

J U R I S P R U D E N C I A

LA SENTENCIA DEL TC 61/1997 SOBRE EL T.R. DE LA LEY DEL SUELO DE 1992 EN RELACIÓN CON EL I.B.I. Y CON EL I.I.V.T.N.U.

Cristina Bueno Maluenda

Profesora de Derecho Financiero y Tributario

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN

II. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL CONCEPTO TERRENO URBANO A EFECTOS DEL I.I.V.T.N.U.

III. EL REGIMEN TRANSITORIO EN LA L.R.H.L. EN RELACIÓN CON LA SUPRESIÓN DE LA CATEGORÍA SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO

IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 61/1997, DE 20 DE MARZO

- 1.- *Objeto de los recursos acumulados y fallo de la sentencia*
- 2.- *Argumentos de la sentencia en torno al régimen del suelo*
 - A) *Argumentos de la sentencia*
 - B) *El sentido del voto particular*
 - C) *Efectos de la sentencia en relación con el IIVTNU*

I E P I S P R U S I P O I B

I. INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992¹ ha supuesto entre la doctrina administrativista una auténtica conmoción, no sólo por el alcance de la declaración de inconstitucionalidad -que afecta cuantitativamente a un elevado número de artículos- sino por el sentido de alguno de sus pronunciamientos fundamentales. Destaca, entre ellos, la doctrina que sienta sobre la interpretación de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal.

Los efectos de la sentencia y el nuevo sistema de fuentes en materia urbanística necesariamente han de ser tenidos en cuenta, entre otros, en sede de la imposición local. Ello se debe a que tanto el Impuesto sobre Bienes Inmuebles², como el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana³ extienden su miras hacia la normativa sobre el régimen del suelo, pues a través de esa remisión se completa materialmente la definición de sus respectivos hechos imponibles.

La sentencia ha salido a la luz en un momento en el que se estaban produciendo importantes transformaciones en la clasificación del suelo. El Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, había emprendido la aventura de la supresión de una de las clases de suelo existentes hasta entonces en el planeamiento, se trata del "suelo urbanizable no programado", lo que suponía la sujeción inmediata a los impuestos citados, sin tener que esperar al desarrollo del planeamiento, de los terrenos afectados, ello sin perjuicio del régimen transitorio.

A continuación expondremos resumidamente la evolución normativa del concepto "bienes inmuebles de naturaleza urbana" en relación con la evolución producida en las normas urbanísticas y seguidamente entraremos en el análisis de la Sentencia referenciada.

II. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL CONCEPTO «TERRENO DE NATURALEZA URBANA» A EFECTOS DEL I.B.I. Y DEL I.I.V.T.N.U.

Los dos impuestos locales que directamente se van a ver afectados por las transformaciones en la clasificación del suelo son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el

¹ En puridad los recursos de inconstitucionalidad se dirigieron contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y contra la autorización para refundir que dio lugar al Texto Refundido de 1992. Posteriormente, determinadas Comunidades autónomas también plantearon recurso contra este Texto Refundido, como más adelante veremos.

² En adelante, IBI

³ En adelante, IIVTNU

Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En este punto, el artículo 62, letra a) de la LRHL realiza una enumeración de los terrenos que tendrán la consideración de bienes inmuebles de naturaleza urbana a efectos de su sujeción al Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Este mismo artículo y letra es el referente respecto del IIVTNU y la definición de su hecho imponible.

Los terrenos de naturaleza urbana que enumera el citado artículo 62.a) de la LRHL son los siguientes:

- el suelo urbano,
- el susceptible de urbanización,
- el urbanizable programado o urbanizable no programado desde el momento en que se apruebe un Programa de Actuación Urbanística,
- los terrenos que dispongan de vías pavimentadas o encintado de aceras y cuenten además con alcantarillado, suministro de agua, energía eléctrica y alumbrado público,
- los terrenos ocupados por construcciones de naturaleza urbana,
- los terrenos que se fraccionen en contra de lo dispuesto en la legislación agraria siempre que se desvirtúe su uso agrario, y sin que ello represente alteración alguna de la naturaleza rústica de los mismos a otros efectos que no sean los del presente impuesto».

Así pues, y con las salvedades que la doctrina⁴ ha realizado sobre determinados terrenos de este listado respecto de la sujeción al IIVTNU, en lo que había coincidencia era en la afirmación de que de las tres categorías de suelo, definidas en la normativa sobre el suelo⁵, solamente se excluía de la tributación por ambos impuestos el caso del suelo no urbanizable. Respecto del suelo urbanizable no programado se establecía la cautela de que ya se hubiese aprobado el correspondiente desarrollo del planeamiento (el Programa de Actuación Urbanística -PAU-) en el Municipio de que se tratara.

