta producción normativa se agrupará, en consecuencia, en dos etapas cuya divisoria es el año 1990: en la primera, el contraste se hará con la Ley del Suelo reformada en 1975, y en la segunda, con la reforma de esa misma ley estatal realizada en 1990. Dentro de cada uno de dichos períodos, las leyes autonómicas se distribuirán en función de las materias en las

que de forma preferente han incidido: disciplina, suelo no urbanizable, gestión, valoraciones, medidas de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda (3). Se resumirán también, en su caso, los extremos regulados en ellas que han sido conflictivos

(3) Para la confección de esta síntesis se han examinado los siguientes textos legales:

*País Vasco:* Ley 9/1989, de valoración del suelo.

*Cataluña:* Ley 9/1981, de protección de la legalidad urbanística; Ley 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico; Ley 12/1990, por la que se autoriza la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística; Decreto Legislativo 1/1990, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

*Galicia:* Ley 11/1985, de adaptación de la del Suelo a Galicia.

*Principado de Asturias:* Ley 3/1987, de disciplina urbanística; Ley 6/1990, sobre edificación y usos en el medio rural; Ley 2/1991, de reservas de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias.

*Cantabria:* Ley 4/1992, de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas prioritarias.

*Región de Murcia:* Ley 12/1986, de medidas para la protección de la legalidad urbanística.

*Comunidad Valenciana:* Ley 4/1992, sobre suelo no urbanizable.

*Canarias:* Ley 3/1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y de protección de la natura-

(1) FRANCISCO PERALES MADUEÑO. «El régimen urbanístico del suelo en la Ley de Reforma del régimen urbanístico y de valoraciones del suelo». *Revista de Derecho Urbanístico* 121 (1991) 22.

(2) Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre (BOE del 10 de diciembre), fundamento jurídico 5.º.

desde el punto de vista de su corrección constitucional.

## Primera etapa: 1981-1990

### Disciplina urbanística

• La primera ley autonómica de contenido urbanístico fue la catalana 9/1981 de protección de la legalidad urbanística. Ese año, se discutió en el Parlamento de Cataluña sobre cómo solucionar jurídicamente los problemas sociales ocasionados por una situación generalizada de ilegalidad urbanística que, si bien no exclusivos de Cataluña, eran en ella especialmente graves. Del diagnóstico que se recoge en la Exposición de motivos de la Ley y de su propio articulado se desprende claramente que para el legislador autonómico el desorden

leza; Ley 5/1987, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico; Ley 6/1987, sobre sistema de actuación de urbanización diferida; Ley 7/1990, de disciplina urbanística y territorial.

*Navarra:* Ley Foral 6/1987, de normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio; ley Foral 7/1989, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda (modificada por las Leyes Forales 8/1990 y 4/1992).

*Islas Baleares:* Ley 8/1988, sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación; Ley 10/1989, de sustitución del planeamiento urbanístico municipal; Ley 10/1990, de disciplina urbanística (modificada por la Ley 2/1992); Ley 1/1991, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección.

*Comunidad de Madrid:* Ley 4/1984, sobre medidas de disciplina urbanística; Ley 9/1985, especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales (prorrogada su vigencia por Ley 3/1987).

urbanístico imperante provenía tanto de que la ley estatal de 1976, aplicable en Cataluña a título supletorio, no se aplicaba, como de la existencia de lagunas legales que era urgente colmar. «Nos encontramos —se dice— ante una extensa gama de promociones urbanísticas, tanto de uso residencial como industrial, que carecen de cobertura legal... urbanizaciones desordenadas, emprendidas bajo la presión de intereses particulares y, en muchos casos, estancadas en estado rudimentario, con graves perjuicios, no sólo para los adquirentes de las parcelas, sino sobre todo para los Ayuntamientos, obligados por la lógica presión de la vecindad y por el deseo de atender a los servicios municipales, a asumir unas cargas que en otro supuesto hubieran correspondido al promotor de la urbanización».

Son concretamente estas urbanizaciones de iniciativa particular, clandestinas o legales pero mal ejecutadas, las que concentran la atención del legislador desde una doble perspectiva: de futuro, estableciendo un régimen más estricto para las nuevas urbanizaciones en suelo urbanizable, con el que pretende conseguir que en lo sucesivo el planeamiento preceda a la actividad urbanizadora; y de pasado, mediante la legalización de lo indebidamente hecho o no hecho. Por lo que se refiere al primer aspecto —la ordenación legal de esa iniciativa privada —se comienza por potenciar una técnica ya prevista en el ordenamiento es-

tatal: la de los compromisos que deben contraer los propietarios/promotores del suelo objeto de un plan parcial, entre los que hay que destacar, por su novedad, el de justificar su potencial suficiencia en relación con la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización y de la implantación de servicios; y el de ejecutar y, en su caso, conservar la urbanización según el plan asegurando el cumplimiento de éste con las correspondientes garantías. La garantía de la obligación de urbanizar se fija en el 12% del presupuesto de las obras, pudiendo ser constituida en metálico o mediante hipoteca sobre terrenos, títulos de la deuda pública o aval bancario. La Administración puede sancionar el incumplimiento de tales obligaciones con multas, realización de las garantías, suspensión de los efectos del plan, y subrogación en la ejecución indemnizando estrictamente el valor del suelo según la calificación anterior al plan y la obra útil realizada. Por otra parte, los planes parciales han de ser ejecutados, en principio, por el sistema de compensación, quedando así excluida la Administración por ley de su gestión. Sólo cuando los terrenos incluidos en el ámbito del plan parcial pertenezcan durante todo el proceso de urbanización a un solo propietario, que sea a la vez promotor de ésta, y no esté prevista la conservación de la obra urbanizadora a cargo de los propietarios de las parcelas, no será obli-

gatoria la constitución de la Junta de Compensación. Siempre debe existir, por tanto, un interlocutor —persona física o jurídica— perfectamente identificable y responsable frente a la Administración. A esta finalidad obedece que, por ejemplo, no puedan venderse parcelas ni iniciarse obra alguna hasta tanto no se haya constituido la Junta de Compensación, y que ésta no pueda disolverse si no ha formalizado las cesiones de obras, instalaciones y dotaciones. Y en cuanto al segundo de los aspectos indicados —dar una salida legal a los abusos cometidos— se paraliza la situación heredada y, sin perjuicio de ejercitar la potestad sancionadora, se abren diferentes posibilidades de legalización cuyo denominador común no es otro que la adecuación al planeamiento sea a través de la formulación de un plan cuando no exista, sea mediante la adaptación obligada o incluso la revisión de los planes preexistentes.

Coadyuva también al logro de la finalidad de la ley la introducción de una serie de complementos en el derecho sancionador vigente, como la tipificación de nuevas infracciones (parcelación mediante arrendamiento, tala o derribo de árboles, publicidad engañosa); la exigencia a los sancionados con multa de los intereses de demora para evitar que acudan a los tribunales con intención puramente dilatoria; la posibilidad de incautar o retirar materiales o instrumentos de construcción cuando

no se cumpla la orden de suspensión de obras ejecutadas sin licencia; y, sobre todo, la potenciación de los servicios de inspección.

