

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8872** *Pleno. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2.477/90, 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90, interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, núms. 2.337/92, 2.341/92 y 2.342/92, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Ha sido parte el Abogado del

Estado y Ponentes los Magistrados don Enrique Ruiz Vadillo y don Pablo García Manzano, quienes expresan el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 26 de octubre de 1990, el Parlamento de Navarra, representado por su Letrado Mayor don Martín María Razquin Lizarraga, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio («Boletín Oficial del Estado» núm. 179, del 27), sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, impugnando la Ley en su globalidad por vicio de incompetencia, así como el contenido de la Disposición final primera, apartado 1, en cuanto declara básicos los preceptos en ella enumerados, y asimismo la Disposición final primera, apartado 2, arts. 21, 57.1 b) y 2 b) y 78, por infringir el art. 148.1.3 C.E., en relación con los arts. 40.1, 44 y 57 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (L.O.R.A.F.N.A.). Aduce el recurrente los argumentos que a continuación se resumen:

A) Un primer motivo de inconstitucionalidad radica en la incompetencia de las Cortes Generales para dictar una Ley del Suelo en los términos de la impugnada y por carecer de títulos competenciales para declarar básica la Ley en los términos de la Disposición final primera, apartado 1. En efecto, es conocido que la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido en el marco del art. 148.1.3 C.E. competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Así, por obra de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la competencia sobre la materia urbanismo y vivienda corresponde a las Comunidades Autónomas en general, y en este caso a la Comunidad Foral de Navarra en particular (art. 44.1 L.O.R.A.F.N.A.). Ello justifica el que, en virtud de dicho título competencial, Navarra haya aprobado, entre otras, las Leyes Forales 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio; 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la Protección y Uso del Territorio, y 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención en Materia de Suelo y Vivienda. Ahora bien, de la circunstancia de que la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda haya sido asumida como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas no deriva que el Estado haya quedado desahogado, en términos absolutos, de competencia en esta materia, especialmente en lo que hace referencia a la llamada «propiedad urbanística» (art. 149.1.8 C.E.) y a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 C.E.). Sin embargo, sí deriva la interdicción para el Estado de aprobar una Ley con vocación de código urbanístico, que modifique sustancialmente el sistema de distribución de competencias en materia de urbanismo y vivienda. De tal suerte que con la Ley 8/1990 el Estado aparece como titular de una aparente competencia básica en esta mate-

ria, articulada sobre la base de los títulos competenciales establecidos en el art. 149.1.1, 8, 13, 18 y 23 C.E. Consecuencia ésta inadmisibles por cuanto que, si bien los títulos citados (en especial el art. 149.1.1 y 1.8) afectan a la materia citada, nunca podrán reinterpretar el orden de distribución de competencias diseñado por el constituyente. Por consiguiente, en la medida en que la Ley 8/1990 pretendiese alterar el citado sistema por la vía de la acumulación de títulos competenciales diversos, sería inconstitucional por pretender subrogarse en el ejercicio del poder constituyente. No es ocioso recordar que el art. 149.1.8 C.E. no es un título atrayente de competencias cuyo alcance posibilite afecciones en el estatuto de la propiedad inmobiliaria del contenido de otros títulos competenciales autonómicos y que el art. 149.1.1 C.E. no es un título competencial autónomo, cuya interpretación, en todo caso, tampoco puede llevar a fáciles conclusiones de naturaleza uniformadora. De igual modo, ni el art. 149.1.13 ni el 149.1.23 pueden alterar, reduciéndolas a términos irreconocibles, las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

En una materia como la urbanística, que, en línea de principio, corresponde a las Comunidades Autónomas, el legislador estatal, a través de la Ley 8/1990, ha actuado como si fuese titular de una competencia básica y, en algunos supuestos —como el de la Disposición final primera, 2— exclusiva. En tal sentido conviene recordar que 73 de los 101 artículos de que consta la Ley son considerados básicos o de aplicación plena, sin que la apelación a un argumento de naturaleza cuantitativa pueda aparecer aquí superfluo o simplificador. En tal esquema, las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda se configuran como meramente residuales. Aun más, puede señalarse que las competencias en la indicada materia quedan reducidas a meros apéndices de la competencia estatal. Una operación de tal porte no puede llevarse a cabo por una Ley como la configurada en la Ley 8/1990. La ausencia de títulos competenciales debe conducir directamente a la apreciación del vicio de inconstitucionalidad de la Ley impugnada considerada en su conjunto o globalidad. Sólo a través de las técnicas previstas en el art. 150.3 C.E. —como se puso de manifiesto en el debate de la Ley en su tramitación en el Senado— hubiese podido el legislador estatal, y en los términos señalados en la STC 76/1983, no en otros, dictar una Ley de naturaleza y alcance armonizador, cosa que evidentemente no ha sucedido. Razón por la cual se postula, en los términos expuestos, la inconstitucionalidad de la Ley 8/1990 considerada en su conjunto o globalidad.

De igual modo, de la inexistencia de títulos competenciales se deriva, como consecuencia ineluctable, la ilegitimidad constitucional de considerar como básica una materia cuya competencia corresponde, en línea de principio, a Navarra. Por tal razón se impugna la calificación de básica que la Disposición final primera, apartado 1, hace de los preceptos de la Ley allí mencionados.

B) Subsidiariamente, y en caso de no estimarse la alegación de inconstitucionalidad global de la Ley o de su carácter de básica (Disposición final primera, apartado 1), se impugna el contenido de la Disposición final primera, apartado 2, de la Ley. En concreto, los arts. 21, 57.1 b) y 2 b) y 78. En efecto, el apartado 2 de la referida Disposición final considera que los artículos que enumera son de aplicación plena en virtud del art. 149.1.8 y 18 C.E. El art. 149.1.8 establece la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles

forales o especiales allí donde existan. Sobre la base de tal título se pretenden configurar las competencias estatales sobre el régimen jurídico de la propiedad urbana, cuya función social quiere delimitar esta Ley estatal con carácter exclusivo y excluyente. Pero se ha de señalar que, como se dijo en la STC 37/1987, fundamento jurídico 8, las Comunidades Autónomas que poseen la competencia que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en virtud del art. 44.1 L.O.R.A.F.N.A. tienen la posibilidad de legislar sobre la propiedad urbana y su función social dentro de su respectivo territorio, pues la definición de la función social de la propiedad no es algo que deriva sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad (*ibidem*, fundamento jurídico 9). En consecuencia, el título competencial ex art. 149.1.8 C.E. no puede ser esgrimido de forma abstracta, genérica o indeterminada para justificar apoderamientos incondicionados al legislador estatal en demérito del autonómico o foral (STC 85/1983, fundamento jurídico 4). A lo que puede agregarse que la Comunidad Foral ostenta competencias en materia de Derecho civil foral en virtud del art. 48 L.O.R.A.F.N.A., competencia manifestada en su Compilación de Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo, cuyas Leyes 346 y siguientes afectan al estatuto de la propiedad urbana. Con lo expuesto quiere señalarse que el título competencial ex art. 149.1.8 C.E., cuyo contenido dista de ser pacífico, como acreditan las diversas posiciones doctrinales sobre el mismo, no apodera al legislador estatal para regular de forma incondicionada cualquier aspecto de la propiedad urbana ni siquiera desde la perspectiva de la igualdad. En definitiva, de lo expuesto deriva que, para Navarra, la calificación que hace la Ley 8/1990 en la Disposición final primera, apartado 2, como normas de aplicación plena, fundamentándose en el art. 149.1.8 C.E., sea inconstitucional por alteración del sistema de distribución de competencias.

De igual modo, desde otra perspectiva competencial, la invocación del art. 149.1.18 C.E. no debe conducir a la exclusión de todo ámbito de normación en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas o de expropiación forzosa. En este punto, una interpretación armónica del art. 57, apartados a) y b), L.O.R.A.F.N.A. con las prescripciones constitucionales —en línea con lo señalado en la STC 37/1987, fundamento jurídico 6—, debe conducir al reconocimiento de un ámbito de normación propio (desarrollo legislativo y ejecución) en el marco de la legislación básica del Estado. Del examen de los diversos títulos competenciales del Estado podría admitirse que la calificación que conviene, en su caso, es la de básica, pero no la de plena aplicación, si se entiende por tal expresión la exclusión de todo ámbito de normación de la materia relativa a urbanismo y vivienda. En este punto cabe señalar que si el enjuiciamiento material de lo básico corresponde al Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 48/1988 y 49/1988), el cual debe comprobar si la uniformidad básica establecida es consecuente o no con la finalidad objetiva perseguida al reservar al Estado la competencia para fijar bases en una determinada materia, de igual modo le cumple enjuiciar si la definición de normas como de aplicación plena (técnica legislativa de innovada utilización) se corresponde con la competencia estatal en la materia. De lo expuesto se deduce, por tanto, que nada empece para que los arts. 21, 57.1 b) y 2 b) de la Ley 8/1990, declarados de aplicación plena por la Disposición final primera, apartado 2, sean considerados como básicos. Nada impide que la Comunidad Foral complemente y, en su caso, amplíe los supuestos determinantes de responsabilidad en el marco del art. 57 L.O.R.A.F.N.A. De igual modo, la consideración como básicos de los arts. 57.1 b) y 2 b) es admisible en el marco del art. 57 L.O.R.A.F.N.A. Si lo que se quiere fijar

por el legislador estatal es que los sistemas de obtención de terrenos dotacionales sean llevados a cabo —en los supuestos de los apartados 1 b) y 2 b)— por los procedimientos de expropiación u ocupación directa, dicho objetivo queda conseguido con la declaración como básico del precepto. En este punto, el título competencial sobre expropiación forzosa no debe excluir *a radice* las competencias *ex art. 57 L.O.R.A.F.N.A.* en los términos de la STC 37/1987, fundamento jurídico 6.