La aprobación del Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo, supuso, entre otras cosas, la supresión de la categoría de suelo urbanizable no programado del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992⁶.

La modificación introducida en el TR/1992 de la Ley del Suelo significó la refundición de ambas categorías en una sola, denominada suelo urbanizable, cuyo régimen

⁴ Entre otros, ORON MORATAL, G. El Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, Palau 14, nº 18, 1992. ORON MORATAL, G. Exenciones y no sujeción al nuevo impuesto municipal de plusvalías, ed. Tecnos, Madrid, 1993. ORON MORATAL, G. Periodo de Generación del incremento de valor de los terrenos en el nuevo Impuesto Municipal. Tribuna Fiscal, nº 31, mayo 1993. CASANA MERINO, F. *El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994. MARTINEZ GARCIA-MONCO, A., *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los valores catastrales*, Lex Nova, 2ª ed, Valladolid, 1995.

⁵ El artículo 9 del TR de la Ley del Suelo 1/1992, establece: «1.- El planeamiento clasificará el territorio en todas o algunas de las siguientes clases: suelo urbano, urbanizable, o en su caso apto para urbanizar y no urbanizable, o clases equivalentes a los efectos de la Ley, reguladas por la legislación autonómica».

⁶ Aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

J U R I S P R U D E N C I A

jurídico sería el que estaba establecido para el suelo urbanizable programado. Consecuentemente, todas las referencias a la categoría "urbanizable no programado" quedaban derogadas, sin perjuicio del régimen transitorio establecido en la Disposición Transitoria única del Real Decreto-ley.

Esto supondría que el ámbito efectivo de los terrenos que se someterían al IBI y al IIVTNU se ampliaría considerablemente, porque: 1.- materialmente el número de los terrenos a los que podría afectar dichos impuestos se multiplicaba; 2.- los terrenos estarían sujetos sin necesidad ya de que se desarrollara el planeamiento a través de un Programa de Actuación Urbanística, pues con la unificación en la figura de terrenos urbanizables, desaparecía esta exigencia urbanística. Todo ello, empero, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria, cuya eficacia, adelantamos, era muy grande.

Los efectos de esta medida necesariamente iban a tener un reflejo en la imposición local. Así, el artículo 62 a) de la LRHL, fue modificado por el artículo 21 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en el siguiente sentido: «A efectos de este impuesto tendrán la consideración de bienes inmuebles de naturaleza urbana:

- el suelo urbano,
- *el declarado apto para urbanizar según las normas subsidiarias,*
- *el urbanizable o asimilado por la legislación autonómica por contar con las facultades urbanísticas inherentes al suelo urbanizable en la legislación estatal,*
- los terrenos que dispongan de vías pavimentadas o encintado de aceras y cuenten además con alcantarillado, suministro de agua, energía eléctrica y alumbrado público,
- los terrenos ocupados por construcciones de naturaleza urbana,
- los terrenos que *se fraccionen en contra de lo dispuesto en la legislación agraria (...)*».

Y del mismo modo que en la norma urbanística también se estableció un régimen transitorio para los municipios que tuvieran en marcha el proceso de modificación del planeamiento urbanístico.

III. EL RÉGIMEN TRANSITORIO EN LA L.R.H.L. EN RELACIÓN CON LA SUPRESIÓN DE LA CATEGORÍA SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO

Como habíamos adelantado, la reforma de la Ley del Suelo operada por el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, sería de aplicación, sin perjuicio del régimen transitorio establecido en la Disposición Transitoria única de la citada norma.

No obstante, la eficacia de esta disposición transitoria⁷ era de tal magnitud que los cambios que se pretendían con la modificación iban a tardar en apreciarse. El nuevo ré-

⁷ La Disposición Transitoria del Real Decreto-ley 5/1996 dispone: «A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley no les será de aplicación el mismo,

gimen del suelo afectaría, únicamente, a aquellos Municipios que hubieran iniciado el proceso de planeamiento general después de la entrada en vigor del Real Decreto-ley. Teniendo en cuenta que, los que lo hubieran iniciado con anterioridad (e incluso en la misma fecha de la entrada en vigor de la citada norma) y los que estuvieran vigentes o en tramitación en tal fecha no tendrían la obligación de adaptarse a la nueva clase de suelo, permitiendo su desarrollo y ejecución de conformidad con la normativa vigente anteriormente y, por tanto, dejando a salvo la categoría de suelo urbanizable no programado en la mayor parte de los casos.

De este modo, a efectos del IBI y del IIVTNU, y en el período que se abre desde junio de 1996 la determinación de los terrenos que se sometían a dichos impuestos habría de tener en cuenta tales novedades. Quizás por ello, y en un intento de clarificación, la modificación operada en el artículo 62 a) de la LRHL se acompañará de un régimen transitorio -la Disposición Transitoria 4ª de la Ley 13/1996 de Medidas Fiscales- que entendemos, opera en paralelo al establecido para la normativa urbanística.