Una referencia especial ha de hacerse, por último, a sus normas sobre la concordancia que debe existir entre la gestión urbanística y la práctica notarial y los libros del Registro de la Propiedad, como instrumento garantizador de la disciplina urbanística y de la seguridad jurídica de terceros implicados en el proceso de urbanización y utilización del suelo. A tal efecto se regulan con detalle las obligaciones de los notarios y registradores de la propiedad para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos; y se utiliza el Registro de la Propiedad como medio de información y garantía de la actividad controladora y sancionadora de la Administración urbanística a través de la anotación preventiva de determinados actos administrativos. Estas anotaciones pueden ser de dos clases: de mera publicidad o de embargo. Con las primeras se advierte a todo interesado de la situación administrativa que afecta a las superficies o edificaciones que integran una finca hipotecaria determinada, sin que ello suponga limitación alguna para el tráfico civil ni para el acceso al Registro de la Propiedad de los actos o contratos que, con trascendencia real, se produzcan respecto de dicha finca. Así pueden ser objeto de este tipo de anotación preventiva de carácter informativo que

nunca implica cierre registral la suspensión de actos de edificación o uso del suelo efectuados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones establecidas en las mismas; la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y la paralización de las obras iniciadas a su amparo; la anulación administrativa de una licencia u orden de ejecución; la reposición del suelo al estado anterior a la ejecución de las obras constitutivas de la infracción; la iniciación de expedientes de disciplina urbanística; las medidas de ejecución forzosa, cuya anotación registral sirve para informar de la posible ocupación de la finca por la Administración actuante a efectos de la realización de las obras cuya falta de ejecución ha motivado el expediente; etc. Y con las anotaciones preventivas de embargo se trata de garantizar el cobro de las sanciones impuestas como consecuencia de un expediente de disciplina urbanística. Por último, se prevé también la registración de las condiciones impuestas en la concesión de licencias de obras mediante la práctica de nota marginal en la finca o fincas hipotecarias correspondientes al terreno sobre el que se lleva a efecto la concesión. La finalidad de esta nota marginal consiste en advertir a cualquier interesado en la adquisición de la finca hipotecaria o de algún derecho sobre la misma, de la situación administrativa resultante de la concesión de la licencia y de las con-

diciones en que se produjo el acto administrativo de concesión. Tiene, pues, efectos meramente publicitarios sin que signifique obstáculo alguno para el acceso al Registro de toda clase de actos y contratos susceptibles de inscripción.

- Las actuaciones de iniciativa privada en suelo urbanizable, especialmente las urbanizaciones, fueron asimismo reguladas por la Comunidad de Madrid en la Ley 4/1984 sobre medidas de disciplina urbanística, estableciendo garantías para que en el futuro los promotores cumplan sus obligaciones. En esta línea se exige la existencia de un plan parcial para la parcelación urbanística, las obras de urbanización y las de edificación; las obras de urbanización requieren además que previamente a su realización esté aprobado el correspondiente proyecto; y el derecho a edificar sólo podrá ejercitarse una vez ejecutadas las obras de urbanización o, en su caso, tras haber asegurado la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación, y haberse efectuado las cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos previstas en el plan parcial a favor del Ayuntamiento. Son nulas de pleno derecho las parcelaciones realizadas sin licencia o antes de aprobarse el proyecto de compensación o de reparcelación; y al promotor que no sea propietario del 60% de los terrenos se le obliga a acreditar la conformidad de los titulares registrales que alcancen dicho porcentaje. A estas disposi-

ciones de carácter general se añaden otras sobre nuevas determinaciones de los planes parciales, garantías, sistemas de actuación (dando preferencia al de compensación, pero sin imponerlo en todo caso como ocurría en la anterior ley catalana), y medidas que puede adoptar la Administración frente al incumplimiento de obligaciones, deberes y compromisos.

En cuanto a la intervención en la edificación y uso del suelo, cabe reseñar algunas novedades. La ampliación de los actos sujetos o licencia; la regulación de la caducidad de las licencias para garantizar que éstas se solicitan cuando se vayan a realizar efectivamente las obras e instalaciones; y el deber que se impone a las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telefonía, de exigir para la contratación de los respectivos servicios la licencia de primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones. Se introducen también nuevos contenidos en el derecho sancionador propiamente dicho. Así, constituye infracción urbanística la no obtención de licencia en los supuestos que la ley autonómica regula por primera vez, el incumplimiento de los plazos de ejecución de obras de urbanización o del deber de conservación de las mismas y de las instalaciones; y, respecto de las sanciones, se regula el destino del importe de las multas, se suprime, de conformidad con la Constitución, la compatibilidad que existía en el ordena-

miento estatal entre las sanciones administrativas y penales, y, en general, se potencian los servicios de inspección en la misma medida en que lo había hecho antes el Parlamento de Cataluña.

Pero, a diferencia de lo que ocurría en esta ley catalana, en la ley de la Comunidad de Madrid no se contemplaron las actuaciones urbanísticas ilegales. Se optó por tratarlas en una ley posterior, la 4/1985, ley que se califica de especial. Lo es en cuanto que su ámbito territorial de aplicación queda circunscrito exclusivamente a las actuaciones que aparecen reseñadas en su anexo. Es también una ley excepcional, como lo era el régimen transitorio que, como se ha visto, se preveía en la citada ley catalana para este tipo de actuaciones clandestinas. En este caso, la ley nace con una vigencia temporal limitada a dos años, que por Ley 3/1987 fue ampliada un año más. Se trata, por tanto, de una ley excepcional y transitoria que ya ha agotado sus efectos, y que se dictó con la finalidad de obtener, atendidas las circunstancias específicas de cada actuación, la restauración del orden jurídico infringido y de la situación física alterada, o bien la regularización de las propias actuaciones a través de las figuras de planeamiento contempladas en la Ley estatal o, en su caso, mediante la aprobación de los denominados Planes de Ordenación de Núcleos de Población. La regularización pasa, pues, por la modificación o revisión del planeamiento, y única-