Finalmente, se impugna la calificación de plena aplicabilidad del art. 78 de la Ley 8/1990. En efecto, el art. 78 justifica la expropiación por el incumplimiento de la función social. Ahora bien, habida cuenta de que la delimitación de la función social de la propiedad urbanística puede ser llevada a cabo por Leyes de las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 37/1987 y 170/1989, fundamento jurídico 8), no existe aquí justificación alguna para que la Comunidad Foral de Navarra, en ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y vivienda, establezca o complemente el contenido del art. 78, siempre que se respete la regulación general de la institución expropiatoria. Por dicha razón, el precepto merece la calificación de básico y no de aplicación plena.

Concluye el recurrente con la súplica de que se tenga por formulado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990 y, en concreto, contra la Disposición final primera, apartado 1, en cuanto declara básicos los preceptos en ella enumerados, y contra el apartado 2 de la referida Disposición final, en cuanto declara de aplicación plena los arts. 21, 57.1 b) y 2 b) y 78, y, tras la tramitación legal procedente, se dicte en su día Sentencia por la que, estimando las pretensiones formuladas, se declare la inconstitucionalidad global de la Ley impugnada por vicio de incompetencia, así como la del apartado 1 de la mencionada Disposición final primera, y, subsidiariamente, se declare la inconstitucionalidad de la Disposición final primera, apartado 2, en cuanto considera de aplicación plena los arts. 21, 57.1 b) y 2 b) y 78 de la Ley, y, en consecuencia, su nulidad.

2. La Sección Segunda del Tribunal, mediante providencia de 12 de noviembre de 1990, acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Navarra, turnado con el núm. 2.477/90; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

3. Por escrito registrado el 21 de noviembre siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, aun cuando la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Mediante escrito registrado el 26 de noviembre, el Vicepresidente Primero del Senado comunicó el Acuerdo de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, representado por el Procurador don Rafael Torrente Ruiz y el Abogado don Luis María Enríquez de Salamanca Navarro, interpuso, mediante escrito registrado el 26 de octubre de 1990, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Sue-

lo. Expone el impugnante los argumentos que a continuación se consignan:

A) El Estatuto de Autonomía de Cantabria, aplicando la habilitación prevista al efecto por el art. 148.1.3 C.E., atribuyó a la Comunidad la competencia en materia de urbanismo, con carácter exclusivo, en su art. 22.3. La Ley impugnada sólo puede ser constitucional si su contenido no es urbanístico y responde al ejercicio de alguna de las competencias exclusivas del Estado. Dicha Ley pretende anclarse en las Leyes de bases previstas en el art. 149 C.E. y en competencias exclusivas no concurrentes —las que llama plenas—, aunque, además, establece una normativa complementaria, supletoria de la de las Comunidades Autónomas de aún más difícil soporte constitucional, en cuanto que si eventualmente fuera cierto que existen competencias exclusivas o plenas del Estado en materia urbanística, lo que desde luego no es en absoluto cierto es que el Estado tenga competencias «supletorias» en la materia, por lo que ciertamente los arts. 12.2, 13.2, 15.2, 3 y 4, 17.2, 18.4 y 5, 19.3, 27.4, 29.1, 30.3, 31.2, 33.2, 35.4, 36.2, 37.3, 40.1 y 3, 42.2 y 4, 43 al 56, 57.1 a) y 2 a), 62.1 y 3, 63.2, 64, 65, 79, 80, 90 al 97, 101, la Disposición adicional segunda y las Disposiciones transitorias segunda, tercera, cuarta, 2 y 3, y séptima resultan totalmente afectados por la falta de competencias del Estado para su regulación.

El contenido de la Ley se divide en tres bloques relativos al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, a las valoraciones y expropiaciones y a un heterogéneo conjunto o «serie de instrumentos jurídicos», como dice el propio preámbulo, para facilitar la intervención de las Administraciones en la regulación del mercado del suelo. Se ha de analizar someramente cada uno de estos bloques poniéndolo en relación con el carácter básico, pleno o supletorio atribuido a los preceptos correspondientes. En el título I, que contiene el bloque relativo al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, sólo regulan directamente el contenido del derecho de propiedad los capítulos I, II, III y IV. Los restantes se refieren a mecanismos y procedimientos de distribución de beneficios y cargas y de ejecución o gestión del planeamiento, e incluso al contenido del propio planeamiento, como ocurre en los capítulos V y VII. Pues bien, la distribución de beneficios, la gestión y, desde luego, el planeamiento son típicos conceptos de contenido urbanístico, de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. El Estado carece de cualquier título competencial para dictar normas sobre estas materias, por lo que el carácter inconstitucional de la Ley en este bloque de temas es patente.

En cuanto a los preceptos reguladores del régimen urbanístico de la propiedad del suelo de los capítulos I, II, III y IV, en los que se definen los derechos y deberes de la propiedad, es muy discutible el carácter de normas básicas que les atribuye la Disposición final primera. En efecto, para que el Estado pueda dictar normas básicas con el alcance previsto en el art. 149.1 C.E., es necesaria una expresa reserva de competencia exclusiva a su favor. La posibilidad de normas básicas estatales supone una concurrencia de competencias, inexistente en materia de urbanismo. La regla 1 del art. 149.1 C.E. podría, aparentemente y en principio, servir de apoyo para una regulación nuclear, igual para todo el Estado español, del derecho de propiedad. Sin embargo, para que exista legislación básica es necesaria la concurrencia de competencias. Pero en materia urbanística no hay ni puede haber tal concurrencia. ¿Puede entonces dictarse una norma básica sobre el contenido del derecho de propiedad? No lo parece y, sin embargo, también parece que deba admitirse una regulación del contenido esen-

cial de este derecho común, igual para todo el Estado. La cuestión reside en la atribución del carácter de norma básica a estos preceptos de la Ley recurrida. El contenido esencial del derecho de propiedad, definidor de derechos y obligaciones esenciales, no es de naturaleza urbanística, aunque tenga una proyección urbanística, sino civil. El derecho de propiedad es un derecho perteneciente a la esfera de la legislación civil. Su lugar está en el Código Civil, aunque su contenido haya resultado modificado por la legislación urbanística. No debería hablarse de régimen urbanístico de la propiedad del suelo para referirse a la regulación general de este derecho, sino de régimen del derecho de propiedad. El régimen urbanístico del suelo es un concepto válido. No lo es tanto el régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

El título constitucional que legitima la regulación por el Estado del contenido esencial del derecho de propiedad está en la regla 8 del art. 149.1 C.E., cuya aplicación resuelve todos los problemas. Pero es claro que, bajo este título, la regulación hecha por la Ley impugnada habría tenido que ser diferente, limitada a determinar y regular el contenido nuclear de este derecho, sin invadir la esfera competencial de las Comunidades Autónomas. Esta regulación habría permitido respetar las competencias autonómicas, al referirse en abstracto al derecho de propiedad, sin necesidad de apoyarse en el planeamiento urbanístico de la Ley del Suelo, cuya regulación es suficiente, puesto que puede ser alterada por la legislación autonómica. Para ello hubiera bastado modificar los artículos de la Ley del Suelo que regulan los derechos y deberes del propietario de suelo, estableciendo el régimen general y abstracto de la propiedad del suelo urbano y el régimen de la propiedad del suelo rural. Dentro del primero cabría haber distinguido entre el suelo urbano y el suelo llamado a transformarse en urbano con arreglo a lo que dispusiera la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas. Se habría evitado toda referencia a un sistema de planeamiento concreto, al ser compatible el régimen general de la propiedad con cualquier sistema de planeamiento y de gestión de nueva implantación por el derecho autonómico. La nueva regulación del contenido del derecho de propiedad debería tener su asiento en el Código Civil, con la modificación de los preceptos afectados de su título II, en particular del art. 350.

Los arts. 86, 87, 88 y 89, integrantes del título IV, sobre supuestos indemnizatorios, otorgan una nueva regulación a las consecuencias indemnizatorias de la modificación de los planes. A esta regulación se le atribuye carácter de legislación básica encontrando apoyo esta calificación en el art. 149.1.18 C.E.

El bloque relativo a las valoraciones y expropiaciones está integrado por los títulos II y III, y los preceptos sustantivos tienen el carácter de normas de aplicación plena, según la Disposición final primera. 2. También tienen este carácter los arts. 51.1 b) y 2 b), 58 y 61. Los preceptos no sustantivos son de aplicación supletoria, salvo el de los arts. 76 y 77, de carácter básico. La competencia del Estado para regular esta materia, reconocida por la STC 37/1987, está efectivamente en la regla 18 del art. 149.1. También tiene su asiento en esta regla la regulación de los supuestos indemnizatorios del título IV de la Ley impugnada, aunque según el Texto Constitucional con el carácter de legislación básica.

El tercer bloque está formado, esencialmente, por los instrumentos que la Ley pone a disposición de la Administración para intervenir en el mercado de suelo. Tienen este carácter el capítulo VIII del título I, el capítulo IX del mismo título y el título VI. Ahora bien, integrado este tercer bloque por preceptos que regulan instrumentos de gestión o de política urbanística, no existe jus-

tificación alguna para atribuir a algunos de dichos preceptos el carácter de legislación básica, ni para regular supuestos y procedimientos expropiatorios específicos para la obtención de terrenos dotacionales. Todo ello está reservado a la competencia urbanística exclusiva de las Comunidades Autónomas. En cuanto al derecho supletorio, mal puede defenderse la competencia estatal, para su promulgación si carece de competencia alguna sobre la materia.

