

La Ley del Suelo ante el Tribunal Constitucional

I. UNA CUESTION PENDIENTE

En el Preámbulo del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, igual que se hacía en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, ya se resaltaba la dificultad de ordenar un texto legal único con la materia del urbanismo, lo que dimanaba sobre todo de las competencias que había atribuido la Constitución a las Comunidades Autónomas y que éstas han asumido en sus respectivos Estatutos en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, habiéndose ya dictado bastantes normas autonómicas sobre el particular.

Varios comentaristas habían también hecho notar este conflicto difícilmente superable y habían pronosticado que el Texto Refundido que se anunciaba en la Ley de 1990 tendría que carecer de unidad sistemática, salvo que se hiciera caso omiso de la especial naturaleza de las normas que habrían de integrarla; la ruptura que ha supuesto en la unidad del ordenamiento jurídico nacional la atribución de competencias legislativas a las Comunidades Autónomas obliga a delimitar la naturaleza de las distintas normas desde esta nueva perspectiva. La única solución sería la de distinguir entre normas plenamente aplicables, básicas y supletorias.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 señaló la conveniencia y aun la necesidad de que el Estado deba determinar en las normas que promulgue si su aplicabilidad es plena, básica o supletoria. Las Cortes de la Nación, dice la sentencia, deberán establecer lo que haya de entenderse por básico, aplicable o supletorio, y en caso necesario, aclara, será este Tribunal el competente para decidirlo.

Es exactamente lo que ocurre en este caso. La Ley del Suelo señala los tres apartados; pero ante los recursos presentados, es el Tribunal Constitu-

cional el que decide sobre esta clasificación y sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados en esta sentencia que vamos a resumir y comentar.

Teóricamente, las normas de aplicación plena suponen una competencia excluyente del Estado y por tanto derogatoria de las normas autonómicas afectadas. Será norma básica aquella en la que si bien el Estado proclama su competencia sobre las líneas generales, se concede a las autonomías la posibilidad de dictar otras normas para su desarrollo. Y se considera norma estatal supletoria aquella que sólo será aplicable en defecto de reglamentación autonómica sobre el particular y para llenar sus lagunas.

Estas distinciones responden a la idea expresada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 26 de marzo de 1987 que declaró que el Estado podrá regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato de todos los españoles en el ejercicio y contenido de sus derechos de propiedad, pero todo ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan darse en el ámbito de sus respectivas competencias una legislación propia que respete la legislación básica estatal.

Esta delicada cuestión de la clasificación de las normas del urbanismo ya se abordó en la Ley de Reforma de 1990 y también en la disposición final del Texto Refundido de 1992, apoyándose en los correspondientes apartados del artículo 149 de la Constitución. Pero varias Comunidades Autónomas, que se apoyan en el artículo 148, han entendido que se ha invadido su ámbito competencial, dando origen a esta cuestión que estaba pendiente y que ahora se resuelve por el Tribunal, según hemos de ver.

II. LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTOS

Haciendo uso de las facultades conferidas en los artículos 161 y 162 de la Constitución, las Comunidades Autónomas de Navarra, Cantabria, Aragón, Castilla y León y Canarias interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, a los que posteriormente se han acumulado los recursos que contra el Texto Refundido de 1992 han interpuesto las Comunidades de Baleares, Aragón y Cataluña, por entender las recurrentes que las leyes dichas invaden de modo global las competencias que les ha atribuido la Constitución en su artículo 148.1.3.º en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; tales competencias han sido plenamente asumidas y se ha regulado la materia por varias leyes autonómicas que resultan afectadas.

Se alega sustancialmente que si bien el Estado, según el artículo 149, tiene competencia en materia de propiedad en general y puede regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el

ejercicio de los derechos constitucionales, esto no permite que el Estado pueda aprobar una ley con vocación de código urbanístico que venga a modificar sustancialmente el sistema de distribución de competencias particularmente atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, por lo que se impugnan las dos leyes dichas de 1990 y 1992 en su globalidad por el vicio de incompetencia. Además y de modo particular se aduce que la disposición final de ambas ha señalado de modo unilateral y arbitrario cuáles son las normas de aplicación plena, las básicas y las supletorias, incurriendo también en inconstitucionalidad por falta de competencia.