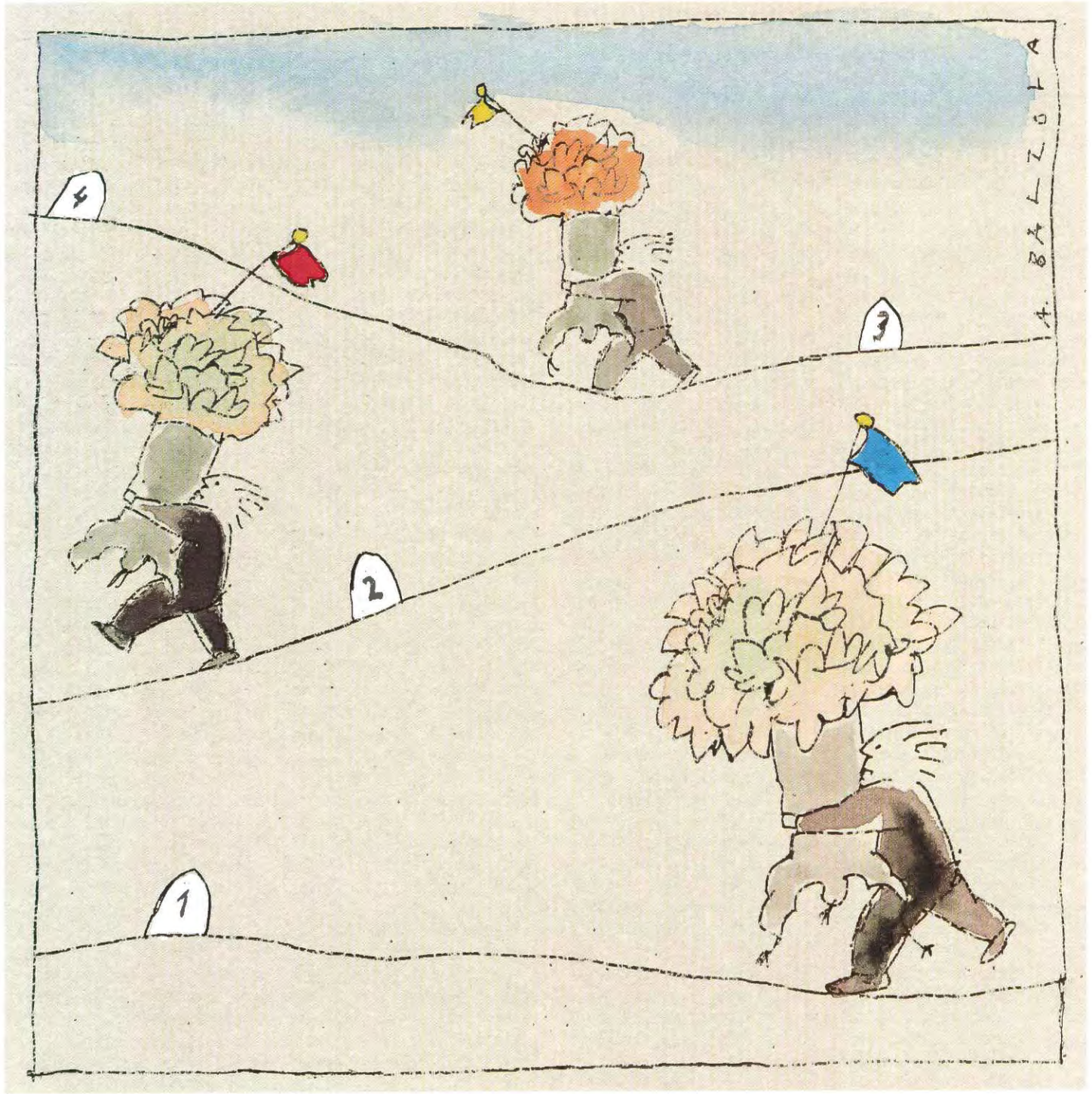
mente es posible si los terrenos quedan clasificados como suelo urbano, urbanizable o no urbanizable común y siempre que, en este último caso, se autorice la existencia de un núcleo de población. Se excluye, por tanto, la regularización en aquellos supuestos en los que las actuaciones aparezcan ubicadas en suelo no urbanizable de especial protección ecológica, o en el no urbanizable común en el que no se permita la formación de un núcleo de población. Se afronta de este modo caso a caso y por decisión de la Administración la realidad innegable, fruto de actuaciones clandestinas, de concentraciones urbanas en suelo no urbanizable, cuya regularización se realiza mediante un instrumento de ordenación nuevo y específico —el Plan de Ordenación de Núcleos de Población— en el que ha de determinarse el sistema de gestión o de actuación, y que, sin perjuicio de la redacción de los oportunos proyectos de obras, no requiere la formulación de proyectos de urbanización.

Finalmente, respecto de la primera de las leyes de la Comunidad de Madrid, la 4/1984, hay que señalar que su constitucionalidad fue puesta en duda por la Audiencia Territorial de Madrid que elevó cuatro cuestiones de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, por entender que la habilitación que en ella se hacía al Consejero competente de la Comunidad Autónoma para que, en defecto de actuación por parte del Alcalde del Ayunta-

miento afectado, pueda acordar de oficio la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución, con la consiguiente paralización inmediata de los actos de edificación o uso del suelo, cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave, vulneraba la autonomía de los entes locales. Esta interpretación fue compartida por el Tribunal Constitucional que en su Sentencia 46/1992 estimó que el precepto cuestionado se oponía a la Ley de Bases de Régimen Local, según la cual la suspensión de acuerdos de las entidades locales es sólo potestad de los Tribunales, y que era contrario, por tanto, a la autonomía municipal.

• El mismo problema de constitucionalidad se planteó con ocasión de la aprobación por el Parlamento de Canarias de la Ley 3/1985 de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza, en la que se abordó la actividad edificatoria ilegal desde el punto de vista de su incidencia sobre el equilibrio ambiental, particularmente negativa en el caso de territorios insulares de superficie reducida. El legislador autonómico, para salvaguardar ese medio ambiente frágil y amenazado, echa mano de las técnicas de carácter urbanístico, pero poniéndolas al servicio de la conservación y protección de los recursos naturales, especialmente de los no renovables, y de los ecosistemas. A tal efecto amplía el listado

de la Ley del Suelo sobre los actos sujetos a licencia, en el que incluye, entre otros, la colocación de carteles y vallas, la instalación de casas prefabricadas, la construcción de puertos de abrigo, etc.; y prevé supuestos en los que, por motivos medioambientales, la Administración autonómica puede decretar la suspensión cautelar de los actos de uso del suelo y de la edificación, aun cuando dichos actos estén amparados por licencia o autorización previa, otorgada de acuerdo con su legislación específica, pudiendo procederse incluso a la anulación de la licencia por el procedimiento establecido para la revisión de oficio de los actos administrativos si se comprueba la existencia de daño ambiental. Esta competencia autonómica para decretar la suspensión fue recurrida por el Estado ante el Tribunal Constitucional por entender que era contraria a la autonomía local. La respuesta del Tribunal (Sentencia 148/1991) fue, por una parte, interpretativa, haciendo una lectura conforme a la Constitución de los términos que podían interpretarse o como simple suspensión de autorizaciones emitidas por la propia Administración autonómica, o como medida cautelar o provisional que sólo sirve a la defensa de competencias de la Comunidad sin que ésta lleve a cabo un control de legalidad de actos municipales; y, por otra parte, declarativa de inconstitucionalidad en cuanto al inciso que permite a la Comunidad Autónoma revisar de



A. BAIZOLA

oficio licencias otorgadas por las Corporaciones Locales, por considerarlo incompatible con la autonomía municipal que la Constitución garantiza.