B) Sin perjuicio del problema general anteriormente tratado sobre el carácter urbanístico de las materias mayoritariamente incluidas en la Ley recurrida y el tema competencial inicialmente planteado, cabe profundizar aun más en el tratamiento del derecho de propiedad efectuado por la Ley 8/1990. Al respecto, ha de citarse la doctrina contenida en la STC 37/1987, que es una clara definición de la competencia de las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen del suelo a efectos urbanísticos y de la regulación de la función social del derecho de propiedad desde la perspectiva del urbanismo. En la medida en que la función social de la propiedad es concretada por el planeamiento urbanístico, parece que sale de la órbita competencial del Estado la regulación de cualquier tema que afecte a la institución capital del ordenamiento jurídico urbanístico cual es el planeamiento. Ha de citarse, asimismo, la STC 56/1986. Por tanto, la regulación de las facultades y obligaciones de la propiedad del suelo a efectos urbanísticos excede de las competencias del Estado, siendo propia de las Comunidades Autónomas, sin que sea admisible la regulación de aquéllas por el Estado so pretexto del principio de igualdad y de tratarse de condiciones básicas, como son el principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas, el de la cesión de terrenos y de costeamiento de la urbanización, el del control a través de la licencia o el de la edificación en plazo. El desarrollo de tales principios, aunque del mismo resultasen desigualdades o diferencias para las distintas Comunidades, es privativo de las mismas.

C) La garantía material del principio de libertad de empresa, reconocido en el art. 38 C.E., sería la de que el contenido esencial del mismo no sea vulnerado. La adquisición escalonada y ficticia de facultades parciales del derecho de propiedad, con unos plazos, en todos los escalones, preclusivos y con una dura sanción en caso de incumplimiento, supone un claro atentado al principio de libertad de empresa, máxime por su generalidad no matizada, que no admite justificación en la función social de la propiedad, ya que, en primer lugar, tal función es definida singularmente por cada plan urbanístico y no es susceptible de utilizarse como argumento genérico, que no tiene por qué cubrir la suma de objetivos y políticas definidos en los planes singularmente considerados. En segundo lugar, porque, al margen de voluntarismos ideológicos, es evidente que la empresa tiene sus reglas lógicas y racionales, que pueden ser drásticamente conculcadas por la legislación, cual, por ejemplo, la prohibición o la sanción al criterio o práctica normal de formar *stocks* de materias primas o elaboradas acordes con las posibilidades de la empresa y/o del funcionamiento del mercado. El promotor de suelo o el de edificación tiene derecho y probablemente obligación empresarial de adquirir y preparar suelo de acuerdo con sus posibilidades y no se les puede sancionar o prohibir su almacenamiento racional. Igualmente, y ante la desafortunada aparición de la Ley recurrida en un momento de grave crisis económica mundial, no parece especialmente afortunado el demagógico planteamiento sancionador de la Ley. Sectores como el turismo o la segunda residencia, de gran importancia para Comunidades como la de Cantabria, no tienen por qué sujetarse a los pará-

metros de la primera residencia en las aglomeraciones urbanas.

Finaliza el recurrente su alegato con la súplica de que en su día se dicte Sentencia por la que se declare inconstitucional la Ley impugnada en su totalidad.

5. Por providencia de 12 de noviembre de 1990, la Sección Primera del Tribunal acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, turnado con el núm. 2.479/90; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

6. Mediante escrito registrado el 21 de noviembre siguiente, el Presidente del Congreso comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. En escrito de 26 de noviembre, el Vicepresidente Primero del Senado comunica el Acuerdo de la Cámara de que se la tenga por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado de la misma don Xavier Castrillo Gutiérrez, interpuso, mediante escrito registrado el 26 de octubre de 1990, recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final primera, puntos 1 y 2, de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. La demanda contiene las alegaciones que a continuación se extractan:

A) En base a las previsiones del art. 148.3 C.E., la Generalidad de Cataluña tiene atribuida la competencia en materia de urbanismo con carácter exclusivo, por así disponerlo el art. 9.9 del Estatuto de Autonomía (E.A.). De acuerdo con el art. 25.2 del propio texto estatutario, en el ejercicio de esta competencia corresponde a la Generalidad la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección. Lo mismo ocurre en las restantes Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía se pronuncian en términos semejantes al catalán. Y debe observarse que el enunciado del art. 9.9 del E.A. de Cataluña implica una competencia «plena» de la Comunidad Autónoma sobre la materia urbanística, es decir, no acotada ni limitada por el respeto a unas bases o a una legislación básica estatal dictada sobre dicho ámbito material. Ello está en perfecta concordancia con la esencia de cualquier referencia a la materia «urbanismo» en el art. 149.1 C.E., donde se establece el listado de materias y facultades que quedan reservadas a la actuación exclusiva del Estado. En cuanto al objeto o contenido de la competencia sobre urbanismo, es muy extenso, según se puede deducir de la amplia y abundante normativa positiva existente en esta materia. Pueden ser una síntesis globalizadora las palabras de la STC 77/1987, que afirman que «la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos, tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial». Conviene des-

tañar en este punto, en orden a mejor delimitar y valorar el alcance del objeto de la plenitud y exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas sobre el conjunto de actuaciones que integran la materia urbanística, el hecho de que al aprobarse la Constitución y los respectivos Estatutos la citada materia ya estaba ampliamente configurada positivamente. En efecto, ya entonces el urbanismo no era una materia aún no definida por el ordenamiento jurídico estatal ni interpretada por actuaciones administrativas o judiciales, sino todo lo contrario. Esto significa que, al atribuirse a las Comunidades Autónomas la competencia sobre el urbanismo de forma exclusiva, lo que supone facultades plenas de legislación y ejecución, corresponden, en principio, a las Comunidades Autónomas todas las facultades que la legislación entonces vigente comportaba a favor de los poderes públicos, entre las que también se incluía la determinación de la propiedad urbanística con todas las actuaciones sucesivas inherentes a la acotación del dominio estricto del suelo, en función de los intereses generales que se concretan en la llamada función social.

Es decir, la competencia urbanística asumida por las Comunidades Autónomas, y entre ellas Cataluña, por propia definición opera sobre la propiedad del suelo y, respetando su núcleo esencial, puede modularla en base a los intereses de carácter general y público, tal como ha sucedido en los textos legales y reglamentarios autonómicos que hasta el presente han regulado la materia. Estos intereses son, entre otros, la propia ordenación urbana, el evitar la especulación sobre la vivienda, la promoción de viviendas sociales, la obtención de equipamientos públicos y privados, la dotación de suelo público, la protección del medio ambiente, la defensa del patrimonio histórico-artístico y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de las entidades públicas. La interpretación de la competencia urbanística que se acaba de exponer está confirmada por la importante STC 37/1987, a cuya doctrina procede remitirse en términos generales, y sobre todo a los postulados de su fundamento jurídico 2, de total aplicación al supuesto presente. En definitiva, el Estado central primero y las Comunidades Autónomas a continuación han venido delimitando el derecho de propiedad urbanística de acuerdo con su función social, tal como prevé el art. 33.2 C.E. Y abundando en lo referente a la delimitación de la función social de la propiedad, la STC 37/1987 admite que puede ser distinta en relación con las condiciones sociales, económicas e, incluso, de orden cultural en cada parte del territorio, atribuyéndose su definición a las Comunidades Autónomas competentes sectorialmente (véase su fundamento jurídico 9).

Existe en la actualidad una extensa legislación que han dictado las Comunidades Autónomas en ejercicio de su competencia sobre urbanismo que modifica y adapta la Ley del Suelo de 1976 a la realidad de su territorio. Con la nueva Ley estatal 8/1990 lo que en realidad se hace, en buena parte, es reponer una legislación urbanística anterior a la configuración autonómica del Estado y que había quedado derogada al entrar en vigor la correspondiente normativa autonómica. Resulta evidente, por lo tanto, que el simple planteamiento de una nueva Ley estatal que regule de manera completa y general la materia urbanística significa una vuelta atrás en el camino de construcción del Estado autonómico por el que varias Comunidades Autónomas han avanzado notablemente. Y, además, presenta una importante problemática desde la perspectiva de la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 C.E. No hay en la Constitución una cláusula universal atributiva de competencias a favor del Estado sobre cualquier materia, sino más bien lo contrario, como ha señalado la STC 15/1989. Es claro

también que en materia urbanística tampoco existe un vacío normativo que permita la creación supletoria del derecho estatal para completar el ordenamiento. Por consiguiente, cualquier nueva norma estatal dictada con carácter general en esta materia necesariamente entrará en conflicto con la normativa autonómica, atentando no sólo contra el sistema distributivo de competencias, sino también contra la seguridad jurídica, al crear un espacio de inseguridad e indefensión jurídica en la relación entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico.

B) Es evidente que en el suelo sobre el que se ejerce la competencia en materia de urbanismo pueden coincidir otras competencias tanto autonómicas como estatales. En cuanto a estas últimas, la Ley 8/1990, según se afirma en su preámbulo, fundamenta la competencia estatal para incidir en la materia urbanística en los títulos competenciales que a favor del Estado contiene el art. 149.1 C.E., en las reglas 1, 8, 13, 18 y 23. Ello se concreta en la atribución del carácter de legislación básica a una serie de preceptos enumerados en la Disposición final primera, punto 1, y en la consideración como de aplicación «plena» de otra serie de preceptos contenidos en el punto 2 de la misma Disposición. La pluralidad de títulos invocados a favor de la competencia estatal, y en especial el art. 149.1.1, puede dar la falsa impresión de que el Estado es capaz, por sí solo, para establecer un estatuto de la propiedad del suelo que deba ser idéntico en todo el territorio del Estado, como salvaguarda de ciertas condiciones de uniformidad. Puede llegar a dudarse también sobre si el hecho de que la propiedad goce del rango de derecho constitucional impide la intervención legislativa de las Comunidades Autónomas. Pero fácilmente se ve que no puede ser así, pues dicha argumentación destruye todo el sistema de distribución competencial, ya que siempre la categoría de derecho constitucional se superpondría al título competencial específico autonómico.