En síntesis y con pequeñas variantes, las alegaciones contenidas en los recursos coinciden en la presunta inconstitucionalidad global de la Ley de 1990 y del Texto Refundido de 1992 por la razón central de que, a juicio de los recurrentes, se han invadido por el Estado las competencias que a ellas les correspondían en el urbanismo, dictando normas de aplicación directa, básica o supletoria que pertenecen al ámbito de la esfera autonómica.

Los escritos presentados son muy extensos y de una notable prolijidad, haciendo enumeraciones casi exhaustivas de preceptos concretos respecto a los cuales se detallan alegaciones que consideran pertinentes. Se recogen en los antecedentes de la sentencia, llenando bastantes folios y cuya lectura se torna repetitiva y no poco fatigosa, ya que todos los recursos presentados inciden prácticamente en los mismos conceptos, pareciéndose bastante entre ellos.

La Abogacía del Estado en el Tribunal emite dos informes, referidos a los recursos sobre la Ley de 1990 y a los del Texto Refundido. En cuanto al primero, el escrito, que se califica en la sentencia de «muy extenso», se centra en rechazar las inconstitucionalidades reprochadas, diciendo que no se ha infringido la libertad de empresa (art. 38 CE) ni la regulación constitucional de derecho de propiedad (art. 33 CE), y defiende que las competencias estatales invocadas en la disposición final de la Ley son las que le reservan las reglas 1.^a, 8.^a, 13, 18 y 23 del artículo 149.1 de la Constitución; niega que se haya infringido el orden constitucional y estatutario de competencias y desciende después a defender cada uno de los artículos que se han impugnado en los recursos, con mayor o menor convicción.

El segundo informe de la Abogacía del Estado respecto a los recursos contra el Texto Refundido de 1992 se inicia defendiendo la rehabilitación del plazo que se hizo en la Ley de Presupuestos de la autorización caducada que tenía el Gobierno para redactarlo como punto previo; después se reiteran los argumentos generales de validez de la Ley antes reseñados, defendiendo la constitucionalidad de sus preceptos. Un punto muy interesante de este informe y que resaltamos porque tiene relación con uno de los extremos del fallo es el referente a las disposiciones supletorias, que se anulan en masa, sin tener en cuenta que el último inciso del número 3 del artículo 149 de la Constitu-

ción dice expresamente que el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas. Luego volveremos por extenso sobre este punto.

Para ver cómo el Tribunal Constitucional ha considerado las alegaciones de los recursos y de la Abogacía del Estado en los argumentos esgrimidos, es preciso estudiar por partes la sentencia.

III. ESTUDIO DE LA SENTENCIA

Nada menos que 42 fundamentos jurídicos contiene la sentencia, que ha sido dictada con fecha 20 de marzo de 1997 por el Pleno del Tribunal Constitucional dada la importancia de la materia debatida y el profundo estudio que ha precisado. Han sido dos ponentes, y no uno, los señores don ENRIQUE RUIZ VADILLO y don PABLO GARCÍA MANZANO, los que han expuesto el parecer del Tribunal.

En dichos fundamentos jurídicos se examinan algunas cuestiones previas, se entra después a decidir sobre los puntos centrales que se refieren a los títulos competenciales que se aducen, se analiza la disposición final del Texto Refundido que hacía la delimitación de normas respecto a su distinta aplicación y se hace por último un estudio pormenorizado de cada uno de los preceptos particulares impugnados y de las disposiciones adicionales y transitorias.

En el fallo, cuyo texto íntegro puede verse en este mismo número de la REVISTA, se estiman parcialmente los recursos y se declara: 1.º Que son inconstitucionales y nulos los artículos que se enumeran, calificados de carácter básico o de aplicación plena en los apartados 1.º y 2.º de la disposición final del Texto Refundido. 2.º Es también inconstitucional y nulo todo el apartado 3.º de dicha disposición y consiguientemente todos los artículos que se habían considerado de eficacia supletoria; se enumeran y son nada menos que 174 artículos. 3.º Se declara nula la disposición derogatoria del Texto Refundido, que en adelante deberá decir solamente «queda derogada la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo». 4.º Se desestiman los recursos en todo lo demás.

