

LEY 1/1997, DE 25 DE ABRIL, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.

(BOC n º83, de 25 de abril de 1997)

(BOE nº 162, de 8 de julio de 1997)

EL PRESIDENTE DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA

Conózcase que la Asamblea Regional de Cantabria ha aprobado y yo, en nombre de Su Majestad el Rey, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, promulgo la siguiente Ley de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

PREÁMBULO

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 149.1.1ª, 18ª y 23ª 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 148.1.3ª 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 más general, el Tribunal niega la posibilidad de que el Estado cree derecho propio -ni aun 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 competencial. 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 refiera 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 118/1996, 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 1346/1976, 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 1346/1976, 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 1346/1976, 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 148.1.3ª 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 si 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 habían recurrido la Ley. El Gobierno no retiró formalmente el recurso inicial, pero su objeto, como

señala la propia Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de 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 esos 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 calificado 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.

Artículo 1.

En el ámbito territorial de Cantabria y hasta la aprobación de una Ley de ordenación urbana de la Comunidad Autónoma regirá íntegramente como propio el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997.

Artículo 2.

Sin perjuicio de lo dispuesto en artículo anterior, la Ley 9/1994, de 29 de septiembre, de usos del suelo en el medio rural, mantendrá su vigencia y será de prioritaria aplicación.

Disposición final única.

La presente Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial de Cantabria».

Palacio de la Diputación, Santander, 25 de abril de 1997.