Así, según el régimen transitorio establecido a efectos del artículo 62 de la LRHL tendrían la consideración de suelos de naturaleza urbana: los clasificados como suelo urbanizable no programado -en el planeamiento vigente o en tramitación el 10 de junio de 1996⁸ - desde el momento en que se aprobase un Programa de Actuación Urbanístico que incluyese a dichos terrenos.

Eso significaba, por lo que al IBI y al IIVTNU se refiere que:

1.- Los municipios que tuviesen el planeamiento vigente o en tramitación el día 10 de junio, entrarían dentro de la órbita de aplicación el régimen transitorio del RD-Ley y, por tanto, no les afectaría la supresión de la categoría de suelo "urbanizables no programados". A nuestros efectos, únicamente se podrían someter a gravamen estos suelos desde el momento en que se aprobase un Programa de Actuación Urbanístico.

rigiéndose por la normativa anterior. El suelo clasificado como urbanizable no programado en el planeamiento vigente o en tramitación a la entrada en vigor de esta Ley, mantendrá el régimen jurídico previsto en la normativa urbanística anterior. No obstante, podrán promoverse y ejecutarse directamente Programas de Actuación Urbanística, bien por iniciativa pública o por iniciativa privada mediante cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la legislación urbanística».

A los efectos que nos interesan, como ha señalado la doctrina administrativa, efectivamente, la mayor novedad de la reforma consiste en la posibilidad que abre la disposición transitoria, de promover y ejecutar los Programas de Actuación Urbanística tanto de iniciativa pública como privada por cualquiera de los sistemas de actuación previstos, excepto la expropiación forzosa, sin necesidad de concurso. El problema, no obstante, estaba en que la promoción y ejecución de un PAU por la iniciativa privada no estaba regulado por el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

⁸ Nótese que es el día siguiente al de entrada en vigor del RD-Ley 5/1996.

I O R D E N A M I E N T O

2.- Tendrían un tratamiento idéntico al de «tramitación» los municipios que hubiesen «iniciado» su planeamiento hasta la fecha del 10 de junio.

3.- En los municipios a los que les fuera de aplicación el nuevo régimen del suelo, los suelos urbanizables que resultasen del nuevo planeamiento estarían sometidos al IIVTNU en la medida en que contasen con las facultades urbanísticas inherentes al suelo urbanizable en la legislación estatal, de conformidad con la nueva redacción del artículo 62 a) de la LRHL.

Adviértase que todo este régimen está basado en un Texto Refundido de la Ley del Suelo plenamente vigente, en el que estaban claramente definidas las «facultades urbanísticas inherentes al suelo urbanizable» de las que habla la norma fiscal.

IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 61/1997, DE 20 DE MARZO

1.- Objeto de los recursos acumulados y fallo de la sentencia

Los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a esta Sentencia se plantearon contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, contra la DF2ª de la citada Ley en conexión con la DF5ª de la Ley 31/1991, de PGE para 1992, por la que se establece un nuevo plazo para refundir y finalmente, contra el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Una vez despejada la cuestión sobre la pérdida de objeto de los recursos contra la Ley 8/1990, el Tribunal entiende que al haber sido sustituida por el TR/1992, la controversia competencial que se suscita se resolvería en torno a la Ley delegada, es decir, en torno a la Ley del Suelo de 1992.

El resultado final de la Sentencia deja reducida a la mínima expresión a la citada disposición, al declarar nulos de pleno derecho la mayor parte de los artículos -en torno al 80 por ciento sobre la totalidad-.

A los efectos que nos interesan, se declara nulo todo el régimen jurídico del suelo y el planeamiento urbanístico, por lo tanto, se anula el contenido normativo de las categorías de suelo definidas en el TR de 1992. Sin embargo, queda en vigor, el artículo que hace referencia a las clases básicas de suelo en que se podrá dividir el territorio nacional, a saber, el suelo urbano, el urbanizable, o en su caso apto para urbanizar, y el no urbanizable.

Por otra parte, a tenor de lo dispuesto en el artículo 38 de la LOTC 2/1979, de 3 de octubre, la sentencia surtirá efectos plenos a partir de su publicación oficial, la cual se produjo el 25 de abril de 1997.

Respecto del Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, la derogación de determinados preceptos del Texto Refundido de 1992, dice el Tribunal, no hace perder el obje-

to del recurso sobre dichos artículos derogados. Por lo tanto, en sentido inverso, la declaración de inconstitucionalidad que pesa sobre dichos preceptos es trasladable al Real Decreto-ley, en ese preciso punto.