- La adaptación de la Ley del Suelo a las peculiaridades de la Comunidad Autónoma de Galicia es el objetivo, de alcance limitado, que se pretende con la Ley 11/1985. De contenido disperso y heterogéneo, difícilmente sistematizable, en esta operación de adaptación se contemplan también medidas de protección de la legalidad urbanística, de las que tal vez la más destacable sea la extensión de las garantías a los créditos hipotecarios y a la publicidad, de forma que las entidades financieras pueden exigir a sus clientes la presentación del oportuno documento urbanístico (licencia, certificado técnico, aprobación del Plan Parcial), y se sancionan con multa las campañas publicitarias que no informen sobre determinados extremos urbanísticos de las actuaciones que promocionen. Se detectan asimismo normas con vocación legalizadora.

- La ley murciana 12/1986 responde tanto en su título como en su articulado a un propósito ordenador muy parecido al que motivó la ley catalana 9/1981 de protección de la legalidad urbanística. Como en ésta, se parte de un diagnóstico sobre la endémica situación de indisciplina urbanística derivada de la utilización del suelo no urbanizable para usos no compatibles con la conservación del medio fisi-

co, el impago de impuestos y tasas, la construcción con técnicas abusivas y elementales y la parcelación incontrolada. Hechos consumados que perjudican a todos: a los adquirentes de parcelas o edificaciones ilegales, víctimas de una publicidad engañosa, que han de afrontar los costes de la urbanización; a los Ayuntamientos que, por la desaparición jurídica y economía de los promotores, deben atender con fondos públicos los servicios no realizados; y a los promotores y constructores que desarrollan su actividad de acuerdo con la ley y el planeamiento que se ven sometidos a una competencia desleal. Corregir tales situaciones es el objetivo de la ley, cuyas piezas claves —según su Exposición de Motivos— son el ejercicio del derecho a la información previa a toda adquisición, la acción popular para recurrir y denunciar los comportamientos ilegales, la actuación inspectora de la Administración, y la colaboración de los notarios y registradores de la propiedad (posibilidad de notas marginales de mera información o de anotaciones preventivas de embargo).

- La ley 31/1987, aprobada por la Junta General del principado de Asturias, significó igualmente una adaptación a las peculiaridades de la región del ordenamiento vigente con el fin de potenciar la eficacia de la acción disciplinaria urbanística. Su contenido es similar al de las leyes autonómicas ya mencionadas, aunque menos completo e innovador:

reforzamiento del acto administrativo de la licencia urbanística mediante la paralización de las acciones y usos sobre el suelo que no hubieran sido debidamente autorizados, la imposibilidad de acceder a determinados servicios y suministros, etc.; legalización de actos urbanísticos irregulares; restauración de la realidad física alterada o transformada; inclusión en el concepto de infracción urbanística de determinadas conductas y omisiones que, directa o indirectamente, contribuyen a la perpetuación de la irregularidad o impiden la obligada subsanación de los efectos perjudiciales derivados de las mismas; establecimiento de un contacto permanente entre el proceso de urbanización y los órganos encargados del mantenimiento de la disciplina... Se trata, en suma, no de reemplazar la regulación estatal, sino de completarla en aspectos sustantivos o procedimentales de alcance más bien limitado.

- Asimismo ha de recogerse en este apartado dedicado a la disciplina urbanística, una Ley balear, la 8/1988 sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación, cuya singularidad es que utiliza la calificación de fuera de ordenación prevista en la legislación del Estado para proteger la legalidad urbanística. Según la Ley del Suelo vigente cuando se aprobó esta ley autonómica, los edificios o instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación de un plan que resulten disconformes con el mismo quedaban fuera de

ordenación, no pudiendo realizarse en ellos, en principio (pues se preveían algunas excepciones), obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, permitiéndose únicamente las pequeñas reparaciones que exigieran la higiene, ornato y conservación del inmueble. Pues bien, este régimen jurídico fue transformado profundamente por el legislador balear. Primero, considera edificios e instalaciones fuera de ordenación todas aquellos que, de acuerdo con las determinaciones del planeamiento, estén afectados por operaciones de remodelación urbana; segundo, obliga a los Ayuntamientos a concretar en el Plan General o en las Normas Subsidiarias los edificios e instalaciones que, según dicho criterio legal, han de ser calificados como fuera de ordenación; y tercero, amplía los supuestos de fuera de ordenación incorporando a ellos los edificios e instalaciones que infrinjan el planeamiento o la legalidad urbanística, en los cuales no se podrá realizar obra alguna, ni siquiera pequeñas reparaciones imprescindibles, y tampoco podrán ser dotados en lo sucesivo de los servicios de suministro de energía eléctrica, gas, agua, alcantarillado o teléfono. Semejante endurecimiento y ensanchamiento del régimen de fuera de ordenación comporta sin duda una desnaturalización del previsto en el ordenamiento estatal, que, por lo demás, la ley autonómica deroga expresamente.

• Cierra esta relación de leyes autonómicas dedicadas a la regulación de los aspectos disciplinarios del urbanismo, la del Parlamento de Canarias 7/1990, que, si bien es la más amplia, sistemática y completa de las aprobadas en esta primera época, tampoco opera una sustitución en bloque de la correlativa legislación estatal, sino tan sólo un complemento o adaptación de la misma. Este desarrollo legislativo parcial tiene por finalidad dotar a la Administración pública de los instrumentos precisos para controlar eficazmente el ejercicio del derecho de edificación y uso del suelo, y para prevenir y reprimir las infracciones del ordenamiento urbanístico. Sus 68 artículos se ordenan bajo las siguientes rúbricas, cuya sola mención da idea exacta del alcance de esta norma: Estudios de detalle y Proyectos de delimitación del suelo urbano, medidas preventivas, medidas de protección de la legalidad urbanística (suspensión de actuaciones, suspensión y anulación de actos administrativos, restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada, infracciones y sanciones), inspección urbanística. Viene a ser, pues, una acertada síntesis de las preocupaciones políticas sentidas en varias Comunidades Autónomas, y un elenco de soluciones jurídicas ya conocidas.

#### Suelo no urbanizable

• Ley de Canarias 5/1987. El legislador canario

justifica la aprobación de esta ley, entre otras razones, en el carácter residual que se asigna en la Ley del Suelo al no urbanizable, «impropio —se dice en el Preámbulo de la ley autonómica— del papel relevante que el suelo rústico ostenta (sic) el equilibrio natural de las distintas islas del archipiélago». Este juicio sobre la legislación supletoria estatal entonces vigente no puede ser plenamente compartido. En la Ley del Suelo de 1976, que no sólo era una ley de ordenación urbana sino también de ordenación del territorio, se contenían determinaciones precisas sobre el estatuto del derecho de propiedad en esta clase de suelo. Baste recordar aquí el régimen de usos y aprovechamientos, y las limitaciones a las facultades de disposición, que encierran auténticas normas de ordenación que se imponen directamente desde la ley y al propio planeamiento. Por ello, es más exacto entender que la ley aprobada por el Parlamento de Canarias —de la que también se afirma en su Preámbulo que con ella se confiere al suelo rústico el mismo rango y nivel respecto de la ordenación urbanística que la ley del Estado otorga al suelo urbano y urbanizable— prolonga esa misma tendencia ordenadora inaugurada, o al menos reforzada, en el texto de 1976. En este sentido (4), no se es-

