

5. SOBRE LA NECESIDAD DE APROBAR UNA LEY DEL SUELO PARA LA CAPV

- I. Reparto competencial en materia urbanística
 - A. Distribución competencial tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997
 - B. Planteamiento competencial de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones
 - C. Normativa estatal de aplicación en la CAPV
- II. Disposiciones legales vigentes en la CAPV
 - A. Disposiciones legales en vigor
 - B. Valoración del régimen jurídico
- III. Normativa urbanística aplicable en las restantes Comunidades Autónomas
- IV. Necesidad de contar con un régimen del suelo propio para la CAPV
- V. Conclusiones finales

I. REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA URBANÍSTICA

A. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997

Sus respectivos estatutos de autonomía reconocen a las 17 CCAA competencia exclusiva en materia de urbanismo.

En lo que se refiere a Euskadi, nos encontramos con que el art. 10, apartado 31 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en esta materia. La transferencia para el ejercicio de esta competencia se realizó mediante el Real Decreto 2.581/1980, de 21 de noviembre (BOE nº 291, de 4 de diciembre).

Aunque -según el reparto del bloque constitucional- el urbanismo se define como una competencia exclusiva de las CCAA, ha de coexistir con aquellas otras competencias que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el art. 149-1 CE, se reserva con carácter también exclusivo, cuya efectividad lógicamente, puede condicionar el ejercicio de aquella competencia autonómica. Sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional con motivo de la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, en la que se aborda la constitucionalidad del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Según la doctrina constitucional, la competencia exclusiva de las CCAA en materia urbanística ha de integrarse con aquellas otras competencias estatales, que inciden y afectan de una manera sustancial a la materia urbanística. Estos títulos competenciales recogidos en el art. 149-1 CE son los siguientes:

- “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (apartado 1º).
- “Legislación civil ...” (apartado 8º).
- “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica “ (apartado 13º)
- “... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; (...) y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas” (apartado 18º).
- “Legislación básica sobre protección del medio ambiente... (apartado 23º).

De las competencias enumeradas algunas aluden a materias o figuras jurídicas concretas, como son el medio ambiente, la planificación general de la economía, la expropiación forzosa o la responsabilidad administrativa. A la hora de establecer una delimitación competencial nítida la duda surge, sobre todo, por la necesidad de determinar el alcance de lo básico -de ámbito estatal- del resto de la materia -de ámbito autonómico-.

Mayor complejidad reviste determinar el alcance del apartado 1º del art. 149-1: “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles”.

Es evidente, al menos así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, que la determinación de esas “condiciones básicas que garanticen la igualdad” en ningún caso puede justificar una intervención del Estado sobre el urbanismo de carácter expansivo y general, sino que obliga a una interpretación restrictiva de este concepto que de ningún modo puede amparar una regulación global de la ordenación urbana.

Como ya hemos mencionado, todas estas cuestiones fueron abordadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, al resolver los recursos de inconstitucionalidad acumulados que plantearon varias comunidades autónomas contra la Ley 8/90, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y el Texto Refundido de la Ley aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Hay que destacar que este pronunciamiento constitucional tiene la virtud de clarificar la delimitación competencial en materia urbanística entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La mayor parte del articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 se declara inconstitucional porque se regula como derecho supletorio del autonómico, tal y como expresamente se declara en la propia ley (en el apartado 3º de la disposición final única), sin que exista título competencial para ello. Según la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 118/96, de 27 de junio), la cláusula de supletoriedad del derecho estatal recogida en el art. 149-3º *in fine* CE no constituye un título competencial que habilite al Estado para que en aquellos supuestos en que carezca de competencia material, como es el del urbanismo, pueda dictar normas supletorias con tal exclusivo propósito. La cláusula de supletoriedad va dirigida, por tanto, al aplicador del derecho, tratando de integrar con coherencia el ordenamiento jurídico autonómico y el estatal cuando ambos coexisten respecto a una misma materia, pero de ningún modo constituye un título competencial.

B. PLANTEAMIENTO COMPETENCIAL DE LA LEY 6/1998 SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, el Estado aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Este texto consta de cinco títulos:

- I. Disposiciones generales
- II. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo
- III. Valoración
- IV. Expropiación
- V. Supuestos indemnizatorios

Tal y como se manifiesta en el apartado 6º de la exposición de motivos, “*La Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta*”.