2.- Argumentos de la sentencia en torno al régimen del suelo

A) Argumentos de la sentencia:

Los recursos contra las disposiciones citadas se articulan en torno a una idea común y es el conflicto de competencias normativas en la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, se impugna el tipo de título competencial (básico) otorgado por la DF única, apartado 1º, a un buen número de preceptos y el régimen de aplicabilidad (plena⁹ y supletoria) de otro conjunto de artículos, según los apartados 2º y 3º, respectivamente, de la citada Disposición final. Entre los calificados como supletorios se encuentran los relativos a la clasificación del suelo y a su régimen jurídico.

El conflicto viene dado porque todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas la «competencia exclusiva» sobre dichas materias. En tanto que el Estado reclama para sí, y así se expresa en la disposición final del texto refundido de la Ley del Suelo, la competencia de dictar normativa con el carácter de básica sobre dichas materias, en virtud de los siguientes títulos competenciales: artículo 149.1.1º (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad entre todos los españoles), 8º (legislación civil), 13º (bases y coordinación de la planificación económica), 18º (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, del procedimiento administrativo común, de la legislación sobre expropiación forzosa y del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas) y 23º (legislación básica sobre protección del medio ambiente) de la CE, como, efectivamente, así lo hizo, en la DF apartado 1º del TR.

Los títulos competenciales que invoca para dictar preceptos de «aplicación plena» son los contenidos en el número 8º y 18º del citado artículo. En tanto que para los preceptos declarados de aplicación supletoria, según el apartado 3º -el resto-, no se invoca ningún título competencial.

El Abogado del Estado entiende que el denominado por él «urbanismo autonómico», incluiría sobre todo la ordenación urbana, mientras que al Estado correspondería

⁹ Acerca del término «preceptos de aplicación plena», el Tribunal ha afirmado la irrelevancia constitucional de esta categoría, pues no tiene ninguna correspondencia con el texto constitucional, FJ 12.b).

J U R I S P R U D E N C I A

establecer el estatuto básico del suelo. Y que, por tanto, la competencia autonómica en materia urbanística no podría desconocer la incidencia en esa materia de las instituciones capitales del Derecho administrativo (régimen de los actos, vías de recurso, expropiación, responsabilidad) sobre las que el Estado ostenta competencia para fijar las bases, cuando no la íntegra normación. Tales competencias estatales no podrían quedar eliminadas por la especialidad de la materia.

Según las tesis del Estado la competencia estatal del artículo 149.1.1º de la CE no permite al Estado dictar normas básicas en toda la tradicional materia urbanística, sino solamente fijar las condiciones básicas en una dimensión de esa materia, aquella en la que prepondera el aspecto de regulación del contenido y ejercicio del derecho de propiedad y de su función social.

Así, para el Abogado del Estado cuando el artículo 3.1 del TR fija algunas finalidades generales de la acción urbanística sobre el régimen del suelo, se está concretando lo dispuesto en los artículos 33.2 y 47 de la CE, y su formulación por el legislador nacional se ampara en el artículo 149.1.1º y 18º CE. La división del territorio municipal que realiza el artículo 3.2c) -como facultad de la competencia urbanística- quedaría amparado por el artículo 149.1.1º en relación con el artículo 33 del texto constitucional. El mismo argumento valdría para defender la constitucionalidad del artículo 9.1 del TR que es el que realiza la clasificación del suelo. En estos puntos, el TC falla en un sentido favorable a las tesis del Estado, aunque con distinta argumentación como veremos más adelante.

Por lo que respecta a los preceptos que según la DF. 3º tienen carácter supletorio, (y entre los que se encuentran todos los relativos al desarrollo del régimen jurídico de las clases de suelo) el Abogado del Estado entiende que el Estado dispone de títulos propios para dictar normas generales sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, y por ello, aun en estricta aplicación de la doctrina de la STC 147/1991 (FJ7º), de la que disiente¹⁰ el Abogado, podría dictar un texto refundido como el impugnado, es decir, un cuerpo completo de Derecho urbanístico, algunos de cuyos preceptos son básicos, otros de aplicación plena y, finalmente, supletorios los demás. Según su parecer, la decisión

¹⁰ Disiente el Abogado del Estado de la doctrina del TC (FJ 7º 147/1991) respecto del recto entendimiento de la cláusula de supletoriedad, pues esta doctrina parece basarse en el designio autonómico de «desregulación». Para éste la cláusula de supletoriedad es un instrumento capital de la unidad jurídica querida por el constituyente, o, dicho de otro modo, es un importante instrumento de reintegración a la unidad del pluralismo jurídico inherente a nuestro Estado compuesto, es decir, un instrumento para hacer efectiva la unidad del ordenamiento español, del que los ordenamientos autonómicos son, simplemente, «parte integrante».