Que el legislador estatal pueda regular sobre las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales no implica que pueda incidir en todas las materias de competencia autonómica en conexión con esos derechos. No es la materia la que exige la igualdad de regulación, sino tan sólo los derechos y deberes constitucionales en sus aspectos básicos o esenciales. Ciertamente, el art. 149.1.1 es una regla competencial a favor del Estado, y por lo mismo un límite competencial para las Comunidades Autónomas. Esta cláusula permite, en efecto, que las instituciones estatales incidan normativamente en la esfera de actuación autonómica, si bien su carácter claramente finalista no habilita al Estado para ir más allá de la fijación de aquellos principios o criterios esenciales del ejercicio de los derechos, o del cumplimiento de los deberes constitucionales que resulten indispensables para garantizar la igualdad sustancial de todos los españoles. En el presente caso, existe una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre el urbanismo que guarda, evidentemente, relación con el derecho constitucionalmente garantizado —art. 33— a la propiedad en su vertiente urbanística. Pero el binomio urbanismo-propiedad no siempre ha de reconducirse a las condiciones básicas del ejercicio de un derecho. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 37/1987, ha optado por reconocer una mayor libertad decisoria a las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el contenido esencial de la institución de la propiedad privada, que hace que este derecho sea socialmente reconocible como tal, puede quedar reducido al principio de apropiación, disfrute y transmisión por los particulares de unos determinados bienes. Más allá de él, en relación con la propiedad urbanística, el Estado sólo sería com-

petente para determinar, en su caso, los principios vertebrales de su ejercicio como derecho y del cumplimiento de los deberes que comporta. Ello es suficiente para garantizar un contenido esencial uniforme, compatible con regulaciones plurales. En conclusión, la regla del art. 149.1.1 C.E. no justifica en modo alguno una regulación estatal detallada y minuciosa de la propiedad urbanística. El título competencial estatal no puede ser utilizado para ampliar las competencias del Estado en las diversas materias relacionadas en el art. 149.1 C.E. ni, lógicamente, para atribuir al Estado nuevas facultades de intervención en los ámbitos de competencia autonómica. En consecuencia, el art. 149.1.1 no permite el establecimiento de bases o legislación básica referida a sectores materiales confiados, con carácter exclusivo, a la responsabilidad de las Comunidades Autónomas. La virtualidad del precepto se agota, en definitiva, en la determinación de aquellas condiciones del ejercicio de los derechos o del cumplimiento de los deberes que, por tratarse de condiciones básicas o esenciales y de necesaria vigencia en la totalidad del territorio estatal, no pueden ser establecidas por las instancias autonómicas. Consiguientemente, en el ámbito de la propiedad urbanística, el que el legislador estatal pueda regular el contenido esencial de un derecho constitucional y las condiciones básicas de su ejercicio no le habilita para regular la materia en su totalidad, ni más allá de dichos elementos.

C) En relación con la competencia sobre legislación civil del art. 149.1.8 C.E., la Ley 8/1990 apela también a este título competencial para justificar que algunos preceptos de la misma —aunque no se concreta cuáles— tengan el carácter de legislación básica y otros sean de aplicación plena. Apelar a un título como el de legislación civil para modificar en profundidad la legislación urbanística vigente supone entender la propiedad del suelo como una institución civil y negar que el estatuto de la propiedad del suelo es derecho público. La comunidad jurídica, sin embargo, es unánime al considerar que la propiedad no es incondicionadamente materia propia de la legislación civil y entiende que la función social es inherente a la propiedad y que sus múltiples facetas no han sido ni son propias de tal legislación. Por consiguiente, la institución de la propiedad se reside en el Código Civil, pero su función social se fija por las Leyes sectoriales que la determinan. La vertiente subjetiva de la propiedad pertenece al Código Civil, mientras que la vertiente transindividual del derecho se define por las Leyes especiales. Así se encuentra definido en la STC 37/1987. De este modo, el legislador estatal está habilitado por el art. 149.1.8 C.E. para alterar el régimen de la propiedad en lo que a la institución, como derecho subjetivo, se refiere, y en las relaciones que a propósito de la dinámica del derecho se generen entre particulares (adquisición, disposición, etc.), lo que no constituye otra cosa que el régimen civil de la propiedad, la pertenencia, el dominio, la titularidad. En cuanto al régimen público del derecho, su función social, la definición de su contenido en las diversas propiedades, puede ser cosa del legislador estatal o del autonómico, según la distribución competencial aplicable a cada tipo de bien. En este caso, el urbanismo es sólo competencia del legislador autonómico. La regla del art. 149.1.8 C.E. no constituye un título habilitante para que el legislador estatal, en base a su competencia exclusiva sobre legislación civil, imponga a las Comunidades Autónomas una reforma del régimen urbanístico como la efectuada por la Ley 8/1990.

D) La Disposición final primera, punto 1, de la Ley 8/1990 justifica, asimismo, la calificación de algunos de sus preceptos como básicos en la materia de urba-

nismo en la competencia establecida a favor del Estado en la regla 13 del art. 149.1 C.E. (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), aunque sin precisar cuáles en concreto. Ahora bien, la Ley impugnada no constituye una medida coyuntural, sino una reforma a fondo de la totalidad del régimen urbanístico. Una cosa sería hacer valer la proyección sectorial del art. 149.1.13 mediante medidas de incidencia económica sobre un sector de relevancia económica general, y otra muy distinta es utilizar dicha proyección sectorial para regular de manera completa una materia de competencia exclusiva autonómica. La Ley recurrida no pretende planificar el sector urbanístico, sino regularlo de forma uniforme, en virtud, entre otros títulos, de disponer de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Esta forma de actuación no es constitucionalmente aceptable. Si lo que el legislador pretende es llegar a abaratar el precio de las viviendas —según se dice en el preámbulo de la Ley—, podía incidir a través de medidas de fomento, subvenciones, o actuar con medidas fiscales, como ya se ha venido haciendo. El texto de los preceptos declarados básicos por la Ley 8/1990 muestra por su objeto, objetivos, extensión, intensidad y forma de aplicación que se ha transgredido con creces la hipotética incidencia sectorial que el art. 149.1.13 C.E. permite. El urbanismo no es materia de desarrollo legislativo de bases. Únicamente mediante la adopción de medidas económicas proyectadas en el urbanismo hubiera podido incidirse legítimamente sobre él.

E) La mención de la regla 18 del art. 149.1 C.E. en la Disposición final primera de la Ley 8/1990 parece que trata de cubrir, principalmente, los preceptos referidos al procedimiento administrativo y a la expropiación forzosa contenidos en el texto. Es sobradamente conocida la potencial fuerza expansiva de la regla del art. 149.1.18 C.E., que en la Ley 8/1990 se aplica para cubrir tanto preceptos de aplicación plena como otros de aplicación básica, sin saberse con exactitud cuáles son en concreto unos y otros.

Con relación a la operatividad de tal regla en el ámbito urbanístico, procede referirse en primer lugar a su posible aplicabilidad en el tema de procedimiento administrativo. En principio, el régimen procedimental cae en el ámbito de la regla 18. Ahora bien, debe añadirse que, en base a la salvedad contenida en la misma, los procedimientos especiales están al alcance de las Comunidades Autónomas. En la STC 227/1988 se declara que las Comunidades Autónomas pueden adaptar las reglas comunes dictadas por el legislador estatal a las especialidades de la organización y del derecho sustantivo propios, establecidas de acuerdo con su interés peculiar. Y en la STC 15/1989 se resalta la naturaleza del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general como procedimiento especial, sobre el que las Comunidades Autónomas pueden disponer cuando elaboren normas propias. Si el procedimiento especial de elaboración de reglamentos puede ser regulado por norma autonómica, también podrá serlo el régimen procedimental urbanístico, ya que se trata también de un procedimiento administrativo especial (art. 26 del Decreto de 10 de octubre de 1958). En consecuencia, el legislador estatal no puede imponer como básicas o plenas normas sobre procedimiento urbanístico más allá de los principios genéricos comunes. El resto corresponde ser establecido por cada Comunidad Autónoma competente. De lo contrario, el Estado podría condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación detallada de cada procedimiento especial, lo que resulta inaceptable.

Por lo que se refiere a las competencias en materia de expropiación, la Constitución y los Estatutos de Autonomía han configurado un modelo de reparto competencial que se define, por un lado, atribuyendo al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18) y, por otro, mediante la posibilidad de que las Comunidades Autónomas adquieran determinadas facultades normativas y ejecutivas. Así, en el Estatuto catalán se reserva a la Generalidad la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en esta materia (art. 10.1.2). Buscando una interpretación conciliadora de ambos textos, la STC 37/1987 ha establecido la compatibilidad de los enunciados constitucional y estatutario, admitiendo que puede existir un cierto desarrollo autonómico al adaptar lo establecido con carácter general por la legislación estatal sobre expropiación a cada uno de los ámbitos concretos de competencia material autonómica. Por lo tanto, y en primer lugar, es posible conciliar la atribución de la competencia al Estado sobre la legislación de expropiación forzosa con las reservas competenciales hechas en los Estatutos de Autonomía a favor de las Comunidades Autónomas. Estas, en consecuencia, gozan de un espacio para el desarrollo legislativo en materia expropiatoria, espacio que lógicamente es más reducido que el que les corresponde cuando se trata de materias compartidas, pero que permite una cierta actuación de las instancias autonómicas siempre que tengan competencias de legislación sectorial. En segundo lugar, la competencia estatal sobre expropiación forzosa ha de atenerse a lo que afecta a la regulación sustantiva propia sobre expropiación forzosa. Por el contrario, la regulación contenida en la Ley 8/1990, más que referirse a la institución de la expropiación forzosa, lo que pretende regular es su aplicación al sector del urbanismo, definiendo incluso las *causae expropriandi*, lo que es de competencia autonómica (STC 37/1987). En consecuencia, infringe las competencias urbanísticas autonómicas.