Sin embargo, el criterio del legislador no ha sido compartido por algunas Comunidades Autónomas, ni por varios grupos parlamentarios, quienes han interpuesto recurso ante el Tribunal Constitucional, por entender, fundamentalmente, que en la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo el Estado se ha excedido de su competencia, cuyo alcance se debería limitar a determinar las distintas clases de suelo, como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana.

En concreto, los promotores del recurso de inconstitucionalidad han impugnado los siguientes artículos:

1. Parlamento de Navarra (recurso nº 3.004/1998): en su integridad los arts. 4, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 17, disposiciones transitorias 2ª y 3ª. De forma parcial los arts. 15, 18, 20-1º, 27, 28, disposición transitoria 4ª y disposición final única.
2. Grupos Parlamentarios Socialistas, Federal de Izquierda Unida y Mixto (recurso nº 3.144/1998) arts. 1; 2; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14.1; 14.2, letras a), b), d) y f); 15; 16; 17; 18, apartados 1, 2, 3, 5, 6 y 7; 20; 24, letras b) y c); 29; 33; 37; 38; 40; 41; 42; 43; y 44; disposición adicional 1ª, 3ª y 4ª y disposición final única.
3. Junta de Extremadura (recurso nº 3.182/1998): arts. 8, 9, 10, 11, 14-2ª, 15, 16.1º, 18.4º, 20-1º, 33 y disposición final única.

Cabe decir, sin entrar en pormenores de su articulado, que los títulos I y II de la Ley 6/1998 reciben amparo competencial de los apartados 1º, 8º y 13º del art. 149 CE, que se refieren, respectivamente, a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad, a la legislación civil y a las bases de la planificación general de la actividad económica. El título III sobre valoraciones urbanísticas entronca con el art. 149-1-18º CE (“*legislación sobre expropiación forzosa*”) y, sobre todo, está relacionado con

el contenido del derecho de propiedad urbana, en cuanto fija los criterios para valorarlo, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado (art. 149-1-1º CE).

Los títulos IV y V sobre expropiaciones y supuestos indemnizatorios hay que ponerlos en relación con el art. 149-1-18º CE, que atribuye al Estado la competencia en materia de *“legislación sobre expropiación forzosa; (...) y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”*.

Como conclusión diremos que la Ley 6/98 ha contribuido a clarificar el panorama competencial. A partir de esta ley, las CCAA tienen definidos los límites que deben respetar en el ejercicio de su título competencial. Además, al establecer la ley estatal el contenido de las facultades urbanísticas de la propiedad inmobiliaria, al definir el contenido básico del derecho de propiedad urbana, ha facilitado el desarrollo de las iniciativas legislativas de las CCAA, ya que no es posible elaborar una ley autonómica sobre el conjunto de la actividad urbanística sin la previa configuración de un modelo de derecho de propiedad, que es lo que ha hecho la Ley 6/98.

C. NORMATIVA ESTATAL DE APLICACIÓN EN LA CAPV

La normativa estatal aplicable en la CAPV la constituyen, además de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo 1992 que la disposición derogatoria única, apartado 12º, de la Ley 6/98 declara vigentes, y aquellas otras normas estatales que resultan de aplicación supletoria en tanto la CAPV legisle sobre urbanismo.

En consecuencia, hasta que la CAPV legisle de forma global sobre el régimen urbanístico del suelo (planeamiento, ejecución de la urbanización, gestión, protección de la legalidad urbanística, etc.), son de aplicación supletoria las siguientes normas estatales:

- Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976
- Real Decreto Legislativo 16/1981, de 16 de octubre, sobre adaptación de los Planes Generales y de Ordenación Urbana
- Reglamento de Planeamiento Urbanístico (Real Decreto 2.159/78, de 23 de junio)
- Reglamento de Gestión Urbanística (Real Decreto 3.288/78, de 25 de agosto)
- Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2.187/78, de 23 de junio)
- Reglamento de Reparcelaciones (Decreto 1.006/1996) (art. 28, 31, 34 y 35)

Los textos normativos que hemos mencionado como legislación supletoria no son de aplicación íntegra, ya que algunos de sus preceptos hay que considerarlos derogados, de forma tácita, por la Ley 6/1998, y otros resultan incompatibles con el contenido, limitado sin duda, de las leyes urbanísticas que ha aprobado el Parlamento Vasco. Determinar cuáles son los preceptos o parte de ellos que hay que considerar derogados no es tarea fácil, en algunos casos exige un esfuerzo interpretativo. En cualquier caso, no es una tarea que corresponda aquí abordar. Basta mencionar que este es un problema de exégesis que se le presenta a diario al aplicador del derecho urbanístico, que influye negativamente en la imprescindible seguridad jurídica que debería reinar en una materia tal relevante.