Tomando como base el fallo que hemos extractado, cuyo texto es prolijo por las enumeraciones de artículos declarados nulos, analizaremos los puntos más importantes, que son la legalidad del Texto Refundido como tal en cuanto al escaso resto que se conserva, la delimitación de las competencias sobre urbanismo, el concepto de la propiedad a este respecto, normas referentes a la publicidad registral que se mantienen vigentes y, por último, la discutible cuestión antes apuntada de la derogación *ad tabulam rasam* de las normas supletorias.

A) *La legalidad de la redacción del Texto Refundido*

Uno de los argumentos que, como cuestión previa, adujeron algunos de los recursos presentados era que la disposición final 2.^a de la Ley 8/1990, de 25 de julio, autorizaba al Gobierno para que en plazo de un año desde su publicación aprobara un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre la materia. No obstante, la refundición no se llevó a cabo en el plazo concedido y hubo que recurrir, indebidamente a juicio de las recurrentes, a una Ley de Presupuestos Generales del Estado, la dada para 1991, para conferir al Gobierno un nuevo plazo a fin de que realizase tal refundición en los seis primeros meses de 1992. En efecto, dentro de este segundo plazo, el 26 de junio de 1992, ya se publicó el Real Decreto Legislativo 1/1992 conteniendo el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

La cuestión que se plantea en la sentencia se circunscribe a determinar si ese nuevo plazo, que sustituye al caducado, pudo autorizarse mediante una Ley de Presupuestos cuyo contenido y finalidad normales son distintos a los que le atribuye el artículo 134 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 2 entiende que esta actuación fue correcta, pues aunque la Ley de Presupuestos tenga efectivamente otra finalidad, en este caso concreto no dio lugar a ninguna restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, ya que las facultades de examen y aprobación de las Cámaras fueron ya ejercidas plenamente en su momento al aprobar la Ley 8/1990 y por tanto no se ha hurtado al debate parlamentario ninguna función ni se han menoscabado las potestades legislativas de las Cortes Generales. Por ello, se afirma en los párrafos finales del fundamento jurídico 2 que desde la perspectiva de la seguridad jurídica y con independencia de que no se haya llevado a cabo una regulación jurídico-material cuando se autoriza la refundición de la Ley de Reforma con los textos legales anteriores, las Cortes Generales, lejos de producir una inseguridad jurídica, han servido a este principio constitucional (art. 9.3). En definitiva, se declara que debe rechazarse la impugnación dirigida a la totalidad del Texto Refundido de la Ley del Suelo por cuanto no se aprecia vulneración de los límites materiales de la Ley de Presupuestos que resultan del artículo 134 de la Constitución.

B) *Delimitación de las competencias sobre urbanismo*

Dado que la cuestión central de los recursos es precisamente determinar la competencia que en materia de urbanismo puede corresponder al Estado y a las Comunidades Autónomas, la sentencia sienta su doctrina exponiéndola extensamente en los fundamentos jurídicos 5-8, donde analiza diversos aspectos de la cuestión.

Se comienza diciendo que del juego de los artículos 148 y 149 de la Constitución resulta que la competencia en materia de urbanismo no corresponde tan sólo a las Comunidades Autónomas, sino que también coexiste con la del Estado, que puede condicionarla tácitamente. En efecto, no es posible desconocer que el artículo 149 reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales o de la legislación sobre expropiación forzosa, el sistema de responsabilidad y el procedimiento administrativo común entre alguno de los instrumentos de los que el urbanismo suele hacer uso. Por ello el Tribunal Constitucional afirma que la competencia autonómica sobre el urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que si bien no podrían legitimar del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística.

Se delimita negativamente esa competencia estatal en el sentido de que esas «condiciones básicas» no son sinónimo de «normas básicas», pues sólo se refieren a aquellas que tienden a garantizar la igualdad; es decir, que el Estado tiene la competencia para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde la concreta perspectiva de la dicha igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero el desarrollo de las condiciones básicas para establecer su régimen jurídico puede corresponder al legislador estatal o autonómico de acuerdo con el orden constitucional de competencias. La delimitación positiva de las facultades estatales en urbanismo, según el artículo 149 de la Constitución se da advirtiendo que la materia sobre la que recae es únicamente los derechos constitucionales y los deberes básicos en sentido estricto.