F) En el preámbulo de la Ley 8/1990 se invoca la regla 23 del art. 149.1 C.E. para justificar el contenido de los arts. 5, 6 y 7, que constituyen el capítulo dedicado al «Régimen del suelo no urbanizable». Dicha regla habilita al legislador estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Establecida en la STC 170/1989 la interpretación de lo que debe entenderse por legislación básica con referencia a la materia del medio ambiente, en la que las Comunidades Autónomas pueden también legislar, la Ley 8/1990 va mucho más allá de instituir una ordenación mediante mínimos. No se limita a establecer la tipología del suelo no urbanizable, señalando las circunstancias mínimas que pudieran obligar a otorgar esa calificación, sino que entra a regular el régimen urbanístico, incluso en el tema de las licencias, lo que evidentemente no puede encontrar amparo en la regla constitucional citada. De lo contrario, mediante este título se vaciaría de contenido a otros materialmente distintos pero entrecruzados con el medio ambiente, como es el relativo a la competencia sobre urbanismo atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

G) Entrando en el análisis pormenorizado del contenido de la Ley 8/1990, con los arts. 5, 6 y 7 se pretende limitar las facultades edificatorias de los propietarios para evitar una utilización contraria o incompatible con la finalidad garantista que tradicionalmente las normas urbanísticas han otorgado al suelo no urbanizable. El problema surge al considerar que, tal como reconoció la STC 77/1984, la determinación del régimen de utilización de cada tipo de suelo es una de las facultades que integran esencialmente la competencia en materia de urbanismo, por lo que el Estado no es competente

para hacerlo. No se discute aquí la corrección material de lo establecido —que, por otra parte, nada aporta de nuevo—, sino la competencia para establecerlo con carácter básico. La competencia del art. 149.1.23 C.E. permite al legislador estatal dictar normas de obligada aplicación que aseguren un mínimo en la protección de los elementos naturales —cosa que ya hizo mediante la Ley 4/1989, de 23 de marzo—, pero no puede ser utilizada para establecer el régimen de usos del suelo, por ser éste un aspecto propio de la legislación urbanística. Además, la normativa que deberían desarrollar estos artículos no sería, evidentemente, medioambiental, sino urbanística. Por lo tanto, ante una posible concurrencia competencial entre las materias del medio ambiente y el urbanismo, la finalidad de la norma lleva a conceder carácter prevalente al urbanismo, materia en la que las Comunidades Autónomas no pueden estar sometidas a bases estatales. En consecuencia, el carácter básico de estos artículos es contrario al orden competencial.

H) En los 21 artículos que componen el capítulo III del título I de la Ley, seguramente el más innovador de la misma, se regula el régimen del suelo urbano y urbanizable, elemento que resulta nuclear del contenido de la ordenación urbanística. Al mismo tiempo, se configura una delimitación de las facultades urbanísticas que integran el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria y que, por mandato legal, se adquieren de manera sucesiva. Esta nueva configuración del derecho a la propiedad urbanística, en la medida en que estableciera las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes de los propietarios urbanísticos necesarias para garantizar la igualdad de todos los españoles, y sólo en esa medida, entraría legítimamente dentro de la competencia estatal del art. 149.1.1 C.E. Y, por lo mismo, en la medida en que regulara la materia más allá de la fijación, de esas condiciones esenciales para la igualdad, no podría imponerse como de necesario seguimiento por las Comunidades Autónomas, ya que, de hacerlo, invadiría la competencia exclusiva de éstas para regular el urbanismo en su respectivo territorio y delimitar el contenido del derecho de propiedad urbanística de acuerdo con la función social que, por mandato constitucional, debe cumplir. A partir de estas premisas, no cabe aceptar el carácter básico, o de necesaria aplicación, de lo dispuesto en los artículos del capítulo III que a continuación se señalan.

En cuanto al inciso final del art. 8, «conforme a lo establecido en esta Ley», resulta inconstitucional, ya que excluye que el deber de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio pueda ser regulado por las Comunidades Autónomas más allá de establecer condiciones y plazos. Con ello se establece una única y monolítica regulación sustancial del referido deber urbanístico —que se trata de un deber no constitucional—, lo que cierra el paso a cualquier otra alternativa legislativa autonómica, en ejercicio de las competencias urbanísticas, que no siga puntualmente a la totalidad de la Ley 8/1990.

Por lo que se refiere al art. 13.1, que establece la posibilidad de que las entidades públicas y los particulares puedan redactar y elevar a la Administración competente los instrumentos de planeamiento en desarrollo del plan general, tal posibilidad —que en sí misma puede resultar lógica y coherente dentro de la normativa urbanística— no se acierta a ver que responda materialmente al más mínimo carácter de norma básica amparada en uno de los títulos competenciales a favor del Estado del art. 149.1 C.E. Se está ante una norma de contenido clara y exclusivamente urbanístico y que, por tanto, no puede ser básica.

En cuanto al art. 16, es una clara muestra de que lo que realmente se está regulando es el régimen urba-

nístico del suelo urbano y urbanizable. El legislador no se limita a plantear las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad o a determinar las posibilidades expropiatorias por incumplimiento de las obligaciones anexas a ese derecho, sino que entra a determinar las cargas y cesiones que una propiedad inmobiliaria debe soportar, como obligación inherente al desarrollo urbanístico, a fin de que la comunidad participe en las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico. Nada hay que oponer al principio general de que la obtención de los beneficios que otorga el planeamiento a los propietarios del suelo se supedita al cumplimiento de unas obligaciones o cargas. Pero su delimitación es una cuestión a definir por el propio ordenamiento urbanístico. En cambio, en este artículo de la Ley y en los que le siguen se definen con carácter de norma básica cuáles han de ser en concreto las cargas y cesiones urbanísticas. Lo más grave es que, ante la falta de título competencial, se pretende presentar el tema bajo la apariencia de una limitación del derecho de propiedad. Limitación que, por su parte, no encuentra otra justificación que la participación del propietario en los beneficios que le otorga el mismo planeamiento urbanístico. Mas si los beneficios le llegan al propietario del suelo sólo a partir del planeamiento urbanístico, tan sólo del mismo lugar le han de poder llegar, en contraprestación, las cargas.

Lo establecido por el mandato constitucional del art. 47.2 C.E., relativo a la participación de la comunidad en las plusvalías de la acción urbanística de las entidades públicas, vincula a todos los poderes públicos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, en el leal ejercicio de sus respectivas competencias. La determinación de cuál haya de ser la participación y de cómo deba producirse es materia urbanística y, por tanto, de la competencia autonómica. Sobre ella no existen ni pueden existir bases estatales. Consecuentemente, no cabe que la legislación estatal determine con el carácter de norma básica el tipo de participación de la comunidad en las plusvalías derivadas del planeamiento, bajo la tesis de la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de derechos y obligaciones. La forma y el nivel de participación de la comunidad es algo a determinar por cada Comunidad Autónoma en ejercicio de su autonomía. Además, es lógico que sea así, porque es algo que debe estar más ligado a las circunstancias concretas y especiales de cada lugar que a una decisión abstracta y globalizadora.

Pero la cuestión no acaba aquí, pues no sólo se definen nuevas y básicas cargas urbanísticas, sino que, además, en el art. 17.1 se determina cómo han de obtenerse, incluso concretando los criterios técnicos de reparto de beneficios y cargas. Realmente resulta todo un contrasentido que lo que hasta ahora estaba regulado a nivel reglamentario en la normativa urbanística se convierta en legislación básica estatal, y más cuando el Estado no tiene competencia alguna en esta materia.

En cuanto a lo dispuesto en el art. 18.1 y 3, se trata claramente de una sanción urbanística impuesta en el caso de incumplimiento del deber urbanístico de solicitar la licencia de edificación dentro de plazo. También se establece alguna norma procedimental al respecto y se obliga a la Administración actuante o a expropiar los terrenos o a sujetarlos al régimen de venta forzosa. Ninguno de estos extremos compete regular al Estado, pues todos ellos son materia típicamente urbanística. Es más, caben serias dudas de que el sistema de expropiación-sanción establecido en este artículo respete las garantías del art. 25 C.E. Lo mismo puede aplicarse al art. 19.2, donde se encuentra una remisión a lo establecido en el art. 18.3 —esto es, la sanción consistente en la reducción del justiprecio—, aplicada en este caso

a los terrenos urbanos no incluidos en una unidad de ejecución.

Por lo que se refiere a los arts. 22 y 24, establecen, respectivamente, que la falta de adquisición del derecho a edificar por causa imputable al titular del terreno, o su extinción por incumplimiento de los plazos, determinan su expropiación o venta forzosa, con la sanción consistente en la reducción del 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico. A tales efectos se dispone que «la Administración expropiará...». No se está, por lo tanto, ante unos preceptos que abren posibilidades de actuaciones expropiatorias a favor de las Administraciones Públicas competentes, sino que obligan a éstas a unas actuaciones determinadas, con independencia de cualquier otro criterio de necesidad, oportunidad o valoración económica. Ello supone una clara vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas y va contra el principio de la autonomía municipal para la gestión de sus propios intereses, recogido en los arts. 137 y 140 C.E.

En los arts. 26, 27.1, 2 y 3 y 28.1 se recogen una serie de medidas típicas de disciplina urbanística en relación con la edificación realizada sin licencia, o sin ajustarse a sus condiciones, o bien realizada al amparo de licencia posteriormente declarada ilegal, y también con el caso de la obra ajustada a licencia y al planeamiento pero que excede el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su titular. Fácilmente se observa que son medidas conducentes al restablecimiento de la legalidad urbanística en cada situación y que, por lo tanto, corresponden ser adoptadas por quien tiene la facultad de dictar la legislación urbanística, esto es, las Comunidades Autónomas. No cabe, pues, imponerlas como contenido de una pretendida normativa básica.