II. **LEGISLACIÓN SOBRE URBANISMO EN LA CAPV: RÉGIMEN JURÍDICO**

A. **DISPOSICIONES LEGALES EN VIGOR**

El desarrollo legislativo en la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo ha sido hasta el momento escaso y circunstancial, sin determinaciones claras para perfilar un modelo urbanístico autonómico.

Fruto de esa insuficiente actividad parlamentaria vasca es el conjunto de normas parciales aprobadas por el Parlamento Vasco, las cuales han contribuido a la escasa sistematización que persiste actualmente en esta materia, tanto en la Comunidad Autónoma como en la legislación estatal.

Conviene en primer lugar destacar cuáles son las normas urbanísticas aprobadas y sus contenidos, para ver cuál es el actual ámbito urbanístico vasco y, de ese modo, poner de manifiesto sus carencias y la oportunidad de una nueva legislación propia y clarificadora.

A.1) **LA LEY 17/94, DE 30 DE JUNIO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y TRAMITACIÓN DE INSTRUMENTOS Y GESTIÓN URBANÍSTICA**

Con carácter previo, la producción normativa en el País Vasco se inicia con la Ley 9/1989, sobre Valoración del Suelo de la Comunidad Autónoma. El objetivo de esta norma era regular las valoraciones de los terrenos, a efectos de la ejecución de los planes urbanísticos en aquellos aspectos que no se recogieron ni en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, ni en el Reglamento de Gestión Urbanística que lo desarrollaba.

No obstante, hasta la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 no se iniciará la regulación autonómica en esta materia. La Ley 17/1994, de 30 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Tramitación de Instrumentos y Gestión Urbanística, introduce una serie de medidas, con carácter de urgencia y sin una clara sistemática legislativa, en relación con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de urbanismo. En su desarrollo, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 142/1997, de 17 de junio (BOPV nº 123, de 30 de junio).

El objetivo principal de esa ley era favorecer el acceso de los ciudadanos del País Vasco a una vivienda digna, una vez constatada la dificultad de materializar tan necesario principio rector.

Para llevar a cabo ese cometido se introdujeron dos medidas de alcance diferente. En primer lugar, se estableció un estándar mínimo de suelo calificado con destino a la creación de viviendas en régimen de protección oficial, aplicable a los instrumentos de planeamiento municipal tanto en el suelo urbano ejecutado mediante unidades de ejecución, como en el suelo urbanizable.

Por otro lado, se adoptaron medidas para simplificar y abreviar la tramitación del planeamiento urbanístico de desarrollo: planes parciales, planes especiales y estudios de detalle, así como de los instrumentos de gestión urbanística.

A.2) LAS LEYES PUENTE VASCAS TRAS LA STC 61/1997: LA LEY 3/1997, SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA -MODIFICADA POR LA LEY 11/1998, DE 20 DE ABRIL- Y LA LEY 5/1998, DE 6 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

Tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional se hizo preciso que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas abordaran con urgencia la regulación de una serie de aspectos con objeto de dotar de seguridad jurídica a la actuación urbanística seguida hasta ese momento a la luz del cercenado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

De ese modo, con carácter provisional, y en tanto el Estado no regule de manera global el régimen del suelo y de la ordenación urbana, el Parlamento Vasco ha aprobado una serie de leyes, calificadas como leyes puente, que han servido para regular cuestiones puntuales, a saber: La Ley 3/1997, de 25 de abril, modificada por la Ley 11/1998, de 20 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística, y la Ley 5/1998, de medidas urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

En primer lugar, la Ley 3/1997 determinó el tanto por ciento que revierte a la Comunidad sobre el incremento de valor del suelo derivado de la acción urbanística, establecido en el 15% del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente, y, además, libre de cargas de urbanización. Aquí se incluyó también la cesión del 15% en el supuesto de obras de rehabilitación, pero sólo respecto al aumento del aprovechamiento resultante. En el suelo urbanizable o apto para urbanizar se debía ceder el mismo porcentaje respecto al sector o ámbito correspondiente libres de cargas de urbanización. En la misma norma se incluyeron una serie de determinaciones para permitir el cálculo del aprovechamiento urbanístico y del aprovechamiento tipo.

Más tarde, la Ley 11/1998, de 20 de abril, modificó el tanto por ciento que corresponde a la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Esta modificación era obligada, tras la aprobación de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y de Valoraciones. La Ley 11/1998 consideraba, en los mismos supuestos que en la anterior norma, que la participación de la comunidad será de un 10% del aprovechamiento urbanístico.