(4) MARTIN BASSOLS habla, por el contrario, de una transformación legislativa cualitativamente importante, de una profunda re-

ta ante una regulación completamente nueva. Aunque se dicta con vocación de sustituir en parte a la estatal (5), lo cierto es que, por un lado, la interioriza convirtiéndola en Derecho autonómico, y, por otro, no va más allá de la introducción en el régimen urbanístico ya conocido de elementos, algunos ciertamente nuevos, que lo completan y desarrollan. Por ejemplo, se somete a licencia cualquier acto de división de fincas o predios, debiendo los notarios y registradores de la propiedad exigir la acreditación de su otorgamiento para poder autorizar o inscribir escrituras de división de terrenos. Para los casos de falta de plan o cuando la vigencia del plan esté suspendida, se fijan condiciones de edificabilidad, de forma que sólo podrá autorizarse edificación aislada, sin paredes medianeras, que no exceda de una planta con carácter general ni de dos en los núcleos urbanos de población consolidados o asen-

consideración de la categoría de suelo no urbanizable de la Ley de 1976, que posibilita la penetración de la plenitud de los instrumentos urbanísticos en dicho tipo de suelo, y de una nueva visión o filosofía («Legislación urbanística de las Comunidades Autónomas y el derecho de propiedad», en *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya / Agrupació Catalana de Tècnics Urbanistes, 1990, pp. 100-101).

(5) Según la Disposición Final Segunda, los artículos 74, 77, 85 y 86 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana no serán de aplicación en la Comunidad Autónoma de Canarias.

tamientos rurales existentes, medidas en cada punto del terreno que ocupe. Tiene también fuerza de determinación legal material de ordenación la declaración de incompatibles con el suelo rústico forestal o de cumbre de las construcciones aisladas destinadas a vivienda unifamiliar, agrícola o residencial, así como de las construcciones e instalaciones previstas por el planeamiento en las áreas delimitadas como asentamiento rural. Y para orientar la tarea calificadora a realizar en los planes, se describen los distintos tipos de suelo rústico existentes en la Comunidad, entre los que figuran —y ello es rigurosamente nuevo— los asentamientos rurales, esto es, usos residenciales cuya realidad se reconoce abiertamente para así poderlos integrar de forma armónica en el graduado y matizado régimen urbanístico del suelo rústico que se articula en la ley.

• En la Ley Navarra 6/1987 se contienen las denominadas Normas Urbanísticas Regionales, instrumento de ordenación del territorio que había sido creado por Ley Foral 12/1986. En un elevado tanto por ciento son normas para la protección del suelo no urbanizable y el desarrollo armónico de los núcleos de población rurales. De carácter básico y común, se aplican directamente al territorio sin planeamiento. Respecto del suelo no urbanizable, se regulan las actividades y usos, clasificándolos en no constructivos y constructivos, permitidos, autorizados y prohibidos; se distin-

guen hasta seis categorías de suelo no urbanizable, previéndose para cada una de ellas un peculiar régimen de protección; y se prohíben determinadas acciones u omisiones referentes a actividades no constructivas. Se trata en cualquier caso de una normativa de mínimos de protección, que puede ser reforzada en los correspondientes instrumentos de planeamiento, en los que se declararán fuera de ordenación aquellas construcciones e instalaciones que resulten disconformes con los regímenes de protección. Las limitaciones impuestas a las actividades y usos existentes sólo son indemnizables cuando no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios. Y respecto de los núcleos rurales, que pueden ser compactos o dispersos, se impone al planeamiento local y comarcal la clasificación de estos últimos —que son las agrupaciones discontinuas de caseríos vinculados a formas tradicionales de explotación agropecuaria— como suelo no urbanizable.

### Gestión

• La Ley catalana 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico, destaca del resto de la legislación autonómica por abordar de forma preferente la gestión urbanística. Llegar a un sistema de gestión que garantice la urbanización efectiva de los terrenos y evite la retención especulativa de los suelos urbanizables es, en efecto, una de las metas que se pretende alcanzar con la

ley. Para ello se establecen, entre otras, las siguientes medidas de agilización de la gestión: se posibilita que los sectores de planeamiento parcial se desarrollen por subsectores mediante la aprobación de un plan parcial que ha de ir acompañado de un avance de plan referido a todo el sector que garantice la coherencia de la ordenación en su conjunto; se flexibiliza el concepto de sistema local en suelo urbanizable al permitirse que los suelos de cesión gratuita se destinen a una sola finalidad; el aprovechamiento medio se fija sector a sector; se configura un régimen de gestión específico para los sectores de urbanización prioritaria aplicable en los municipios de más de 12.000 habitantes; y se refuerza la publicidad de los planes con la creación de los certificados sobre aprovechamiento urbanístico.

• Bajo esta misma rúbrica pueden colocarse dos leyes breves, pero de cierto interés: la 6/1987, de Canarias, sobre sistema de actuación de urbanización diferida, y la 10/1989, de las Islas Baleares, de sustitución del planeamiento urbanístico municipal. Con la Ley 6/1987 el Parlamento de Canarias introdujo en el ordenamiento urbanístico un concepto nuevo: la urbanización diferida. Se trata, en síntesis de fragmentar el proceso urbanizador en fases que permitan una distribución en el tiempo de los costes de urbanización. Hay una primera fase en la que basta con cumplir unos requisitos mínimos de urbanización para que ya se produzcan solares que pue-

dan ser objeto de venta. Concretamente, tienen la consideración de solares las superficies de suelo que cuenten con «los accesos rodados al área objeto de intervención, la explanación de viales, la materialización de alineaciones y rasantes mediante bordillo y redes subterráneas de suministros de agua potable, energía eléctrica domiciliaria, entubado de las redes de alumbrado público y telefonía, así como el señalamiento del trazado de la futura red de alcantarillado». Y al resto de la urbanización hasta su total terminación se dedican las fases ulteriores que se estimen necesarias. Esta programación debe concretarse en un convenio, autorizado por el Gobierno regional, entre el Ayuntamiento, el urbanizador y los adquirentes de solares, regulador de los derechos y obligaciones respectivos, en el que, como mínimo, deben constar los siguientes extremos: distribución de beneficios y cargas en orden a la gestión urbanística del suelo, caso de ser necesaria; obras mínimas de urbanización a realizar en la primera fase; modo de reparto y pago de los costes de las obras de urbanización en dicha fase; obras de ejecución diferida, sistemas de actuación y formas de financiación y reparto; planos y condiciones de las diversas fases de la urbanización y requisitos de los proyectos de obras que las desarrollan; garantías exigidas al urbanizador y a los demás interesados en el proceso para asegurar la completa ejecución del convenio, así como las consecuencias jurídicas que conlle-