I) En los arts. 30.1 y 2 y 31.1 (capítulo IV: «Áreas de reparto de cargas y beneficios y unidades de ejecución»), a los que se asigna el carácter de legislación básica, se recogen unos mandatos generales referentes a que en los planes generales se ha de distribuir el suelo delimitando áreas de reparto de cargas y beneficios, y dentro de ellas unidades de ejecución, según disponga la legislación urbanística aplicable. No obstante la inocuidad de tales afirmaciones, no es al Estado a quien compete efectuarlas y menos con carácter básico, pues, tratándose del contenido de los planes generales de urbanismo, es una materia singularmente urbanística, en la que, como se ha visto, no caben bases estatales. Cabe añadir que aun repugna más la atribución del carácter de legislación básica a preceptos de este capítulo IV, y lo mismo puede decirse de los del capítulo V («Cálculo de los aprovechamientos tipo»), porque no guarda la más mínima coherencia con lo establecido en la Disposición adicional primera de la propia Ley 8/1990 sobre su grado de aplicación. En efecto, en el punto 3 de dicho precepto se establece que «en los municipios en que no se aplique la Ley con carácter general regirán las disposiciones específicas contenidas en la misma sobre adquisición gradual de facultades urbanísticas y valoraciones, a excepción de las relativas a delimitación de áreas de reparto y cálculo de aprovechamiento tipo en suelo urbano...». No se acierta a comprender qué tipo de normas básicas son estas de los capítulos IV y V del título I de la Ley, que pretenden ampararse en el título competencial del art. 149.1.1 C.E. y que la propia Ley excepciona de su aplicación a los residentes en los municipios de población inferior a 50.000 habitantes y que no sean capital de provincia. En definitiva, resulta a todas luces evidente el contenido prevalentemente urbanístico de estas normas.

J) Respecto de los arts. 32, 33.1, 3, 4 y 5, 34, 35.1, 2 y 3, y 36.1 del capítulo V, procede, en primer lugar,

remitirse a lo que se acaba de exponer referido al capítulo IV. En cuanto al contenido de estos artículos, se está regulando el régimen de uso, tipología y gestión del suelo urbano y urbanizable, materia urbanística donde las haya. No cabe, pues, aceptar que el legislador estatal dicte preceptos básicos en este tema, ni siquiera aunque en múltiples ocasiones se contengan remisiones a lo que establezca la legislación urbanística aplicable. A pesar de las salvedades, la invasión competencial es clara, de manera que lo establecido en los arts. 32 al 36 sólo puede ser de aplicación supletoria, para el caso de inexistencia de una regulación autonómica propia.

K) En lo tocante a los arts. 37.1 y 2, 38 y 39 del capítulo VI («Aprovechamientos susceptibles de apropiación»), hay que decir que cuanto más se avanza en el articulado de la Ley más se aparta del nivel de los principios generales para entrar en el de las concreciones particulares correspondientes a la materia urbanística. Ello porque el capítulo VI de la Ley está destinado a precisar lo ya establecido en el art. 16, al que se remite el art. 37.1. En consecuencia, lo dicho para aquel precepto es aplicable también ahora. Lo establecido en los arts. 37, 38 y 39, bajo la apariencia de unas limitaciones al derecho a la propiedad urbanística, no es más que lo que desde siempre se han denominado como «cargas urbanísticas» y que, hasta el presente, ocupaba una regulación reglamentaria en el régimen del suelo. Ahora, desde estos preceptos se pretende imponer como básica en todo el Estado una regulación uniforme, pormenorizada e injustificada de las cargas urbanísticas, cuando el Estado no dispone de competencia para ello.

L) En los arts. 40.2 y 4 y 42.1 y 3 del capítulo VII («Actuación mediante unidades de ejecución») se regulan cuestiones típicas de la gestión urbanística, concretamente las referentes a la gestión de los aprovechamientos urbanísticos y, por lo tanto, no deberían tener otro valor que el de derecho supletorio. En cuanto a la garantía, prevista en el art. 40.2, cuando se hubiese fijado un sistema de gestión privada, en favor de los propietarios no responsables de incumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, el mismo precepto afirma que deberá establecerse por la legislación urbanística. Por lo tanto, tal garantía no puede considerarse como condición básica del ejercicio del derecho a la propiedad, sino referida a las relaciones entre los propietarios integrados en una unidad de ejecución, en la que el incumplimiento de unos no debe perjudicar a los otros. Ahora bien, es en la legislación urbanística donde se han de regular estos extremos y no cabe aceptar normas básicas sobre los mismos, por muy inocuas y genéricas que sean. Lo mismo cabe predicar del art. 40.4, en el que se aplica al supuesto de que la unidad de ejecución deba producirse por el sistema de cooperación u otro equivalente el principio de que «la ejecución del planeamiento debe garantizar la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados» y que quedó establecido en el art. 9 de la Ley. Aun aceptando el principio general, su concreción a este supuesto debe ser realizada por la legislación urbanística, lo que corresponde a las Comunidades Autónomas. No cabe, por tanto, considerar este artículo como norma básica. Por lo que se refiere al art. 42, es una norma que regula la gestión de los aprovechamientos permitidos por el planeamiento en una unidad de ejecución en el caso de que excedan los susceptibles de apropiación por los propietarios. Resulta realmente curioso que a los puntos 1 y 3 de este artículo se les atribuya carácter básico, mientras que al siguiente art. 43, donde se regula el caso opuesto de que tales aprovechamientos fueran inferiores a los susceptibles de apropiación, se le considere norma supletoria. Parece que falla el debido

equilibrio en el tratamiento de la cuestión. De todas maneras, se trata de una materia de gestión urbanística que compete regular a las Comunidades Autónomas y sobre la que no caben bases estatales.

LL) Los arts. 59 y 61 del capítulo IX («Obtención de terrenos dotacionales») establecen una serie de medidas relativas al inicio obligatorio de la expropiación de sistemas generales, así como las formas de obtener los terrenos afectados a dotaciones públicas. Esta materia había sido regulada en el Reglamento de Gestión Urbanística. Más en concreto, en el art. 59, precepto que pretende ser básico, se singulariza toda la regulación del procedimiento de ocupación directa, especificando un conjunto de reglas de necesaria aplicación relativas a publicidad, plazos, contenido, formalización, etc. Se trata, así pues, al igual que lo establecido en el art. 61, también con carácter básico, de normas con un contenido puramente de gestión urbanística que corresponden determinar a las instancias competentes en la materia, es decir, a las Comunidades Autónomas.

M) El art. 63.1, que es el único de los tres del capítulo X («Registro de solares y terrenos sin urbanizar») al que se atribuye carácter básico, invade las competencias de las Comunidades Autónomas, y también de las Corporaciones Locales, al imponerles un sistema determinado de actuación en perjuicio de su libertad de opción para la gestión del urbanismo de acuerdo con sus intereses respectivos. Por tanto, no puede ser básico.

N) El art. 77 comienza estableciendo la posibilidad de que, en los casos de incumplimiento de sus deberes urbanísticos por parte de los particulares, las Comunidades Autónomas se subroguen en la posición de los Ayuntamientos respectivos en el ejercicio de la potestad expropiatoria. A continuación regula los plazos y las condiciones del ejercicio de tal facultad. Referente a este artículo de aplicación básica, se ha de señalar, en primer lugar, que supone una incidencia del legislador estatal en el ámbito de la gestión urbanística, lo que resulta contrario a la distribución competencial constitucionalmente fijada. Pero también cabe su consideración desde la perspectiva de la facultad estatal para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 C.E.). En este caso, el mecanismo de la subrogación aparece como uno de los controles de la actividad de los entes locales previstos tanto en la legislación de régimen local (arts. 60 de la Ley de Bases de Régimen Local y 136 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña) como en la legislación urbanística (arts. 5 y 218 de la Ley del Suelo). El Tribunal Constitucional, en sus SSTC 4/1981, 27/1987 y 214/1989, entre otras, ha declarado que la facultad subrogatoria no supone una reducción ilegítima de la autonomía local establecida en los arts. 137 y 140 C.E. Ahora bien, lo establecido por el art. 77 de la Ley 8/1990 no puede entenderse sino como una concreción y aplicación al terreno urbanístico de lo ya dispuesto por el art. 60 de la Ley de Bases del Régimen Local. En este punto ha de admitirse que la concreción y aplicación urbanística de las bases estatales sólo pueden hacerla las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su competencia sectorial exclusiva. Por lo tanto, el mencionado precepto resulta inconstitucional, ya que no cabe que desde la legislación urbanística se establezcan bases sobre las bases del régimen de la Administración Local.

Ñ) Los arts. 86, 87, 88 y 89 del título IV («Supuestos indemnizatorios») regulan la procedencia o no de indemnización en distintos supuestos de modificación o revisión del planeamiento urbanístico. Sin embargo, corres-

ponde a la legislación urbanística el establecer las situaciones que resulten indemnizables por los cambios del planeamiento y, por consiguiente, no resulta constitucionalmente legítimo imponer los arts. 86 al 89 como norma básica, es decir, de obligado cumplimiento por los ordenamientos urbanísticos autonómicos. Además, la generalidad con que están redactados estos artículos no responde a lo que debe ser la regulación legal del derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que padezcan en cualquiera de sus bienes o derechos, reconocido en el art. 106.2 C.E. La determinación genérica de unos supuestos urbanísticos indemnizables o no indemnizables, recogidos en estos preceptos, nada tiene que ver con la competencia estatal para establecer el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas, previsto en el art. 149.1.18 C.E., sino que se inscribe claramente en la regulación de sus peculiaridades en relación con la materia «urbanismo», de competencia autonómica.

O) En el art. 99.1 se establece la posibilidad de unas previsiones, a incluir en los Planes Generales, en orden a constituir o ampliar el patrimonio municipal del suelo. Y se añade que, en su defecto, los Ayuntamientos podrán delimitar superficies sobre el suelo clasificado como urbanizable programado o no urbanizable con idéntica finalidad. Semejante contenido no está amparado por ningún título competencial a favor del Estado que justifique su incidencia en la materia urbanística, por lo que su calificación como normativa básica debe considerarse contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad.

