Eliminación de la *limitación de las tres alturas* en la Comunidad de Madrid

Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/2016, de 4 de junio

Ander de Blas Galbete

Asociado senior del Área de Administrativo y Regulatorio de Gómez-Acebo & Pombo

Entre otras modificaciones de menor incidencia práctica, la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, por medio de su artículo 13, introdujo en la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, una novedad —modificando el tenor del artículo 39 de esta última— que iba a marcar en buena medida el urbanismo madrileño en los años siguientes: la llamada *limitación de las tres alturas*.

Con carácter general¹, dicha modificación establecía un límite máximo de tres plantas de altura edificable para todos los instrumentos de planeamiento que, en lo sucesivo, se aprobaran en la Comunidad de Madrid². Como era previsible, esta medida tuvo un enorme impacto. Por una parte, desde el punto de vista del diseño urbano, al imponer un modelo de ciudad extensa frente a uno de ciudad compacta. Por otra, desde una óptica administrativo-procesal, esta limitación (o, más bien, los intentos por sortearla) provocó la anulación de un importante número de instrumentos de planeamiento en Madrid³.

Aunque previamente se había ya reducido su campo de juego —excluyendo su aplicación al suelo clasificado como urbano antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007 o a modificaciones o revisiones de planeamiento o instrumentos de desarrollo relativos a esta clase de suelo⁴—, el 18 de diciembre

¹ La Ley 3/2007 preveía una excepción, con reducida incidencia práctica —y de complicada aplicación—, que admitía la superación de las tres alturas «cuando concurrieran circunstancias especiales debidamente apreciadas y motivadas».

² Según la disposición transitoria de la Ley 3/2007, en su redacción inicial, la limitación de alturas resultaba de aplicación sólo a los planes generales y de sectorización que no hubieran sido aprobados provisionalmente antes de la entrada en vigor de la ley.

³ Pidiendo disculpas por centrarnos en Madrid capital —como casi siempre—, cabe citar por su repercusión mediática la anulación de las llamadas *operaciones* Chamartín y Mahou-Calderón, entre muchas otras.

⁴ Mediante la disposición adicional séptima de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, norma que no parecería la más adecuada —por razones de seguridad jurídica— para modificar una prescripción estrictamente urbanística.

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

del 2015 se aprobó la Ley 4/2015, por la que se eliminaba del todo *la limitación de las tres alturas*. Junto con esta eliminación, la referida ley incluyó una disposición adicional que decía aclarar cómo interpretar el régimen transitorio que se preveía ya en la Ley 3/2007.

Diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea formularon un recurso de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional de la Ley 4/2015. No cuestionaban los recurrentes la eliminación de la *limitación de las tres alturas*, cuya constitucionalidad no estaba en duda, sino la llamada aclaración sobre el régimen transitorio en su aplicación.

El pasado 6 de octubre, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad mediante la Sentencia 170/2016, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 15 de noviembre. Sus razones, al hilo de los motivos de impugnación vertidos por los recurrentes y asumiendo lo argumentado en contrario por la representación procesal de la Asamblea de Madrid, se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- Por una parte, los recurrentes sostenían que la disposición adicional constituía una regulación autoaplicativa y singular⁵ mediante la cual se pretendía enervar la eficacia de las sentencias anulatorias de instrumentos de planeamiento que ya se habían dictado —o que se pudieran dictar en lo sucesivo—.

La sentencia rechaza —correctamente— el argumento. Es cierto que el preámbulo de la Ley 4/2015 contiene alguna referencia a la existencia de sentencias anulatorias de planeamiento que bien podría (debería) haberse ahorrado⁶, pero el Tribunal Constitucional excluye que ello se deba entender como *confesión* de que el objeto de la disposición adicional cuestionada fuera enervar su eficacia. Más bien, razona, se trata «del reconocimiento de una realidad judicial, de una problemática si se quiere, pero de ningún modo cabe deducir que la norma objeto de controversia sea la respuesta *ad casum* a unas concretas resoluciones judiciales».