varán los supuestos de su incumplimiento; determinación del valor inicial de los terrenos; y compromiso del adquirente del solar que garantice la acometida de saneamiento domiciliario a la futura red de alcantarillado. Se imponen, por tanto, toda una serie de cautelas para que la flexibilidad del sistema no degeneren en incumplimiento. Es ciertamente una solución innovadora, que rompe el principio de no transferencia de costes a la Administración Pública, y equilibrada, al grave problema social de las edificaciones sin urbanizar o con urbanización insuficiente, y resulta reforzada por la habilitación a los Ayuntamientos y al Gobierno regional para que concierten con el urbanizador topes máximos en los precios de venta de los solares. Por su parte, la Ley balear 10/1989 abre a los municipios pequeños (con una población de derecho no superior a los 5.000 habitantes) y sin interés turístico, que cuenten con Plan General adaptado a la Reforma de 1975, la posibilidad de sustituir este instrumento de planeamiento por unas Normas Subsidiarias. El motivo de este descenso en la escala del planeamiento no es otro que ahorrar a esos municipios las complicaciones que conlleva la gestión de un Plan General (en particular, la aplicación del aprovechamiento medio). Es, por lo demás, una facultad que ya se concedió en el ordenamiento estatal (Real Decreto-Ley 16/1981) a los municipios con Plan General no adaptado a la citada reforma de la Ley del Suelo.



### Valoraciones

Hasta la publicación de la Ley del País Vasco 9/1989 dedicada específicamente a las valoraciones, se había legislado muy poco sobre este tema en las Comunidades Autónomas. Cataluña (Ley 3/1984) había aplicado el valor inicial a los sistemas previstos en el suelo urbanizable, y la Comunidad Foral de Navarra (Ley 7/1979) había desarrollado las disposiciones de la Ley del Suelo de 1976 sobre régimen de valoración del suelo con la especialidad de los supuestos de incumplimiento de deberes urbanísticos. Tampoco la citada ley vasca, aunque sea monográfica, constituye una nueva ordenación de la materia. Se aplica a toda clase de terrenos clasificados o no urbanísticamente. Se extienden, pues, los conceptos de la Ley del Suelo a todo tipo de situaciones, con independencia tanto del carácter rústico o urbano de los terrenos como de la existencia o no de figuras de planeamiento. Se asimila, a efectos de su valoración, el suelo urbanizable no programado al no urbanizable, aplicándose el valor inicial; y a efectos de la determinación del valor urbanístico se establece el aprovechamiento de los terrenos destinados a sistemas generales. Por último, se dedica un capítulo a regular la valoración de derechos plenamente patrimonializados.

### Medidas de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda

Con la finalidad de luchar contra el incremento especta-

cular del precio del suelo —que el legislador navarro atribuyó en primer término a la especulación—, y su repercusión en el de la vivienda social, se aprobó la Ley Foral 7/1989 (modificada por las Leyes Forales 8/1990 y 4/1992) reguladora de un conjunto de instrumentos jurídicos que refuerzan el control público sobre la propiedad inmobiliaria. Algunos de ellos no existían entonces en nuestro ordenamiento urbanístico. Tal es el caso de la atribución a la Administración Foral de un derecho de adquisición preferente en forma de tanteo y retracto. Para regularizar el mercado del suelo, constituir o ampliar patrimonio público o enjugar déficit dotacionales, el Gobierno de Navarra puede delimitar zonas en las que las transmisiones por compraventa o permuta de terrenos y edificaciones quedan sometidas a tanteo y retracto. Idéntico derecho puede ejercitarse en los supuestos de transmisiones de suelo destinado a la construcción de viviendas de protección oficial, y en las primeras y sucesivas transmisiones por compraventa sobre las viviendas de protección oficial y sus anejos. Otras novedades introducidas por esta Ley son el deber de prever en los planes urbanísticos suelo para viviendas de protección oficial en las localidades de más de 2.000 habitantes, y la ejecución forzosa de los polígonos o unidades de actuación. Por otro lado, se configura un régimen general de expropiación por razones urbanísticas para facilitar la promoción de vi-

viendas, desarrollándose las previsiones de la Ley del Suelo en cuanto a la expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos.

Desde el punto de vista de su constitucionalidad hay que señalar que el Estado recurrió ante el Tribunal Constitucional (Recurso de inconstitucionalidad n.º 1840/1989) los preceptos —cuya vigencia no está en suspenso— en virtud de los cuales la Administración Foral puede imponer multas a notarios y registradores de la propiedad cuando eleven a escritura pública o inscriban en el Registro terrenos o viviendas sujetos a derecho de tanteo o retracto sin que conste o se acredite la notificación que los transmitentes deben hacer a la Administración.

### Segunda etapa: desde 1990

#### Disciplina urbanística

En esta segunda etapa, sólo el Parlamento de las Islas Baleares ha legislado sobre disciplina urbanística (Ley 10/1990 modificada por la 2/1992). Se trata de una norma extensa en la que viene a sistematizarse la amplia y notable legislación autonómica que incidió en esta materia durante la década de los ochenta. En líneas generales, su contenido coincide, pues, con el de las leyes ya reseñadas. Ha sido, no obstante, una ley polémica desde el punto de vista de su corrección constitucional. Estos son los puntos que han sido recurridos por el Estado ante el Tribunal Constitucional (Recurso de inconstitucionalidad n.º 358/1991):

1. La sujeción a licencia de las obras de construcción de infraestructura civil, salvo las previstas en un Plan especial, territorial o director sectorial y los de mejora y mantenimiento de las obras públicas, que se consideró incompatible con la competencia estatal para planificar, proyectar, construir, conservar y explotar las obras relativas a defensa, aduanas, puertos y aeropuertos de interés general, seguridad pública y, sobre todo, las obras públicas de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma como autopistas, carreteras u obras hidráulicas.

2. Que se permita solicitar y obtener una nueva licencia de obras ajustada a ordenación una vez declarada la caducidad de una licencia. Se produce aquí, a juicio del Estado, una violación de su competencia constitucional para definir la base que se contiene en el artículo 24 de la Ley 8/1990, con arreglo a la cual se prohíbe iniciar o reanudar las obras al amparo de una licencia caducada (salvo las estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes, y el valor de la edificación realizada), y se ordena expropiar o vender forzosamente los correspondientes terrenos con las obras ya ejecutadas.

3. Vio también el Estado una infracción de la parte básica de la ley 8/1990 en la referencia que, al hablar de la garantía hipotecaria para asegurar la obligación de urbanizar, se hace en la ley balear al 10% del aprovecha-

miento medio, concepto procedente de la Ley del Suelo de 1976 que en 1990 ha sido sustituido por el aprovechamiento tipo.

Completan el objeto de este recurso de inconstitucionalidad dos normas que, por entenderse que forman parte de las bases de las obligaciones contractuales, de la ordenación de los Registros y de la legislación civil, sólo al Estado compete aprobarlas. La primera determina el rango entre dos hipotecas y la segunda excluye el beneficio de excusión a que se refiere el artículo 1830 y concordantes del Código civil, sea cual fuere la voluntad de las partes. Estos preceptos no pueden aplicarse actualmente por haber ratificado el Tribunal Constitucional (Auto de 2 de julio de 1991) la suspensión de su vigencia.