P) Las Disposiciones adicionales primera, tercera, 1 y 2, quinta, sexta y novena y las Disposiciones transitorias primera, cuarta, 1, quinta y sexta se refieren a circunstancias de contenido marcadamente urbanístico, de manera que no cabe su imposición como regulación básica. Es a las Comunidades Autónomas a quienes compete decidir la aplicabilidad de las normas urbanísticas generales según sea la dimensión de la población de los municipios incluidos en su ámbito territorial (Disposición adicional primera). Son también ellas quienes han de decidir sobre las particularidades que, en cuanto a plazos, cabe aplicar a las entidades públicas de su territorio dedicadas a la promoción y urbanización de suelo o a la construcción de viviendas (Disposición adicional tercera, 1 y 2). En cuanto a las reglas que, en su caso, regulen el derecho al realojamiento de los ocupantes de viviendas que deben desalojarse para ejecutar actuaciones urbanísticas (Disposición adicional quinta), corresponderá dictarlas a quien ostente la competencia sobre urbanismo y vivienda, y como tal competencia está atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónomas, no cabe que el Estado dicte normas que la regulen con carácter básico.

En el caso de que el Plan no determine el aprovechamiento urbanístico de un terreno urbano, supuesto a que se refiere el art. 105.2 de la Ley del Suelo de 1976, el ordenamiento establecía un aprovechamiento de aplicación subsidiaria. El Estado no dispone de título competencial alguno para imponer como básica una nueva determinación de dicho aprovechamiento (Disposición adicional sexta). Además, mal concuerda con el carácter de básico un aprovechamiento que se aplicará supletoriamente del que debiera venir señalado en el planeamiento. Por lo que se refiere a la clasificación de los terrenos urbanos, en los municipios que carezcan de plan adaptado a la Ley 19/1975, de 19 de mayo, del Suelo (Disposición adicional novena), es una cuestión puramente urbanística que corresponde solucionar a las Comunidades Autónomas competentes en la materia por lo que se refiere a los municipios de su respectivo terri-

torio. Además, debe recordarse que en muchos municipios de España la legislación urbanística vigente no es ya la Ley del Suelo de 1975 —o, al menos, no lo es totalmente—, sino la legislación dictada por su Comunidad Autónoma. Y, finalmente, por lo que se refiere a las medidas de legislación transitoria adoptadas en las Disposiciones transitorias primera, cuarta, 1, quinta y sexta, no pueden ser consideradas como legislación básica por su relación directa con los preceptos de la misma Ley a los que se refieren y que, como se ha visto, no encuentran sustento suficiente en los títulos competenciales del art. 149.1 C.E. que permita imponerlos por encima de la legislación urbanística autonómica.

Q) La Disposición final primera de la Ley 8/1990, después de haber efectuado la declaración de los preceptos básicos, enumera en el punto 2 unos artículos del texto legal que son de aplicación plena en virtud del art. 149.1.8 y 18 C.E. Ahora bien, el art. 58.3 debe considerarse inconstitucional desde la perspectiva competencial por su conexión con el art. 38 de la Ley, no básico y, por tanto, invasor de las competencias autonómicas sobre urbanismo. Igual ocurre con el art. 62.2, que se remite a lo dispuesto en los arts. 59 y 60 en cuanto a requisitos, procedimiento y efectos. Ya se dijo que las normas procedimentales contenidas en el art. 59 no podían merecer la calificación de básicas, por lo que por su conexión con este artículo tampoco resulta respetuoso con el orden competencial lo dispuesto en el art. 62.2. Por último, en relación con los arts. 78 y 100, en los que se fijan los supuestos expropiatorios, se ha de recordar el explícito pronunciamiento contenido en la STC 37/1987, entre otras, en el sentido de que la determinación de la *causa expropiandi* corresponde al titular de la competencia que se pretenda actuar y que las Comunidades Autónomas pueden determinarla en relación a aquellas materias que han sido atribuidas a su competencia. Este es el caso del urbanismo. Por consiguiente, los referidos artículos no pueden ser calificados como de aplicación plena. Esto no implica que las Comunidades Autónomas no deban respetar las *causae expropiandi* contenidas en la legislación sectorial en la que el Estado sea competente, ni que no deban respetar las normas contenidas en la legislación general dictada por aquél para regular la institución, en cuanto que garanticen por igual los derechos patrimoniales de todos los ciudadanos.

La representación de la Generalidad de Cataluña concluye su extenso escrito de demanda con la súplica de que se tenga por formalizado recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final primera de la Ley 8/1990 en su punto 1, en relación con los arts. 5, 6, 7, 8, en su inciso final «conforme a lo establecido en esta Ley», 13.1, 16, 17.1, 18.1 y 3, 19.2, 22, 24, 26, 27.1, 2 y 3, 28.1, 30.1 y 2, 31.1, 32, 33.1, 3, 4 y 5, 34, 35.1, 2 y 3, 36.1, 37.1 y 2, 38, 39, 40.2 y 4, 42.1 y 3, 59, 61, 63.1, 77, 86, 87, 88, 89 y 99.1, las Disposiciones adicionales primera, tercera, 1 y 2, quinta, sexta y novena y las Disposiciones transitorias primera, cuarta, 1, quinta y sexta de la misma Ley, y en su punto 2, en relación con los arts. 58.3, 62.2, 78 y 100, y que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los mencionados preceptos o, subsidiariamente, que los mismos no son de aplicación en Cataluña.

8. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 12 de noviembre de 1990, acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, turnado con el núm. 2.481/90; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme estable-

ce el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

9. Por escrito registrado el 21 de noviembre siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Cámara de que, aun cuando no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El 26 de noviembre tuvo entrada un escrito del Vicepresidente Primero del Senado en el que se comunicaba el Acuerdo de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. La Diputación General de Aragón, representada por su Letrado don Juan Antonio García Toledo, interpuso, mediante escrito registrado el 27 de octubre de 1990, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, aduciendo cuanto a continuación, y en síntesis, se consigna:

A) La Ley recurrida viene a reformar el vigente régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria, contenido hasta el presente fundamentalmente en el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril (no en vano la Ley 8/1990 deroga los preceptos «de la vigente Ley del Suelo y Reglamentos de su desarrollo y demás disposiciones de carácter general que se opongan a lo establecido en esta Ley»). El art. 148.1.3 C.E. dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». La Comunidad Autónoma de Aragón, como, por lo demás, ha ocurrido con las restantes Comunidades Autónomas, ha asumido la competencia exclusiva en la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda por dictado del art. 35.1.3 de su Estatuto de Autonomía. Esta competencia autonómica exclusiva tiene una calificación de plenitud, es decir, que es integral, por comprender la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva. Además, se ha de destacar el valor de la Ley del Suelo de 1976 y sus precedentes legislativos a la hora de dibujar los contornos materiales de la competencia sobre urbanismo, lo que permite identificarlo con el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. En contraposición con la expresiva titularidad competencial autonómica en la materia de urbanismo, es significativo que del art. 149 C.E. no se desprenda que el Estado explícitamente se haya reservado competencias en dicha materia. No obstante ello, ha de reconocerse la existencia de ciertos entrecruzamientos competenciales.

El propio preámbulo de la Ley 8/1990 acota cuál es el objeto de su pretensión: Modificar el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación, limitándose a fijar las condiciones básicas que aseguren la igualdad de todos los españoles y delimitando, con carácter básico, la función social de la propiedad. Asimismo indica la Ley, como contenido propio, la determinación del contenido económico del derecho y la cobertura legal de una serie de instrumentos jurídicos que permitan una intervención eficaz en la regulación del mercado inmobiliario. A pesar de que dicho

texto es prudente y cauteloso para dar la impresión de que se ubica dentro de los límites competenciales estatales, bajo la aparente intención de regular tan sólo las condiciones básicas a que alude el art. 149.1.1 C.E. y una serie de determinaciones a efectos expropiatorios, es lo cierto que la regulación legal va mucho más allá, ahogando en definitiva las posibilidades reales de las Comunidades Autónomas para diseñar una política urbanística propia. En cualquier caso, la Ley invoca, como apoyo constitucional, las competencias que le reserva el art. 149.1 C.E. en sus reglas 1, 8, 13, 18 y 23, todas ellas en cuanto a los preceptos declarados legislación básica, y las reglas 8 y 18 en especial por lo que atañe a los calificados de aplicación plena. A continuación se examina el alcance de los diversos títulos competenciales.

B) El art. 149.1.1 C.E. atribuye competencia al Estado para regular las concretas condiciones que garanticen el derecho de igualdad en el ejercicio de los derechos, pero no los derechos mismos, cuya normación podrá corresponder a otra instancia en virtud de otro título competencial, como así ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia de 4 de julio de 1986. Ciertamente, el de propiedad es un derecho constitucional y, por lo tanto, entra en el ámbito del art. 149.1.1; la cuestión estriba en determinar el alcance de las denominadas «condiciones básicas». En todo caso, hoy la cuestión aparece más clarificada desde la importante STC 37/1987, a la que cabe remitirse.

La Ley, en segundo término, invoca el art. 149.1.8 C.E., invocación que parece afectar a la regulación de la propiedad del suelo. Pero es evidente que la propiedad no es incondicionadamente materia propia de la legislación civil y, por otro lado, cada día destaca más la vertiente institucional del derecho, integrada por su función social. Es más, es la delimitación de la propiedad se aleja paulatinamente del tipo abstracto descrito en el Código Civil, incorporándose progresivamente contenidos y finalidades esenciales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes. En definitiva, la competencia exclusiva del Estado para la legislación civil no excluye que para el ejercicio de las competencias estatutarias sobre sectores materiales de regulación las Comunidades Autónomas tienen capacidad legislativa de disciplinar la propiedad. De nuevo resulta aquí imperiosa la referencia de la STC 37/1987 (fundamento jurídico 8).

En tercer lugar, aparece invocado el art. 149.1.13 C.E. Por mucha amplitud que pretenda otorgarse a tal precepto, no parece en absoluto razonable dotarle de tal efecto expansivo como para que una regulación eminentemente sectorial como es el régimen urbanístico del suelo encaje en dicho título. Ciertamente, no se está en presencia de una planificación general de la actividad económica, debiendo señalarse especialmente la ausencia de este carácter general. En caso contrario, es obvio que, como ya ha señalado el propio Tribunal Constitucional, se estarían reduciendo literalmente a la nada las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma en una materia que el Estatuto de Autonomía le atribuye con carácter exclusivo. En este sentido es muy significativo que el art. 35.1.3 del Estatuto no contenga una restricción o modulación, todo ello a diferencia de otros apartados del mismo artículo.