La sentencia recapitula este punto aclarando que el artículo 149.1.1.º no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica ni tampoco como un título residual, aunque la **normación** del derecho por virtud de esta competencia sea delimitada, no ya sólo porque no se inscriba en la dinámica de las bases-desarrollo, sino porque las condiciones básicas que garantizan la igualdad no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados.

En resumen, según la doctrina de la sentencia, al Estado corresponde la competencia sobre el establecimiento de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa y de la responsabilidad administrativa; igualmente corresponde al Estado todo lo referente a la publicidad registral del urbanismo, de acuerdo con la regla 8.ª del artículo 149.1 de la Constitución, por estar englobada en la ordenación de los Registros públicos. En lo demás, el reparto competencial de la Constitución, según su artículo 148, corresponde por entero a las Comunidades Autónomas a las que ha atribuido esta competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y

la vivienda, y por eso a ellas pertenece la posibilidad de emanar las normas que afecten a estos campos y su organización.

C) *El régimen de la propiedad urbanística*

El fundamento jurídico 10 de la sentencia es especialmente claro y concreto en este punto al decir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración y los presupuestos previos para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, son elementos que en principio pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el artículo 149.1.1.º de la Constitución. El Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. La función social forma parte del contenido del derecho de propiedad, y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (art. 33 CE) y por ello la competencia estatal se extiende a esos deberes.

Entre los títulos competenciales en favor del Estado referentes a la propiedad susceptibles de afectar al urbanismo se pueden citar los que consagran los números 8.º y 18 del apartado 1 del artículo 149; por el primero, al Estado corresponde, salvo en las regiones forales o especiales, la legislación civil y la ordenación de los Registros públicos con carácter general y exclusivo; por el apartado 18 tiene el Estado competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

A resultas de estas condiciones básicas, por tanto, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo, la que disocia la propiedad del suelo del derecho de edificar. Las Comunidades Autónomas, desde la competencia urbanística que les reconoce la Constitución y los respectivos Estatutos, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que en cada caso sean de aplicación.

Con arreglo a estos principios no se han anulado y por tanto continúan vigentes los siguientes artículos:

- El 3.1 del Texto Refundido, sobre las finalidades de la acción urbanística.
- El artículo 5, que declara la función social de la propiedad.
- El 7, que establece la participación en las plusvalías y la equidistribución de beneficios y cargas.

- El 8, que regula la utilización del suelo conforme a la ordenación territorial urbanística.
- Y el 9, sobre la clasificación del suelo.

No se derogan tampoco los artículos 15-17 del Texto Refundido que establecen el régimen del suelo no urbanizable, prohíben los fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria y regulan las áreas de especial protección.

En el régimen del suelo urbano y urbanizable se respeta la regulación estatal contenida en los artículos 19-22, en los cuales se determina la incorporación al proceso urbanizador, los deberes legales para la adquisición gradual de facultades, así como el uso, conservación y rehabilitación de construcciones y los efectos urbanísticos de la enajenación de fincas.

Tampoco se ha anulado el importante artículo 23 de la Ley que viene a establecer una especie de adquisición gradual de facultades distintas y separadas del dominio del suelo y que ha instituido, según su letra *d*), la extraña doctrina, un tanto opuesta al reconocimiento del dominio del artículo 33 CE, de que sólo se incorpora al patrimonio del propietario del suelo la edificación *ejecutada y concluida* con sujeción a la licencia otorgada; la doctrina lo ha criticado porque parece que en los tramos intermedios el propietario no es tal, sino un simple concesionario sujeto a resoluciones imprevistas. La verdad es que en ninguno de los recursos se ha impugnado la doctrina de este artículo, por lo que el Tribunal ni siquiera ha podido estudiarlo y ahí queda vigente.

Igualmente quedan vigentes los artículos 24 y 25 sobre la adquisición y extinción del derecho a urbanizar, y el 26 sobre adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico.

La adquisición del derecho a edificar sigue vigente según está regulado en el artículo 33.1 del Texto Refundido y los efectos de la extinción siguen regulados por el artículo 36.

El importante artículo 37 que exige la licencia y la certificación del técnico competente en las obras nuevas tampoco ha sido anulado y está vigente, lo que consideramos acertado.