La otra norma, la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, tiene en cuenta cuestiones puntuales de índole variado, como son aspectos de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, que habían quedado sin habilitación legal después de que el Tribunal Constitucional declarara nulo el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, o bien que habían suscitado controversias con la anterior reglamentación.

En primer lugar, el texto normativo distingue, dentro de la clasificación del suelo, tres categorías para el suelo no urbanizable: el protegido, el común y el de núcleo rural. El objeto de la inclusión de este último tipo es posibilitar la construcción de nuevas edificaciones en los numerosos y pequeños barrios de caseríos tan frecuentes en nuestro territorio.

Se vuelve a recoger y dar legitimidad legal a la posibilidad de calificar los terrenos para la construcción de viviendas en régimen de protección oficial mediante el planeamiento municipal.

En relación con el procedimiento del planeamiento, se refunde la normativa existente sobre la incitativa y aprobación del planeamiento y sus normas de desarrollo.

Dentro del ámbito de la gestión, se recupera la ejecución del planeamiento mediante unidades de ejecución y se incluyen las actuaciones asistemáticas en suelo urbano. También se regulan los supuestos para ejercitar la potestad expropiatoria y los plazos para el desarrollo y ejecución del planeamiento. En las disposiciones adicionales se recogen un conjunto de determinaciones sobre las unidades de ejecución en aquellos supuestos donde se advierta un exceso o un defecto de aprovechamiento urbanístico y, además, se regulan las transferencias de aprovechamiento en las actuaciones asistemáticas en el suelo urbano.

Por último, la ley contiene una serie de disposiciones respecto a la disciplina urbanística, los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, así como los órganos competentes para la resolución de los expedientes sancionadores.

A.3) **LA LEY 20/1998, DE 29 DE JUNIO, DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO**

El derecho de acceso a una vivienda digna y el interés social del suelo origina la necesidad de que las administraciones públicas introduzcan mecanismos de intervención o control del suelo.

La ley 20/1998, que regula el patrimonio público del suelo, introduce una serie de mecanismos públicos de intervención para la obtención de suelo de titularidad pública: los llamados patrimonios municipales del suelo, obligatorios en aquellos municipios superiores a 7.000 habitantes.

- La finalidad que busca esa reserva de suelo público es facilitar el desarrollo urbano y territorial del País Vasco, disponer de suelos para actuaciones de iniciativa pública destinadas principalmente a la construcción de viviendas de protección oficial o a otros usos de interés social, económico, cultural o paisajístico y, en definitiva, a regular el mercado del suelo.

- El patrimonio municipal del suelo se constituye tanto por aquellos bienes patrimoniales municipales, como por los ingresos existentes o aquellos obtenidos por cesión en la ejecución del planeamiento y gestión urbanística, y también por los adquiridos en ejercicio de derechos o mediante expropiación.

La norma delega la forma de gestión de este patrimonio a los ayuntamientos o a las entidades instrumentales encargadas de la gestión. De cualquier modo, establece que las enajenaciones deben servir a los fines que recoge la ley, han de ser onerosas y deben realizarse mediante concurso o subasta pública, excepto en supuestos en los cuales la norma permite su venta directa o, incluso, la cesión gratuita o por debajo de su valor a favor de entidades sin ánimo de lucro o de interés social.

Otro mecanismo de intervención que recoge este texto normativo es la posibilidad de establecer reservas de suelo con destino al patrimonio municipal del suelo. Los

instrumentos de planeamiento municipales pueden delimitar reservas municipales de terrenos dentro del suelo no urbanizable sin protección o sobre el suelo urbanizable no programado o no sectorizado.

La delimitación de los terrenos como de reserva municipal implica la declaración de utilidad pública y la de necesidad de ocupación, a efectos de su expropiación forzosa. Asimismo, se reconoce a la Administración el derecho de tanteo y retracto sobre la enajenación de esos terrenos incluidos en el ámbito delimitado como de reserva de suelo.

La Ley 20/98 atribuye esta facultad tanto a las administraciones municipales como al Gobierno Vasco, y también a los órganos forales de los territorios históricos. Estos deben actuar de manera coordinada y evitar cualquier tipo de duplicidad.

B. VALORACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO

Una vez hecha alusión a las distintas normas urbanísticas que han sido elaboradas por el Parlamento Vasco, conviene hacer algún tipo de reflexión sobre su alcance, sobre el modelo urbanístico que pretenden y sobre la situación de precariedad en la que colocan tanto a ciudadanos como a operadores jurídicos.