En el mismo sentido se pronuncia el Voto Particular de la sentencia que estamos comentando.

soberana del pueblo español, titular del poder constituyente, hizo del estatal derecho supletorio, en todo caso, es decir, fuera cual fuera el tipo de competencia autonómica.

Estas afirmaciones que vierte el Abogado del Estado sobre la pertinencia de los títulos invocados por la DF primera de la Ley 8/1990, son trasladables a la defensa del Texto Refundido de 1992, de la que necesariamente éste toma origen.

En la defensa concreta del TR/1992, sostiene el Abogado del Estado que: aunque sin duda es cierto que cabe distinguir el título competencial del artículo 149.1.1º CE de los títulos que reservan al Estado las bases o la legislación básica (STC 136/1991, FJ 1º) no hay duda de que, por un lado, toda fijación de bases puede llevar implícito un juicio de igualdad y, por el otro, el artículo 149.1.1º habilita al Estado para regular condiciones básicas. No es, por tanto, improcedente invocar el artículo 149.1.1º para calificar de básicos ciertos preceptos del texto refundido, en cuanto son portadores de las condiciones básicas establecidas por las Cortes Generales para garantizar la igualdad de todos los españoles así en el ejercicio de los derechos o facultades urbanísticas de la propiedad inmobiliaria (artículo 33.1 CE), como en el cumplimiento de los deberes nacidos de su función social (artículo 33.2 y 5 del TR) y por tanto, del régimen de utilización del suelo de acuerdo con el interés general o de la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción pública urbanística (artículo 47 CE). Así por ejemplo, el artículo 11.4 -que tiene el carácter de básico- en cuanto impone la equiparación entre suelo apto para urbanizar y suelo urbanizable programado, se ampararía en el artículo 149.1.1º y 18º CE.

El TC parte de la tesis de que si bien las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», tal competencia autonómica ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1, señaladamente, los apartados 1º y 18º. Estas competencias estatales, en ningún caso podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, podrían, en cambio, afectar puntualmente a la materia urbanística, pero corresponde a las Comunidades Autónomas emanar las normas que afectan a la ordenación urbanística -de planeamiento, gestión o ejecución de instrumentos planificadores, intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, régimen jurídico del suelo y, en resumen, la fijación de «políticas de ordenación de la ciudad» en palabras del Tribunal-.

Con estas premisas expone la que, entiende, deber ser la **correcta formulación del contenido del artículo 149.1.1º**. Para el TC el citado título no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. Este artículo otorga al Estado la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una perspectiva concreta, la de la garantía de las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión, que no es susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal o autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su propio régimen jurídico de acuerdo con el orden constitucional de

J U R I S P R U D E N C I A

competencias. Estas condiciones básicas pueden identificarse con el contenido esencial de los derechos.

La materia sobre la que recae este artículo 149.1.1º son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos (FJ7.b). En concreto, en relación con el derecho de propiedad del suelo. Pero estas condiciones básicas que garanticen la igualdad no se predicán de los sectores materiales en los que éstos derechos y deberes estén insertos. Se limita así el poder expansivo de este título, -especie de título horizontal, en palabras del propio TC- capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento.

Las condiciones básicas a que se hace referencia establecerán un mínimo común denominador, es decir, las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, premisas o presupuestos previos. A resultas de estas condiciones básicas, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales. El artículo 149.1.1º ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial diseñado en el resto del precepto y en los Estatutos de Autonomía. (FJ 9)

De este modo, aquellas disposiciones que rebasaran los límites que el TC ha dibujado para el título competencial del artículo 149.1.1º no podrían ser dictadas por el Estado, porque carece de competencia, a resultas del examen del otro título competencial, el artículo 149.1.18º CE.

El artículo 149.1.18º contiene en su conjunto un bloque de materias de mayor espectro que el que representa el artículo 149.1.1º, que sólo es susceptible de afectar a la intervención pública sobre los derechos en juego en el ámbito del urbanismo, principalmente del derecho de propiedad. El apartado 18º atribuye al Estado numerosas competencias de diverso alcance y naturaleza, cuya proyección sobre el urbanismo se examinará caso a caso.

Respecto de los preceptos que contienen las típicas normas de disciplina urbanística para el TC no se sigue, sin más, que el Estado carezca de toda competencia de intervención. Por encima de la calificación formal que la legislación o la doctrina les hayan atribuido -dice el Tribunal- debe indagarse, a efectos competenciales, cuál es la materia o materias que esos preceptos encierran y si existen título en favor del Estado que, en su caso, puedan justificar tal normación. El juicio de constitucionalidad se ha de realizar caso a caso y, en ocasiones, la declaración de inconstitucionalidad no viene del hecho de resultar el Estado incompetente sino del modo en que se ha legislado (entrando en la regulación de aspectos concretos).