Junto con ello, se rechaza igualmente que nos encontremos ante una ley singular (esto es, dirigida a un destinatario único o a un número muy reducido de destinatarios). Aunque —sostiene la sentencia— «la identidad de los destinatarios pueda ser determinable de alguna forma —la totalidad de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, amén de los operadores privados— su estructura no es singular, por cuanto que se dirige a todo el planeamiento urbanístico, general o de desarrollo, aprobado o que se pueda aprobar, así como a sus eventuales modificaciones o revisiones».

- Por otra parte, los recurrentes defendían que la disposición adicional debía ser anulada por ser una norma meramente interpretativa de una norma legal previa, invasiva por lo tanto de la potestad jurisdiccional exclusiva de los órganos del poder judicial al imponer una determinada y única interpretación de la ley.

⁵ Sujeta, según la jurisprudencia constitucional, a especiales exigencias de motivación formal y material.

⁶ «Desde hace ocho años, la Comunidad de Madrid se encuentra a la deriva dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades, privando de la oportuna actividad económica y oferta de empleo tan necesaria en la actualidad.»

Más allá de que el argumento, en si mismo, resultaba cuestionable, la sentencia *niega la mayor*: con independencia del *nomen* —como se ha apuntado, la disposición adicional dice ser de «[a]claración de la disposición transitoria de la Ley 3/2007»—, no nos encontramos ante una norma interpretativa, sino materialmente innovadora del ordenamiento, porque introduce unas reglas de derecho transitorio que no aclaran, sino que modifican lo previsto en la Ley 3/2007.

En palabras de la sentencia: «El examen realizado del contenido de la disposición adicional objeto de este proceso constitucional revela de forma clara que no se trata [...] de una norma meramente aclaratoria de un texto legal previo [...] la disposición adicional recurrida tiene como finalidad someter a una serie de situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad, pero aún pendientes, a la misma regla de derecho que con carácter general se establece a partir de la entrada en vigor de la Ley 4/2015 que deroga la limitación de alturas. En otras palabras, la disposición impugnada pretende la inaplicación de la limitación de alturas a determinadas situaciones jurídicas pendientes para facilitar la implantación del nuevo modelo urbanístico. Y lo hace con una regulación diferenciada de la recogida por el antiguo art. 39.8 de la Ley 9/2001 que establecía la limitación y de la disposición transitoria de la Ley 3/2007 que fija su alcance».

En definitiva, la sentencia deja resuelto cuál es el régimen transitorio aplicable a la *limitación de las tres alturas* hasta la Ley 4/2015 que la suprime. Según la disposición adicional de esta ley, cuya constitucionalidad ha sido confirmada, tal limitación no se puede aplicar:

- 1) a los planes generales y de sectorización vigentes o aprobados provisionalmente en el momento de la entrada en vigor de la Ley 3/2007 (31 de julio del 2007) ni a su planeamiento de desarrollo, se haya aprobado antes o después de la entrada en vigor de la Ley 3/2007;
- 2) al suelo clasificado como urbanizable sectorizado o como urbano, consolidado o no, antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007 ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento o instrumentos de desarrollo que se tramiten sobre dichos suelos;
- 3) a la modificación o revisión del plan general que haya sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre⁷, de Medidas Fiscales y Administrativas (en vigor desde el 1 de enero del 2013) ni a sus futuras modificaciones o planes de desarrollo, siempre que los ámbitos del Plan General declarados nulos contaran con un Plan de Sectorización o con un instrumento de desarrollo aprobado en el momento de su declaración de nulidad.

⁷ Cuya disposición adicional sexta prevé que «[l]a modificación o revisión del Plan General que hubiera sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme se llevará a efecto de conformidad con la legislación vigente al tiempo de la aprobación definitiva de aquél, siempre que los ámbitos del Plan General declarados nulos hayan contado con Plan de Sectorización o instrumento de desarrollo aprobados».