- La primera consideración viene impuesta por la provisionalidad de las normas, definidas como urgentes, que pretenden regular provisionalmente, a la espera de un mayor desarrollo legislativo que no termina de llegar, tras casi veinte años del efectivo traspaso competencial iniciado con el RD 2.581/1980, de 21 de noviembre.
- Asimismo, la necesidad legislativa autonómica aumentó después de que el Tribunal Constitucional anulara disposiciones del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que habilitaban la práctica seguida por el legislador autonómico. En ese sentido, se han recogido en las leyes puentes habilitaciones para la calificación del suelo destinado a la construcción de viviendas de protección oficial o para permitir un sistema de actuación mediante áreas de reparto.
- De igual modo, las relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los distintos territorios históricos han motivado varias disposiciones, con el fin de clarificar el reparto competencial entre los distintos niveles competenciales del País Vasco.
- Por otro lado, conviene destacar los ámbitos urbanísticos regulados y su contenido.

En relación con el planeamiento, se han simplificado los plazos de tramitación de los instrumentos, tanto de ordenación como de gestión urbanística. Por otro lado, se ha determinado a qué órgano corresponde la iniciativa para formular los planes y su modificación, y a quién corresponde su aprobación inicial, provisional y definitiva, refiriéndose tanto a planes generales como a los planes de desarrollo. Todo ello con objeto de adecuar el procedimiento al entramado competencial de la Comunidad Autónoma.

Respecto a la gestión, la legislación vasca recoge el concepto del aprovechamiento urbanístico y del aprovechamiento tipo, y fija el aprovechamiento susceptible de apropiación por el propietario y la participación que corresponde a la comunidad. Se recogen las unidades de ejecución como mecanismo de ejecución del planeamiento,

excepto en las actuaciones asistemáticas en suelo urbano o en ejecución de sistemas generales, y se preceptúa la competencia de desarrollo y ejecución del planeamiento. Asimismo, se determinan en el sistema de actuación por expropiación aquellos supuestos expropiatorios en los que, en desarrollo de la competencia estatal, resulta aplicable este sistema.

En lo referido a la disciplina urbanística, se incluye el plazo de solicitud de las licencias urbanísticas y el de ejecución, una vez otorgada. Por otro lado, respecto a las infracciones y sanciones, se fija el plazo de prescripción y el órgano competente para resolver los expedientes sancionadores.

- A la vista de las normas citadas, se puede reflexionar sobre el modelo urbanístico de ellas resultante. La obligación de calificar con destino a viviendas de protección oficial un tanto por ciento relevante del suelo, tanto en el urbano como en el urbanizable programado, junto a la posibilidad de delimitar reservas municipales de suelo sobre el suelo no urbanizable o urbanizable no programado (o no sectorizado), permiten concluir una tendencia a una política intervencionista de los poderes públicos vascos.

No obstante, la intervención pública se ha dirigido básicamente hacia políticas de vivienda en régimen de protección oficial, excepto alguna tímida actuación referida a otros intereses de índole social recogidos en la Ley 20/1998. De suerte que tales iniciativas públicas de reserva de suelo para construcción de viviendas públicas ha supuesto, por otro lado, el descuido del resto de actuaciones sobre viviendas libres y de otras políticas que incidieran directamente sobre el resto del suelo clasificado. Fruto de ello, disponemos dentro de la Comunidad Autónoma Vasca de uno de los suelos más caros para construir viviendas libres de todo el Estado.

III. NORMATIVA URBANÍSTICA APLICABLE EN LAS RESTANTES CCAA

Todas las CCAA han legislado en materia urbanística, en ejercicio de la competencia exclusiva que les reconocen sus respectivos estatutos de autonomía. La mayoría de estas leyes han abordado aspectos puntuales de la actividad referidos a cuestiones tales como:

- disciplina y protección de la legalidad urbanística
- edificación y usos en el medio rural
- organización institucional: delimitación de competencias entre los órganos autonómicos, creación de institutos de suelo, etc.
- actuaciones urbanísticas prioritarias
- reservas del suelo para fines específicos

Además de este tipo de iniciativas puntuales en las que se abordan cuestiones urbanísticas concretas, la mayoría de las CCAA, con una pretensión más ambiciosa, se han ido dotando de un régimen urbanístico propio, global y coherente. Para ello, sus asambleas legislativas han aprobado normas de carácter general, aprovechando la ocasión para refundir su normativa y lograr mayor claridad y seguridad jurídica. Esto les ha

permitido definir sus propias políticas urbanísticas y efectuar una reconsideración en bloque de los conceptos, técnicas e instrumentos jurídicos que conforman el régimen del suelo y la actividad urbanística: clasificación del suelo, planeamiento, ejecución y gestión, intervención en el mercado del suelo, protección de la legalidad urbanística, etc.