Como ha señalado la doctrina, "el tribunal prohíbe que el estatuto básico de la propiedad urbana se convierta en urbanismo. De ahí que para el correcto examen de la constitucionalidad de las normas del texto refundido el TC distinga aquellas normas que guardan una relación inmediata con el derecho de propiedad (ámbito al que se cir-

cunscribe el art. 149.1.1º) y cuya aprobación es competencia del Estado, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad, cuya emisión sólo corresponde a las CCAA"¹¹.

De este modo y respecto de la clasificación del suelo: se ha afirmado la validez de las tres categorías de suelo, a cada una de las tres se anuda un correlativo régimen jurídico también distinto: suelo consolidado urbanísticamente, el suelo apto para el proceso urbanizador y el suelo preservado de tal proceso. La sentencia, en cambio, niega el carácter básico a la equiparación entre el suelo apto para urbanizar por normas subsidiarias y el suelo urbanizable programado (art. 11.4 TR) puesto que esta cuestión es una opción de la política urbanística para cuya decisión carece de competencia el Estado, por ser materia de las CCAA. Acerca del suelo no urbanizable sí entra en la competencia del Estado las prohibiciones de edificar y las de fraccionarlo... y la facultad de establecer sobre él áreas de especial protección. El título competencial no es el de medio ambiente, lo descarta de entrada, se basa en que estas condiciones encajan dentro de las básicas de la propiedad urbana¹².

El segundo gran tema de la sentencia, se basa en la **incompetencia del Estado para dictar normas con alcance supletorio** en una materia como el urbanismo en la que todas las Comunidades autónomas han asumido competencia exclusiva.

El Tribunal Constitucional afirma que la aplicación supletoria¹³ no puede ser impuesta directamente por el legislador desde normas aprobadas con tal exclusivo propósito. El Estado precisa para dictar cualesquiera normas, de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es. Tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede producir normas meramente supletorias, porque eso sería vulnerar el orden constitucional de competencias.

Para el Tribunal, la supletoriedad del derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes. El presupuesto para aplicar la regla de la supletoriedad que establece el artículo 149.3 de la CE no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho (FJ 12.c)¹⁴

¹¹ ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier. *En torno a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo*. Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 289, 10 de abril de 1997.

¹² Idem.

¹³ El Tribunal invoca, en este punto, la doctrina de la STC 147/1991 (RTC 1991, 147).

¹⁴ El Tribunal Constitucional adopta el criterio vertido ya -en relación con la cláusula de supletoriedad- en la STC 118/1996, FJ8º.

J U R I S P R U D E N C I A

Con estas premisas el TC entra en el examen del articulado del Texto Refundido enjuiciando la constitucionalidad del carácter básico y del régimen de aplicabilidad (plena o supletoria) que la Disposición Final única les ha otorgado, con el resultado que ya conocemos: la anulación de los preceptos dictados bajo el auspicio de la cláusula de supletoriedad y de la mayor parte del articulado que tenía el carácter de básico.

B) EL SENTIDO DEL VOTO PARTICULAR

Como hemos dicho, resulta interesante entrar a examinar el voto particular emitido por el magistrado Jiménez de Parga y Cabrera, pues afecta directamente sobre el punto que estamos analizando -la inconstitucionalidad de los preceptos que establecen el régimen jurídico del suelo-.

Discrepa el magistrado del sentido del parecer mayoritario en tres puntos fundamentales: la inconstitucionalidad de las disposiciones supletorias; sobre la competencia del Estado en materia de urbanismo y sobre la interpretación expansiva del título estatal, del artículo 149.1.1º.

La **interpretación de la cláusula de supletoriedad**¹⁵, basada en la doctrina de la STC 118/1996, que realiza la presente sentencia es criticable por trasladar conceptos de la doctrina civilista a la Constitución y a su artículo 149.3. Para el Magistrado la supletoriedad es una función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, es decir, se refiere a la relación entre ordenamientos jurídicos, el estatal y el autonómico. No se puede pensar que el artículo 149.3 CE sea un título competencial, sino que es una consecuencia añadida a las competencias estatales, "o más exactamente, un efecto de la naturaleza del ordenamiento estatal, así como del carácter de subordinamiento del autonómico".(FJ 2º Voto particular). El Estado, y este es uno de los puntos centrales de su disenso, no precisa de ningún título competencial para dictar normas de carácter supletorio, pues la supletoriedad es del ordenamiento estatal, no emana de una competencia ni de una norma. Es la consecuencia derivada del ejercicio por parte del Estado de sus potestades para la inserción de sus preceptos en el seno de un ordenamiento que despliega respecto del autonómico su función de suplencia a la que se refiere el artículo 149.3 CE¹⁶. Oponiéndose al argumento del Tribunal, el Magistrado opi-