#### Suelo no urbanizable

- En la Ley del Principado de Asturias 6/1990, si bien se parte de un esquema general de las diferentes categorías de suelo no urbanizable, el grueso de la misma se dedica a la regulación de una de esas categorías, la que se denomina núcleo rural. Son núcleos rurales los asentamientos consolidados de población en suelo no urbanizable que el planeamiento municipal configure con tal carácter, en función de las circunstancias edificatorias, socioeconómicas y de cualquier otra índole que manifiesten la imbricación racional del asentamiento en el medio físico donde se sitúa. La Comunidad Autónoma pretende concentrar en ellos

los posibles usos económicos y residenciales del suelo no urbanizable para de esta forma poder preservar los valores naturales que todavía subsisten en las zonas que históricamente se han mantenido al margen de la ocupación humana. Este desplazamiento del fenómeno edificatorio hacia los núcleos se procura a través de un doble estímulo: se permiten mayores posibilidades de construcción, y se facilita la rápida ejecución de las obras mediante la simplificación de trámites y la desconcentración o delegación de las facultades de autorización.

Se aborda también, sin complejos, la existencia de usos industriales en suelo no urbanizable, previéndose la posibilidad de autorizar construcciones destinadas a fines industriales en suelos a los que el planeamiento en vigor asigne un destino industrial pero que, por no haber sido objeto de la necesaria gestión, mantengan todavía las características fácticas del no urbanizable. Y con carácter excepcional, para grandes actuaciones de interés regional, se admite incluso la aprobación inmediata, al margen del procedimiento ordinario, de un plan especial industrial en suelo no urbanizable.

- En la Ley 1/1991, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares clasifica directamente una serie de áreas, que delimita, como suelo no urbanizable de protección especial. Sobre estas áreas se dispuso con carácter básico en la Reforma de la Ley del Suelo de 1990 que el planeamiento territorial y

urbanístico podían delimitarlas, disposición que aparece citada en la Exposición de Motivos de la ley autonómica. No parece, sin embargo, que pueda decirse con propiedad que se está aquí ante un desarrollo de la legislación del Estado. Primero, porque si se tienen en cuenta las normas constitucionales de distribución de competencias, habría que afirmar que el Estado habilita para algo que ya forma parte de las potestades de la Comunidad Autónoma; y, segundo, es técnicamente incorrecto calificar de básica una norma de remisión y de simple apertura de posibilidades, esto es, no formulada —contra lo exigido por el Tribunal Constitucional— como mínimo común normativo que se impone a todos los poderes territoriales, a partir del cual éstos pueden aprobar los desarrollos que estimen necesarios.

Pues bien, la referida clasificación urbanística *ex lege*, se completa con un detallado régimen mínimo de protección que resulta vinculante no sólo para los nuevos instrumentos de planeamiento, sino también para los aprobados en todo aquello que devenga incompatible con dicho régimen urbanístico. Se determina, por ejemplo, la finca mínima susceptible de edificación; se prohíbe, sin excepción alguna, la construcción de campos de golf o de puertos deportivos; se fijan los criterios arquitectónicos y de situación de las nuevas edificaciones; y se restringen rigurosamente la apertura de caminos, viales o

canteras, la instalación de tendidos aéreos telefónicos o eléctricos, así como la publicidad.

- Mucho más ambiciosa que estas dos últimas leyes autonómicas es la Ley valenciana 4/1992, sobre la que ya se han vertido justos elogios (6). Constituye, en efecto, una completísima y original regulación del suelo no urbanizable, en la que, a través de las técnicas urbanísticas de clasificación y calificación, se define la función social de la propiedad de este tipo de suelo delimitando su contenido. La ley —se dice en su Preámbulo— realza las funciones sociales que puede cumplir la exclusión de un terreno del proceso urbanizador y que conviene sean formalmente explicitadas y, desde luego, tuteladas. Consecuentemente, el estatuto dominical de este suelo, en su vertiente limitativa, no puede ceñirse a las simples prohibiciones de hacer o actuar, debe implicar además obligaciones positivas o activas tendentes a la conservación del territorio en condiciones adecuadas. Y desde el punto de vista de los derechos, el régimen del suelo se articula sobre la distinción entre el sujeto a especiales medidas de protección y el sometido a una regulación común. El derecho de la propiedad del suelo no urbanizable común queda integrado por una serie de facultades

(6) LUCIANO PAREJO ALFONSO. «El régimen del suelo no urbanizable de la Ley valenciana 4/1992, de 4 de junio». *Revista de Derecho Urbanístico*, marzo-abril 1993, pp. 49-77.

reconocidas *ex lege* de carácter agrario o similar, y las que se atribuyen para la ordenación urbanística en el caso de actividades de naturaleza urbanística. A su vez, esta ordenación se realiza bien vía planeamiento, cuando se trata de actividades que la ley tipifica como más elementales, o a través de la denominada declaración de interés comunitario en el caso de actuaciones productivas y terciarias. Por su parte, el estatuto del suelo sujeto a especiales medidas de protección lo determinará cada plan tomando del régimen común sólo aquellos elementos compatibles con los valores a proteger, sin que pueda quedar integrado, en principio, por facultades propiamente urbanísticas. Ha de destacarse también la novedad que representan el establecimiento de un canon compensatorio del aprovechamiento urbanístico que pueda obtenerse por la aprobación singular de actuaciones productivas y terciarias, y que se acuda al concurso para la selección de iniciativas en el caso de actuaciones mayores, esto es, las productivas o terciarias que se pretendan acometer en el espacio rústico y que, por su tamaño y trascendencia, constituyen por sí mismas elementos influyentes en la estructura territorial.

#### Medidas de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda

En la Ley 8/1990 sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo el Estado habilitó a los Ayuntamientos para que pudieran adoptar determina-

das medidas de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda. Entre ellas figuran la delimitación de áreas en las que las transmisiones onerosas de ciertos terrenos o viviendas quedan sujetas al ejercicio por las Corporaciones Locales de los derechos de tanteo y retracto (arts. 90 a 97), de reserva de terrenos en suelo urbanizable no programado o no urbanizable para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo (arts. 99 a 101), así como la afectación de terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección pública (art. 35.3). En esta misma línea, que como se vio ya fue anticipada en la etapa anterior por la Comunidad Foral de Navarra, se mueven las leyes autonómicas que se resumen a continuación.

- La ley asturiana 2/1991, de reservas de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias, se aprobó con la finalidad de solucionar los problemas urbanísticos de aquellos núcleos que perentoriamente precisen viviendas de promoción pública, protección oficial, o libres con precio tasado, industrias, equipamientos, sistemas, etc. Para afrontar tales necesidades sociales la Administración regional queda habilitada para la adopción, de forma independiente o acumulativamente, de las siguientes medidas de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda:

1. Ejercicio de los derechos de tanteo y retracto sobre suelo y edificaciones en áreas previamente delimitadas.

2. Constitución de reservas regionales de suelo mediante su expropiación en zonas delimitadas por el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Cualquier entidad pública o sociedad con capital exclusiva o mayoritariamente público cuyo fin primordial sea la promoción, urbanización o condicionamiento de suelo, mejora, conservación, protección o rehabilitación de áreas total o parcialmente edificadas, puede ser beneficiaria de la expropiación. Se establece como preferente el procedimiento de tasación conjunta, siendo posible efectuar el pago del justiprecio con parcelas resultantes o con otras de aprovechamiento urbanístico equivalente.