A efectos meramente expositivos, podríamos dividir estas iniciativas legislativas autonómicas reguladoras del conjunto de la actividad urbanística en tres grupos:

1. Leyes aprobadas con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.
2. Leyes puente adoptadas como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.
3. Leyes posteriores a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.

En el primer grupo se ubicarían las cinco CCAA que de forma más temprana elaboraron un régimen urbanístico propio. Al disponer de un régimen jurídico diferenciado, éste no ha quedado afectado, o lo ha sido en menor medida, por la Sentencia 61/1997, que declaró inconstitucional el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Estas CCAA son:

- Cataluña: Real Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, Texto Refundido del Régimen del Suelo en Cataluña;
- Galicia: Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia;
- Madrid: Ley 20/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo;
- Navarra: Ley 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo;
- Valencia: Ley 6/1994, 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística.

Al segundo grupo pertenecen las seis CCAA que, nada más conocerse la sentencia derogatoria del TRLS 1992, adoptaron medidas legislativas de carácter transitorio y urgente, también llamadas leyes puente, para evitar la inseguridad jurídica y dar cobertura legal al planeamiento aprobado, así como a las actuaciones en curso de ejecución, cuya referencia normativa lo constituía el régimen jurídico surgido del recién derogado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Estas seis CCAA son las siguientes:

- Andalucía: Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana;
- Cantabria: Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes;
- Castilla-La Mancha: Ley 5/1997, de 10 de julio, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana;
- Castilla-León: Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo;
- Extremadura: Ley 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la actividad urbanística;
- País Vasco: Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana.

Es preciso señalar que las leyes autonómicas de Andalucía, Cantabria y Extremadura han optado por asumir como propio, de forma íntegra, el derecho estatal vigente antes de la Sentencia 61/1997, es decir, en las CCAA citadas, el TRLS de 1992 se aplica en su totalidad.

Respecto a las normas puente aprobadas por Castilla-La Mancha y Castilla-León, éstas ya han sido derogadas, al haber aprobado ambas autonomías una ley general sobre el régimen del suelo, tal y como mencionaremos a continuación.

El tercer y último grupo lo constituirían aquellas autonomías cuyas asambleas legislativas, tras la conmoción y el revulsivo que supuso el fallo del constitucional, han aprobado nuevas leyes urbanísticas de carácter omnicompresivo. Estos textos se caracterizan porque ya incorporan la doctrina y criterios que se desprenden de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y, además, tienen en cuenta la interpretación competencial que se deduce de la aprobación por parte del Estado de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Estas CCAA son las siguientes:

- Aragón: Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística;
- Canarias: Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias;
- Castilla-La Mancha: Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística;
- Castilla-León: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo;
- La Rioja: Ley 10/1998, de 2 de julio, del Territorio y Urbanismo.

Excede del objeto de este análisis, aunque no sea menor su interés, el comentar los contenidos, criterios e instrumentos que aportan cada uno de los textos autonómicos. Sí conviene mencionar que las diferentes normas no responden a un modelo único, que algunas resultan más innovadoras que otras -destaca en este aspecto la ley valenciana- y que esta heterogeneidad refleja el mayor o menor dirigismo y protagonismo que se desea que asuma la Administración durante el proceso urbanístico, en su relación con los propietarios del suelo y otros agentes privados.

Consideramos interesante resaltar que cada una de estas medidas legislativas hay que relacionarlas con una determinada política autonómica de suelo; dicho en otros términos, no es posible definir y desarrollar una política urbanística sin incidir en todos aquellos aspectos que conforman el régimen jurídico del suelo. Toda política de suelo se corresponde con una determinada concepción de la propiedad urbana, y con la utilización de unos instrumentos que permitan que dicha política no quede como una declaración virtual, sino que trascienda al planeamiento, a la ejecución de la urbanización, a la edificación y, en definitiva, a la construcción y al desarrollo de la ciudad y de los núcleos urbanos.

Podemos decir que de las 17 CCAA, trece de ellas cuentan con un texto normativo de carácter global, reflejo de las políticas urbanísticas de las respectivas CCAA, cuyo fin último en todas ellas es racionalizar y optimizar la utilización de ese suelo a partir de unas premisas concretas. En este grupo incluimos a Andalucía, Cantabria y Extremadura, que de modo expreso han asumido íntegramente todas las disposiciones del TRLS 1992 y, por ello, se puede decir que cuentan con un régimen autonómico propio.