Tampoco se ha derogado, con excepción de los artículos 59-62, el Título II del Texto Refundido, referente a las normas de valoración del suelo y sus obras y derechos.

D) *Las disposiciones sobre publicidad registral*

Una de las notas más salientes de este fallo del Tribunal Constitucional es que se han respetado escrupulosamente casi todos los artículos del Texto Refundido de la Ley que se refieren a la publicidad registral de las situaciones

urbanísticas comprendidas en el mismo. Sólo se han anulado, es curioso, las que estaban calificadas como supletorias, como luego veremos.

Bien es verdad que ninguna de las Comunidades recurrentes han impugnado estos preceptos en particular, sencillamente porque el apartado 8.º del artículo 149.1 de la Constitución las pone claramente bajo la competencia del Estado y eso ha hecho que no presente cuestión alguna su validez.

Así pues, siguen vigentes los siguientes preceptos de aplicación plena:

- Artículo 168.3, que establece que el Registrador hará constar en el asiento la incompatibilidad de la situación de la nueva finca con la subsistencia de los derechos o cargas que hubieran de trasladarse a ella.
- Artículo 169, sobre inscripción en el Registro del acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación.
- Artículo 211.3, sobre inscripción de los actos administrativos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbres.
- Artículo 222, que exige para pagar el justiprecio que se justifique la inscripción del titular en el Registro.
- Artículo 223, sobre inmatriculación de fincas expropiadas.
- Artículo 224, que ordena la cancelación de cargas para inscribir fincas expropiadas en favor de la Administración.
- Artículos 232 y 235, sobre inscripción de las ventas forzosas.
- Los artículos 258 y 259, anulados en parte, conservan su vigencia en cuanto que establecen que los Notarios y Registradores de la Propiedad harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles en su caso, imponiéndoles la obligación de exigir para la división de terrenos que se acredite la licencia municipal o la declaración de su innecesariedad.
- Se mantiene la vigencia del apartado 2 del artículo 288 de la Ley, que establece que la constitución del derecho de superficie deberá formalizarse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad como requisito constitutivo de su eficacia.

El Título IX de la Ley, entero, referente al régimen jurídico, se ha respetado. Comprende su capítulo primero, peticiones, actos y acuerdos, artículos 299-302; el capítulo II, acciones y recursos, artículos 303-306, y el capítulo III, Registro de la Propiedad, que es el que más nos interesa, cuyos artículos 307-310 quedan íntegramente vigentes.

Como es sabido, estos preceptos se incluyeron en la Ley de Reforma de 1990 y pasaron al Texto Refundido de 1992 constituyendo el armazón básico de la publicidad registral del urbanismo, que está en espera de una necesaria regulación reglamentaria que lo complemente.

El artículo 307 hace una enumeración de los actos inscribibles, con un auténtico *numerus apertus* en su número 8.º.

El artículo 308 establece como título inscribible normal la certificación administrativa.

El artículo 309 especifica las distintas clases de asientos correspondientes a los diversos supuestos enumerados en el artículo 307.

Y el artículo 310 regula los asientos de las distintas fases del procedimiento en la reparcelación y la compensación.

De los preceptos declarados en el Texto Refundido de aplicación básica, también se ha respetado los de contenido registral, que son:

- Los artículos 16.4 y 37, que exigen para la autorización e inscripción de las obras nuevas que se acredite el otorgamiento de la licencia de edificación y certificación de finalización de la obra expedida por técnico competente.
- El artículo 40, que establece la notificación al Registrador de la resolución judicial o administrativa declarando ilegal una construcción.
- El artículo 203, que se refiere a la ocupación de terrenos para dotaciones públicas, que debe inscribirse en el Registro.

Sin embargo, como ya dijimos, el respeto a las normas de contenido registral se ha roto para los artículos que en la Ley estaban clasificados como «supletorios» solamente por esto, lo que no nos parece acertado por lo que hemos de decir a seguido. Tales artículos anulados son los siguientes:

- Artículo 136, sobre autorización de usos y obras de carácter provisional.
- Artículo 159, sobre transmisión de terrenos a las Juntas de compensación que actúan como fiduciarios.
- Artículos 198 y 199, que regulaban una coordinación recíproca entre el Registro de la Propiedad y el de Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos.
- Artículo 229, sobre relaciones entre el Registro de la Propiedad y el de Solares y Terrenos sin urbanizar.
- Y artículo 297, sobre transmisión de viviendas sujetas a tanteo y retracto forzosos, cuya inscripción no podía realizarse sin las notificaciones exigidas por el artículo 293.