3. Actuaciones urbanísticas prioritarias en áreas de reserva o de titularidad pública mediante la tramitación abreviada de planes aprobados inicial, provisional y definitivamente por la Administración autonómica. Del régimen jurídico previsto para estas intervenciones urgentes llama la atención que se posibilite variar en el suelo no urbanizable las condiciones de edificabilidad fijadas originariamente en el Plan General o en las Normas subsidiarias.

- Una copia de esta Ley asturiana es la Ley de Cantabria 4/1992, que sólo se aparta de aquélla para introducir en el régimen de expropiaciones para la constitución de reservas regionales de suelo una norma por la que, una vez que la Comunidad Autónoma haya iniciado los trámites para proceder a

la expropiación de terrenos clasificados como no urbanizables, el Ayuntamiento afectado procederá a la modificación de su planteamiento clasificando los mismos como suelo urbanizable o apto para urbanizar en el plazo que se determine por el órgano autonómico correspondiente (art. 3), precepto legal actualmente en suspenso como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad n.º 1321/1992 interpuesto por el Presidente del Gobierno y del Auto del Tribunal Constitucional de 20 de octubre de 1992. El Estado interpretó que el legislador autonómico subordinaba incondicionada e irrevocablemente la potestad de planeamiento propia de los Ayuntamientos a la potestad expropiatoria de la Comunidad, desnaturalizando aquélla y conculcando la autonomía municipal.

## Los efectos de la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas en el derecho estatal

Parece conveniente cerrar este contraste entre las leyes autonómicas y el Derecho estatal, tanto preconstitucional como posconstitucional, con una consideración general sobre un tema que aparece regulado en las disposiciones finales de la mayoría de aquéllas: qué efectos jurídicos se derivan para el ordenamiento estatal de la aprobación de estas leyes

sectoriales. Son varias las cláusulas empleadas. En unos casos, se dice que la normativa del Estado no modificada o que no se oponga a la nueva legislación autonómica continuará aplicándose, o, viceversa, que ya no será de aplicación la modificada o contraria, o, concretamente, se señalan qué artículos de la legislación estatal dejarán de aplicarse en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Se habla también de que continuará en vigor lo no modificado, de dejar sin efecto las disposiciones que se opongan a la ley, y hasta de derogar —es la fórmula más radical— todos aquellos preceptos de las leyes estatales que estén en contradicción con lo previsto en el ordenamiento autonómico.

Algunas de estas disposiciones, aparte de que puedan ser defectuosas desde la perspectiva de la técnica legislativa, pueden constituir un exceso competencial por parte de los legislativos autonómicos si se examinan a la luz del criterio establecido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/1989 por la que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 18/1985 de Cámaras Profesionales Agrarias. En esta ley se dejaba sin vigencia en Cataluña un Real Decreto del Gobierno del Estado así como las disposiciones que lo complementaban o desarrollaban, disposición —calificada de derogatoria— que el Tribunal declaró inconstitucional en base a la siguiente argumentación: «es cierto que cuando el legislador au-

tonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias; pero ello no supone ni que la Comunidad Autónoma... sea competente para establecer la derogación o no de normas estatales (Sentencia 5/1981, fundamento jurídico 3), aunque ello se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad, ni, más genéricamente, para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico (así, el art. 149.3 C.E.), y no lo que establezca el legislador autonómico» (Fundamento Jurídico 33). No cabe hablar, pues, de derogación del Derecho estatal por el Derecho autonómico (ni al contrario). La derogación sólo se puede producir en el interior de cada ordenamiento, por obra de cada poder legislativo respecto de sus propias normas. Por ello, el Tribunal, al igual que la doctrina, prefiere hablar de desplazamiento de normas. Lo dice en esta Sentencia, y lo volverá a decir en una posterior, la 214/1989 sobre las bases del régimen local, en la que se alude al desplazamiento en su aplicabilidad directa o eficacia territorial de normas estatales no básicas por normas autonómicas (Fundamento jurídico 30). Por otra parte, el Tribunal viene a estimar innecesarias

tales disposiciones finales, ya que en cualquier momento operarán las reglas constitucionales sobre articulación de ordenamientos, en especial la de supletoriedad en todo caso del Derecho estatal. Con ello, sin embargo, no quedan solucionadas todas las cuestiones de articulación normativa, dadas las diferentes interpretaciones que de dicha supletoriedad se han hecho en abstracto o en su aplicación concreta a sectores materiales como el urbanismo. En la propia doctrina del Tribunal Constitucional puede apreciarse una evolución desde la consideración de la supletoriedad como un título competencial más cuasi universal del Estado, a una intelección más pragmática y limitada de la misma como reserva competencial que temporalmente sirve para llenar los vacíos legislativos que puedan producirse bien por la existencia de diferentes niveles competenciales entre Comunidades Autónomas en una materia, bien por la inactividad normativa de éstas. Pero en el caso del urbanismo, en el que desde la aprobación de sus Estatutos todas las Comunidades Autónomas, sin excepción alguna, tiene potestad legislativa plena, que, como se acaba de ver, vienen ejerciendo con creciente intensidad, hasta llegar, como sucede en Cataluña, a una amplia recepción del Derecho estatal en el propio de la Comunidad (véase el Decreto Legislativo 1/1990), cada vez queda menos espacio normativo para que pueda justificarse la coexistencia de un omnicompetitivo Derecho estatal su-

pletorio, especialmente si es posconstitucional, y no hay espacio normativo alguno que pueda avalar la afirmación de que las leyes urbanísticas del Estado son de aplicación supletoria en cuanto hayan sido afectadas por las leyes de las Comunidades Autónomas, y de aplicación directa cuando la materia no haya sido regulada por las mismas (7). ¿Qué título puede habilitar al Estado para producir una legislación urbanística de aplicación directa si, como ha confirmado el Tribunal Constitucional, todas las competencias propiamente urbanísticas están en manos de las Comunidades Autónomas? ¿Qué resultado práctico puede obtenerse de defender que si, por ejemplo, una Comunidad Autónoma opta por valorar un suelo de tal manera, supletoriamente se pueda valorar con otro criterio distinto? Son algunas de las preguntas que no deberían ignorarse en el tratamiento de un problema —el de las relaciones entre ordenamiento en nuestro Estado— que sin duda sigue abierto. ■

**Rafael Gil Cremades**  
Subdirector General de  
Seguimiento Normativo.  
Ministerio para las  
Administraciones Públicas

(7) RAFAEL GOMEZ-FERRER. «Legislación en materia de urbanismo: competencia de la Comunidad y novedades más significativas». En *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Madrid, Comunidad de Madrid/Civitas, 1987, p. 473.