Frente a este primer grupo, nos encontraríamos con un minoritario segundo grupo, formado por cuatro CCAA que no disponen de una ley del suelo propia y que, por ello, les resulta de aplicación subsidiaria el TRLS de 1976. En este grupo que carece de régimen jurídico autonómico del suelo se encontraría la CAPV, juntamente con Asturias, Baleares y Murcia. En estas cuatro CCAA, como hemos mencionado anteriormente, se da la paradoja de que por aplicación supletoria de la normativa estatal, continúa en vigor el texto refundido de una ley aprobada hace ya 25 años.

Siendo éste su régimen jurídico, estas CCAA se encuentran condicionadas a la hora de desarrollar una decidida política de suelo, ya que ello requiere indefectiblemente un marco de referencia a nivel conceptual y formal en el que se integre y reconozca el planeamiento municipal, que sirva de impulso y garantía de estabilidad a la acción urbanística tanto pública como privada, y permita un efectivo control de la legalidad urbanística.

IV. NECESIDAD DE UN RÉGIMEN DE SUELO PROPIO DE LA CAPV

La CAPV necesita disponer de una normativa urbanística propia para poder definir y desarrollar su política de suelo utilizando los instrumentos y técnicas urbanísticas que considere más idóneos. Para ello, resulta perentorio que los poderes públicos de la CAPV se posicionen y definan el marco de actuación de la Administración pública en la acción urbanística, así como el ámbito de intervención urbanística de los propietarios de suelo y de los promotores inmobiliarios. Esta normativa autonómica propia permitiría, además, adaptar el régimen jurídico del urbanismo a la peculiar estructura institucional, territorial, económica, social y urbana de este país.

El respeto al principio de seguridad jurídica exige acabar con la actual fragmentación y dispersión normativa, que obliga a realizar notables esfuerzos de interpretación jurídica para conocer cuál es la normativa de aplicación en cada caso concreto. Para dejar atrás esta compleja y transitoria situación normativa, resulta necesario disponer urgentemente de una Ley del Suelo propia de la CAPV, la cual, a la vez que defina la política de suelo, refunda toda la normativa urbanística vigente. No es admisible y da lugar a numerosas disfunciones el que, por carecer la CAPV de legislación autonómica propia, todavía resulte de aplicación, casi íntegramente, el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976. Esta ley, que en su día supuso un gran avance, un cuarto de siglo después de su promulgación ha quedado desfasada en múltiples aspectos y, en otros, adolece de grandes carencias técnicas.

El legislador estatal, al aprobar la Ley 6/98, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones ha establecido el marco básico de derechos y obligaciones de todos los propietarios del suelo, definiendo conceptos como pueden ser la clasificación del suelo en urbano, no urbanizable y urbanizable. Esta normativa básica, para tener virtualidad y eficacia, necesita ser completada y desarrollada por la normativa urbanística de las CCAA, de lo contrario, conceptos tan básicos como las clases de suelo o los criterios de valoración, entre otros, quedarían sin concretar.

Desde la perspectiva de la técnica del planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta la experiencia de los últimos 20 años, es necesario replantear diversas cuestiones, como por ejemplo:

- Revisar las figuras de planeamiento, simplificándolas en la medida de lo posible y definiendo con más precisión el ámbito competencial de algunas de ellas, como es el caso de los estudios de detalle.
- Suprimir aquellas figuras que en la práctica no se utilizan en la CAPV, como pueden ser los proyectos de definición de suelo urbano. También se debería plantear el suprimir otras figuras que no resulten necesarias, porque sus contenidos son análogos o se integran en otro documento de planeamiento similar, respecto al cual la diferenciación es más terminológica que conceptual.
- Articular las relaciones entre los planes a partir de los principios de jerarquía y competencia, flexibilizando estas relaciones en aras de la eficacia y celeridad, para que el planeamiento de desarrollo, con las debidas garantías, pueda alterar aquellos aspectos no sustanciales del planeamiento básico.
- Clarificar el momento en que alcanzan ejecutividad -global o parcial- los planes urbanísticos, bien cuando se publica el acuerdo de aprobación definitiva, o bien cuando se publica el texto de sus normas.
- Establecer instrumentos que favorezcan la participación ciudadana en la elaboración de los planes.
- Concretar las facultades de la iniciativa privada en el planeamiento de desarrollo.
- Regular los convenios urbanísticos, de tan frecuente utilización en el ámbito de planeamiento y de la gestión urbanística, con respeto a los principios de publicidad y transparencia.
- Contemplar la sustitución en el suelo no urbanizable de caseríos o explotaciones agropecuarias afectadas por actuaciones urbanísticas o proyectos de obras públicas.