E) *Nulidad masiva de los artículos considerados como supletorios*

Así se declara, haciendo una verdadera tabla rasa, en el punto 2.º del fallo, con lo que, a nuestro entender, se da lugar a un enorme vacío legal, sobre

todo en aquellas Comunidades que como Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha y León, Extremadura y La Rioja carecen por completo de normas autonómicas urbanísticas, y en otras varias Autonomías que sólo tienen regulaciones parciales.

¿Cuál será la normativa a que haya de acudir ahora una vez anulada la estatal que les servía, y muy bien además, no sólo como supletoria, sino como única existente?

Esta anulación masiva de los artículos señalados como supletorios tiene su origen en la doctrina sentada por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 147/1991, que el Abogado del Estado no considera acertada en este caso. Dice al respecto que no debe confundirse la pasividad o tardanza en ejercer las potestades normativas autonómicas con la opción de desregular como elección de un régimen jurídico. Si la Comunidad Autónoma quiere evitar la aplicación supletoria de mandatos prohibitivos contenidos en normas estatales, sólo puede **hacerlo** dictando una norma que excluya su aplicación cuando posea competencia para dictar la norma de aplicación preferente. La mera formulación de una política autonómica desreguladora, mientras no tenga traducción normativa, esto es, mientras no dé origen a una actividad normativa *autonómica*, no puede ser razón para excluir la aplicación supletoria del Derecho estatal y, menos aún, para impedir su mera existencia o formulación. La libertad autonómica de decidir si tales materias deben ser sometidas a una regulación específica no conduce a negar la aplicación supletoria de las normas estatales; la Comunidad Autónoma no tiene otro camino que el de dictar una norma autonómica de exclusión. De un modo u otro, concluye este punto del informe, el Estado siempre podrá invocar un título concurrente.

También se critica este criterio anulatorio de las normas de carácter supletorio en el voto particular del Magistrado señor JIMÉNEZ DE PARGA, el cual cree que el artículo 149.3 de la Constitución no debe valorarse en términos similares a los que la doctrina civilista utiliza para ponderar los artículos 4.3 y 13.2 del Código Civil. Según nos dice, la doctrina alegada de la sentencia 147/1991 no niega que el Estado pueda dictar normas de aplicación supletoria en materia de competencia de las Comunidades Autónomas; exige tan sólo, *a contrario sensu*, que el Estado invoque algún título propio que le permita dictar normas generales sobre dichas materias; por ello, si el Estado cuenta con tales títulos para incidir sobre la materia de la exclusiva competencia autonómica, afectándole de algún modo, puede dictar normas supletorias. Termina diciendo que tal vez hubiera sido menos desacertado dejar que sean los Jueces y Tribunales los que decidan en cada caso si los preceptos calificados de supletorios deben regir o no con tal carácter. Al determinar, como se hace en la sentencia, que son inconstitucionales, se hace imposible que, apreciada una laguna, el órgano judicial pueda suplirla, pues el Derecho estatal habrá desaparecido. Con la solución adoptada resulta imposible toda

distinción entre la desregulación y las lagunas, pues éstas siempre deberán interpretarse como resultado de una voluntad desreguladora; aun faltando la voluntad expresa de no regular, el vacío normativo será equivalente a la intención de no dictar normas. La supletoriedad debe ser apreciada por el Juez; el legislador no ha de imponerla cuando deba aplicar supletoriamente el Derecho del Estado, pero debe producir normas a las que el Juez pueda acudir cuando, encontrándose con una laguna, le sea preciso colmarla.

Por supuesto, estamos más de acuerdo con el alegato del Abogado del Estado y el citado voto particular que con la solución de nulidad indiscriminada del fallo a todas las normas supletorias estatales por el solo hecho de ser comprendidas en la disposición final y sin entrar en su contenido. Hemos visto que varios artículos de contenido registral, y por ello puramente estatales, han sido anulados por este único detalle pese a que las Autonomías nunca podrán regular estos puntos.