¹⁵ Recordemos que esta interpretación llevó a la anulación de todos los preceptos del Texto Refundido que había sido dictados con ese carácter. Entre ellos se encontraban los relativos al régimen y clasificación del suelo

¹⁶ Para el Magistrado, el parecer mayoritario olvida cuál es la vertebración de nuestro Estado de las autonomías, que se basa en el principio de que la autonomía de las Comunidades Autónomas sólo tiene sentido dentro de la unidad del Estado y que se predica de entidades (parciales) que constituyen las piezas de la «organización territorial» del Estado. Por lo tanto, existe un único Estado que tiene como correlato un único ordenamiento jurídico. En este único ordenamiento se insertan los ordenamien-

na que al legislador no debe de imponer cuándo ha de aplicarse supletoriamente el Derecho del Estado, pero sí debe producir normas a las que el Juez pueda acudir cuando, encontrándose ante una laguna, o anomia, le sea preciso colmarla, porque la supletoriedad también está al servicio de bienes y valores constitucionales como son la igualdad y la seguridad jurídica. Además la posibilidad de que el Estado pueda dictar normas supletorias es garantía de que las competencias estatales no se vean impedidas de cumplir sus fines por el inejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Para el magistrado la interpretación de la cláusula de supletoriedad que vierte el Tribunal en el FJ 7º de esta Sentencia, y anteriormente plasmado en la STC 118/1996, de la que toma su origen, supone «la desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal o acaso confederal». (FJ 2º voto particular)

El segundo punto de disensión se centra sobre **la pretendida competencia del Estado en materia de urbanismo**. Para el magistrado discrepante, la distinción que el Tribunal Constitucional establece diferenciando entre el estatuto de la propiedad urbana y el urbanismo es inviable y lleva a manifiestas contradicciones. A tenor del Tribunal FJ 9.b): "Habrà que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1º CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto, es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad". Sin embargo, para el magistrado: "Esta loable pretensión choca con la realidad material de las cosas y con el significado profundo de lo que es el urbanismo,..., choca con los propios términos utilizados en la Constitución Española cuando lleva a cabo la distribución de competencias" pues, a juicio del magistrado, "... la interpretación que la Sentencia realiza convierte al Estado en legislador básico en materia de urbanismo" y entra en contradicción con "un título competencial que sólo habilita una incidencia tangencial (ex art. 149.1.1º CE) y, por otro lado, (está) en contra de la atribución que la CE y los Estatutos de Autonomía efectúa en exclusiva a las CCAA en materia urbanística". A juicio del magistrado el criterio realmente operativo que maneja la Sentencia es el de la densidad normativa, ante la inadecuación del criterio empleado se acude a este otro que consiste en el grado de detalle de la norma estatal. El reproche de inconstitucionalidad al legislador estatal se basa en que invade la competencia autonómica en materia urbanística en atención no ya a su distinta naturaleza, sino al dato "cuantitativo" del detalle, de la concreta y extensa regulación legal.

tos de las Comunidades Autónomas, en cuanto partes del mismo. Desde esta perspectiva, y sólo desde ésta, se puede entender que el ordenamiento estatal pueda operar «en todo caso» (artículo 149.3 CE) a como un Derecho supletorio.

Así pues, "si la regulación estatal incurre en tales vicios, se produce, según parece la transmutación de la materia: de estatuto básico de la propiedad urbana se convierte en urbanismo. Esta es una muestra de que la distinción resulta inadecuada. El urbanismo es regulación de la propiedad inmobiliaria. La pretensión de que el urbanismo no supone regular la propiedad, o que la propiedad del suelo urbano puede regularse separadamente del urbanismo, conduce al decisionismo. La utilización del criterio de la Sentencia confirma que entre estatuto básico de la propiedad urbana y urbanismo no existe diferencia de sustancia, como inicialmente parecía querer sostenerse" (FJ3º Voto Particular).

Finalmente, y en relación con los argumentos anteriores, el voto particular trata la cuestión de **la interpretación expansiva del título estatal del artículo 149.1.1º de la Constitución**. A juicio del Tribunal, este artículo se proyecta sobre los derechos constitucionales en sentido estricto y habilita al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el disfrute de estos derechos y deberes. Por lo tanto, si eso es así, el artículo 149.1.1º habilita al Estado para regular el contenido básico y primario del derecho de propiedad (incluida la "subespecie" propiedad-urbana).