Desde la perspectiva de la gestión urbanística, resulta apremiante clarificar el ámbito de intervención de la iniciativa privada y de los propietarios de suelo. Es en el campo de la gestión urbanística donde más novedades ha aportado la normativa urbanística de otras CCAA, introduciendo nuevas y/o complementarias técnicas de intervención.

Si hoy en día uno de los problemas del urbanismo es conseguir sacar al mercado mayor cantidad de suelo urbanizado, susceptible de ser edificado, para evitar el encarecimiento del suelo y su repercusión en el precio de la vivienda, es innegable que la legislación urbanística de la CAPV en el campo de la gestión del suelo tiene un importante reto ante sí, ya que es el instrumento administrativo que más puede influir en el precio del suelo.

Desde la perspectiva de la disciplina urbanística, existen diversos aspectos que deben ser abordados por la normativa urbanística autonómica. El principio de seguridad jurídica y la adecuada protección de la legalidad y del ordenamiento urbanístico requieren una urgente intervención en aspectos tales como:

- Incorporación al procedimiento disciplinario urbanístico de los principios sancionadores establecidos por la Ley 30/92 RJAP y PAC.
- Revisión de los tipos correspondientes a las infracciones y a las sanciones.
- Regulación de las medidas cautelares frente a las obras ilegales.
- Regulación de la responsabilidad de quienes intervienen o cooperan en la comisión de infracciones.

Por último, la necesidad imperiosa, hoy más que nunca, de contar con una normativa urbanística propia de la CAPV ha sido también reconocida por el mismo legislador autonómico. Así, en la exposición de motivos de la Ley 5/98, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, se menciona que dicha ley tendrá un carácter transitorio hasta que se elabore la Ley del Suelo de la CAPV.

Además, en el calendario legislativo de la CAPV para la legislatura 1999-2003 está incluida la Ley del Suelo, figurando con el nº 18 en la relación de anteproyectos. No obstante, debemos recordar que en anteriores legislaturas también estuvo la Ley del Suelo incluida en el calendario legislativo, sin que esta circunstancia supusiera ninguna garantía para su aprobación.

V. CONCLUSIONES FINALES

Tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, ha quedado definida la distribución competencial del urbanismo. Corresponde a las comunidades autónomas la competencia genérica del urbanismo, mientras que es competencia del Estado la regulación de las condiciones básicas del contenido del derecho de propiedad.

De ese modo, el Estado ha aprobado la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. El establecimiento de ese régimen constituye un requisito previo a la regulación de la actividad urbanística. Cabe considerar que la norma citada ha contribuido a clarificar el ámbito competencial que corresponde a la Administración estatal y a la autonómica.

No obstante, prefijado el contenido mínimo del derecho de propiedad, es fundamental e imprescindible, por razones de operatividad, desarrollar el régimen urbanístico del suelo de manera global. Esta responsabilidad recae sobre las comunidades autónomas.

En la CAPV, hasta el momento, se han aprobado algunas disposiciones legales de carácter puntual, provisionales e insuficientes, que hacen necesario acudir supletoriamente a un conjunto de normas y disposiciones estatales de contenido limitado y desfasadas por el transcurso del tiempo (Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y sus reglamentos de desarrollo).

La principal conclusión que conviene trasladar al Parlamento y a la Administración urbanística en general es la necesidad inmediata de legislar sobre el régimen jurídico del suelo en el País Vasco, para poder superar la situación de interinidad de las normas en vigor, así como la indefinición en la política urbanística.

La necesidad del texto legislativo resulta ineludible aludiendo a criterios de claridad, agilidad y simplificación para el devenir de las políticas del suelo y para impulsar las actuaciones de los distintos agentes -públicos y privados- que en ellas intervienen.

La normativa urbanística aplicable en la CAPV resulta inadecuada e insuficiente para dar respuesta a las necesidades que plantea la práctica diaria del urbanismo. Las técnicas y figuras tanto de planeamiento como de gestión deben ser revisadas y actualizadas; incluso, algunas importantes cuestiones adolecen del adecuado tratamiento y amparo normativo. Todo este conjunto de circunstancias originan gran inseguridad jurídica y, además, retardan y restan operatividad a la actividad urbanística.