Por lo demás, las lagunas inmensas en varias normativas **autónomicas** ¿cómo se llenarán? ¿Cuál será el Derecho supletorio al que habrá que acudir para llenar el vacío que dejan los artículos anulados?

IV. CONCLUSION CRITICA

No hay duda de que había una cuestión pendiente con la regulación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de difícil encaje con el modelo **autónómico** y el respeto a sus competencias.

Esta sentencia trata de aclarar los campos, pero es posible que produzca consecuencias que van más allá de lo propuesto.

Si se ha tratado de solucionar la cuestión central, se pueden originar otras cuestiones de no menor importancia en tanto no se aclare la confusión previsible hasta que haya una normativa aplicable en adelante.

A vuelapluma y con prisas, que no son buenas, se nos ocurren las siguientes preguntas:

¿Qué ocurrirá con los planeamientos en trámite y los procedimientos administrativos y judiciales en marcha, basados inicialmente en los preceptos que ahora se declaran nulos?

¿Cómo habrá de entenderse la disposición derogatoria del Texto Refundido según la nueva redacción que le da la sentencia? Al limitarse ahora la derogación tan solo a la Ley 8/1990, ¿qué ocurre con las demás normas urbanísticas? ¿Será posible, como a alguien he oído opinar, que se «resucite» el Texto Refundido de 1976 al no tener otro a mano?

¿Cómo se salvará, insistimos, el enorme vacío jurídico que se produce en las Comunidades Autónomas que no tienen regulación urbanística propia y que antes se llenaba con las normas supletorias anuladas?

Se dirá que con este fallo se ha dejado a salvo el mítico respeto a las competencias **autónomicas**, y eso puede ser interesante; pero ¿qué será más importante, este prurito o la inseguridad jurídica que se puede originar?

Es de temer que crezcan los pleitos y las cuestiones en tanto no se aclare legislativamente esta incierta situación transitoria.

Lógico es suponer que las Comunidades Autónomas que aún no tienen regulación propia suficiente en materia de urbanismo procuren articularla con la urgencia que la especial situación de vacío legal ha originado esta sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo pasado.

Pocos días después, el día 24 del mismo mes de marzo, Galicia salvaba el bache promulgando su nueva Ley del Suelo, en la que regula una normativa completa y se deroga su antigua Ley de 22 de agosto de 1985 de adaptación a la nacional del Suelo, que ha venido rigiendo hasta ahora. En la nueva Ley gallega del Suelo se parte del reconocimiento expreso y la aceptación de los principios resultantes del ordenamiento urbanístico que se consolidó en España a partir de la Ley del Suelo de 1956 y por ello se estiman adecuadas para esta nueva Ley autonómica aquellas formulaciones de preceptos de los textos estatales de 1976, 1990 y 1992, aunque se ofrecen a la vez soluciones nuevas para los problemas específicos que plantea la realidad en el ámbito gallego.

Con fecha 25 de abril se ha promulgado en Cantabria una Ley de medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Partiendo de la realidad del vacío legal originado por la sentencia del Tribunal Constitucional, se reconoce en su preámbulo que la Comunidad Autónoma de Cantabria, excepto una Ley puntual sobre 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» (*sic*). En estas circunstancias, se sigue diciendo en el mismo preámbulo, no es difícil aventurar que el panorama normativo 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. Por ello, aunque se advierte que es sólo a título provisional, se dispone en el artículo 1.º que 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.

Ya sabemos que, en materia legislativa al menos, lo provisional tiende a hacerse definitivo. Veremos lo que ocurre. La solución adoptada, como se reconoce en el repetido preámbulo, es atípica, pero se acepta porque viene a rellenar el vacío legal producido solventando una necesidad urgente y atendiendo al máximo respeto que merece el principio esencial de la seguridad jurídica.

Ahora nos queda esperar lo que decidirán las restantes Comunidades Autónomas que igualmente carecen de la normativa adecuada para afrontar el evidente e inaplazable problema de regular de un modo completo el urbanismo. Ya que han postulado sus competencias y éstas les han sido ampliamente reconocidas, ahora que acepten y soporten el correlativo deber de articularlas como es preciso, promulgando las normas al efecto.

JOSÉ M.^a CORRAL GUJÓN
Doctor en Derecho