Para el Magistrado discrepante esta interpretación convierte al legislador estatal en una suerte de legislador básico en materia de estatuto jurídico de la propiedad urbana. No es posible, dice, interpretar el precepto de tal manera que se construya otro distinto porque: "(...) Ciertamente admitida la excepción, y no justificada por qué es una excepción, no existe obstáculo alguno para que el art. 149.1.1º CE se transforme en una suerte de regla competencial de reparto en la regulación de los derechos y deberes constitucionales, de tal modo que el Estado puede legislar sobre lo básico o primario de los derechos constitucionales. Esta interpretación puede conducir a un vaciamiento del sistema de distribución de competencias llevada a cabo por la Constitución. El voto particular concluye con la interpretación que, a su juicio, se debe dar este artículo, partiendo de la idea de que éste se refiere a las condiciones de disfrute, y no al contenido, del derecho constitucional, es decir opera ad extra del derecho.

C) Efectos de la sentencia en relación con el IBI y con el IIVTNU

La sentencia, a los efectos que nos interesan, ha dejado sin contenido al artículo 62.a) de la LRHL. De momento, no se planteará una reforma urgente del citado precepto pues éste se basa en la clasificación básica¹⁷ del suelo que no ha sido derogada por el parecer mayoritario del Tribunal. La sentencia declara constitucional la clasificación

¹⁷ Recordemos que éstas son las siguientes: suelo urbano, urbanizable, o en su caso apto para urbanizar y no urbanizable.

de los tipos de suelo en que se dividirá el territorio, contenida en el artículo 3.2.c) en relación con el 9.1 del Texto Refundido de 1992.

El problema que se nos plantea es otro, se trataría de determinar, en estos momentos, cuál es el derecho aplicable. A tenor de la Sentencia la competencia para dictar la normativa urbanística pertenece a las Comunidades Autónomas. Actualmente, salvo en Cataluña, estas normas están aún por dictar.

A efectos prácticos, el Tribunal ha dejado un vacío difícil de colmar sin un derecho estatal que no puede ser invocado con carácter subsidiario, según el parecer de la STC. En este sentido, en puridad, hasta que las Comunidades Autónomas no legislen, no se puede saber con seguridad cuando el suelo es urbano ni cuando adquiere la condición de «urbanizable». No obstante, sí existe un texto estatal que puede ser invocado. Se trata del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que aunque fue derogado por la aprobación del de 1992, por efecto de la sentencia ha experimentado una revitalización en su vigencia¹⁸. Así, de modo provisional y transitorio, éste es el texto actualmente vigente en la materia, sin perjuicio de las dudas que nos suscita la recuperación de la vigencia de un texto formalmente derogado.

Por otra parte, y en cuanto a la modificación introducida por el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, es decir, la supresión de la categoría de suelo urbanizable no programado, ésta carece de virtualidad por dos razones: una, por referirse a un texto anulado, y dos, porque la anulación tiene su origen en la falta de competencia del Estado para dictar normas de este cariz. Al Real Decreto-ley, por lo tanto, también le sería achacable el mismo vicio de inconstitucionalidad.

Finalmente, la sentencia que surge plenos efectos a partir de su publicación oficial, sin embargo no contiene ninguna indicación en cuanto a la aplicación de sus efectos. Como ha señalado la doctrina¹⁹, otras sentencias sobre todo en materia tributaria sí lo han hecho, por ejemplo la STC 195/1994, de 28 de junio, en la que se dijo: "... por exigencias del principio de seguridad jurídica (ex art. 9.2 CE) el pronunciamiento de in-

¹⁸ Se afirma la nulidad de la derogación expresa que lleva a cabo el legislador estatal de 1992 de la legislación urbanística preconstitucional ya que, "si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las CCAA, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que con la constitución de los órganos de poder de las CCAA y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo con este propósito la aplicación supletoria, potencialmente, indefinida, del ordenamiento estatal". VERDU MIRA, Antonio T. *Notas en torno al alcance y aplicación de la sentencia del TC 61/1997 sobre la Ley del Suelo de 1992*. Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 299, 19 de junio de 1997.

¹⁹ VERDU MIRA, Antonio T. *Notas en torno al alcance y aplicación de la sentencia del TC 61/1997 sobre la Ley del Suelo de 1992*. Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 299, 19 de junio de 1997.

J U R I S P R U D E N C I A

constitucionalidad y consiguiente nulidad de los referidos incisos no entraña la nulidad de los actos administrativos firmes realizados en aplicación de los mismos con anterioridad a la fecha de publicación de esta sentencia". Por lo que, en consecuencia, no debería afectar a aquellos procedimientos y expedientes administrativos sobre los que haya recaído resolución jurisdiccional firme o que se dictó resolución administrativa firme con anterioridad a su entrada en vigor.