La Ley recurrida cita, asimismo, como título competencial el art. 149.1.18. Nada hay que objetar con respecto a la regulación del instituto de la responsabilidad administrativa; y otro tanto debe señalarse en relación con ciertos elementos básicos del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, siempre que no se rebase el concepto constitucional de dicha competencia. Sin

embargo, conviene introducir ciertas matizaciones con respecto a la expropiación forzosa, cuya regulación el art. 149.1.18 contempla en favor del régimen general de dicho instituto, pero no se refiere, y por ende no pueden considerarse incluidas en el precepto, a las regulaciones sectoriales de la institución expropiatoria, en cuanto instrumento y medio al servicio de aquellas regulaciones materiales, por lo que ha de concluirse que la reserva constitucional en favor del Estado de la legislación en materia de expropiación no excluye que las normas autonómicas puedan establecer, en el ámbito de sus propias competencias, los casos, supuestos y formas en que proceda aplicar la expropiación. Aquí procede remitirse a lo señalado en la STC 37/1987.

Tampoco las valoraciones, como figura susceptible de regulación autónoma, son de la competencia estatal, en atención al carácter instrumental de la expropiación. En suma, la expropiación queda estructurada en sus elementos esenciales en el art. 33.3 C.E. (*causa expropiandi*, interdicción de la confiscación, indemnización que corresponde, reserva legal). Pero las valoraciones urbanas o urbanísticas no tienen por razón de ser la determinación cuantitativa del justiprecio indemnizatorio, sino que vienen a ser un elemento más de la estructura esencial del derecho de la propiedad urbana, al servicio precisamente de la aplicación de su función social (cuya definición corresponde al legislador sectorialmente competente, esto es, el autonómico en el caso del urbanismo). Y es simplemente por razones de congruencia jurídica que el *quantum* indemnizatorio haya de coincidir con el valor así incorporado al derecho de propiedad de que se trate. La conclusión de todo lo anterior es que la Ley expropiatoria podrá regular procedimientos indemnizatorios tendentes a la cuantificación del valor de los bienes expropiados, pero no podrá atribuir a tales bienes un determinado valor con exclusión de otros posibles, cuya opción escapa a la naturaleza instrumental de la expropiación.

El último de los títulos competenciales invocados por la Ley 8/1990 es el derivado del art. 149.1.23 C.E., precisando el preámbulo del texto legal que ello es «en cuanto a los preceptos de la Ley que se refieren al régimen del suelo no urbanizable». El art. 149.1.23 C.E. es comprensivo de la competencia exclusiva estatal para la legislación básica sobre protección del medio ambiente, concepto este último que presenta perfiles poco definidos, caracterizándose por su esencia compleja y multidisciplinar, pudiendo sostenerse que, por su evidente sentido horizontal, puede desagregarse en múltiples estrategias sectoriales al abordar su tratamiento legislativo. Así, el Estado, al confeccionar la política global o básica sobre el medio ambiente, podrá hacerlo sin el obstáculo que supone el reparto constitucional de competencias por sectores o materias, de modo que aquella política, por su carácter pluridisciplinar, pueda planear o incidir sobre cualquier asunto capaz de afectar al entorno ambiental de los ciudadanos. Pero todo ello en el bien entendido de que esta competencia estatal recae únicamente sobre el medio ambiente y no sobre los diferentes sectores o materias susceptibles de verse implicados en el mismo, motivo por el cual dicha competencia no puede servir de excusa o pretexto para dejar vacías de contenido, o afectadas en más de lo estrictamente necesario para diseñar el encuadre de una política global sobre el medio ambiente, las distintas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, y, entre ellas, la relativa a la ordenación territorial y al urbanismo. Puede, por ello, deducirse que, al menos en ciertos aspectos, y en un determinado sentido, se produce una contraposición de títulos competenciales, el estatal y el autonómico, lo que exige una recta localización competencial que debe efectuarse apreciando

el sentido o finalidad propia con la que los varios títulos competenciales se han recogido en la Constitución. Debe entenderse al respecto que el carácter específico de los títulos competenciales estatutariamente sancionados (urbanismo y ordenación del territorio) determina una prevalencia aplicativa de los mismos.

C) La oposición a la Ley 8/1990 se dirige, por un lado, contra determinados preceptos de los calificados como básicos, por otro lado, contra algunos de los declarados de aplicación plena y, finalmente, contra la supletoriedad del derecho estatal utilizada como título competencial. Pues bien, comenzando por los preceptos declarados básicos, se ha de empezar por expresar que los títulos competenciales invocados por la Disposición final primera, apartado 1, de la Ley resultan suficientes para amparar la regulación de las condiciones básicas de la propiedad, pero este supuesto de hecho sólo se da, por una parte, en los cuatro primeros artículos de la Ley, que configuran los principios generales definidores de la función social de la propiedad del suelo; asimismo concurre, dentro del régimen urbanístico, en relación con la fijación del principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados (plasmado en el art. 9) y la obligación de dar a los terrenos y construcciones el destino efectivo o uso establecido en cada caso por el planeamiento urbanístico (art. 10). También puede considerarse con suficiente cobertura competencial estatal la tipología básica de clasificaciones del suelo, pero sin avanzar más en el régimen concreto aplicable a cada uno de dichos tipos, que debe quedar a la regulación legal que cada Comunidad Autónoma desee implantar, como contenido propio y natural de su respectiva política urbanística. Y el régimen de cesiones, dotaciones y estándares urbanísticos puede reputarse también competencia estatal, pero sólo cuando se trate de una regulación uniforme (el que puede denominarse común denominador normativo) en cuanto a su cuantificación mínima, pudiendo las Comunidades Autónomas ampliarlas o extenderlas, así como arbitrar los medios técnicos o procedimentales para obtenerlos; así como el principio de someter a la necesidad de aprobación del planeamiento preciso en cada clase de suelo la adquisición del derecho a urbanizar (art. 12, apartados 1, 3 y 4). Así delimitado el núcleo esencial de la regulación estatal competencialmente legítima, se relacionan seguidamente aquellos preceptos que el legislador estatal ha pretendido también básicos, y cuya regulación y consideración como tales constituyen el objeto del recurso, por suponer una invasión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Son, de entrada, los arts. 5, 6 y 7, que contienen directrices acerca del régimen del suelo no urbanizable. El título competencial esgrimido por el legislador estatal es el que radica en el art. 149.1.23 C.E. (legislación básica sobre protección del medio ambiente). Al respecto, ha de subrayarse la total vinculación del régimen del suelo no urbanizable con la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio, que es más amplia en su objeto que la medioambiental, pues incluye en ella la distribución de los usos y actividades a que deba destinarse el suelo y sus distintos tipos clasificados, estableciendo las limitaciones que en cada caso hayan de imponerse, así como el señalamiento de las medidas y condiciones que sean precisas para la protección y defensa del paisaje, para evitar su degradación. El propio Tribunal Constitucional definió esa competencia sobre ordenación del territorio en su Sentencia 77/1984 (fundamento jurídico 2) como la que tiene por objeto «la actividad consistente en la delimitación de los diversos

usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial».

El inciso «conforme a lo establecido en esta Ley» del art. 8 no tiene un contenido que pueda calificarse como básico, ya que el deber impuesto por dicho artículo no debe referirse a la determinación de la propia Ley, ya que se discrepa precisamente de la calificación como básica de buena parte de su contenido, al que remite este precepto. El inciso «en los términos fijados por esta Ley» del párrafo 3.º del art. 11 tampoco es, por idéntica razón, de carácter básico. Tampoco tienen ese carácter los arts. 14, 15.1, 16, 17.1, 18.1 y 3, 19.2, 22, 23.2, 24, 26, 27.1, 2 y 3, y 28, por cuanto regulan todos ellos materias propias del régimen jurídico urbanístico en sentido estricto, que pertenecen a la competencia propia de la Comunidad Autónoma por su contenido específico, habiéndose producido una extralimitación en el ejercicio por el legislador estatal de sus títulos competenciales habilitantes. Otro tanto de lo anterior cabe decir con respecto de los apartados 1 y 2 del art. 30, y del apartado 1 del art. 31, que exigen la delimitación de áreas de reparto de cargas y beneficios y de unidades de ejecución, invadiendo la competencia autonómica que, siempre que respete el principio básico de distribución equitativa de beneficios y cargas (consagrado por el art. 9), podrá optar, como técnicas de una política urbanística propia, por otros instrumentos distintos al servicio del cumplimiento del principio básico citado.

El Estado carece asimismo de competencia para la regulación del cálculo de los aprovechamientos tipo, regulado en el capítulo V del título I de la Ley, sin que se pueda compartir la atribución de naturaleza básica a los arts. 32, 33, apartados 1, 3, 4 y 5, 34, 35, apartados 1, 2 y 3, y 36, apartado 1, ya que en esta materia, quizá más que en ninguna otra, destaca su carácter instrumental y el detalle de una regulación concreta que, por entero, debía corresponder al legislador autonómico. Y con análogo alcance cabe pronunciarse respecto de los arts. 37, apartados 1 y 2, 38 y 39, relativos a los aprovechamientos susceptibles de apropiación. En definitiva, la Ley estatal regula detalles del régimen urbanístico, cuando la competencia exclusiva sobre el urbanismo es autonómica y sólo en ámbitos muy reducidos pueden residenciarse, excepcionalmente, campos de normación de la competencia estatal. También entran en regulación de detalle los arts. 40, apartados 2 y 4, 41 y 42, apartados 1 y 3, referidos a la actuación mediante unidades de ejecución. De ellos debe predicarse lo ya expuesto en el caso anterior. El art. 59, que regula la ocupación directa para la obtención directa, incide también en los mismos vicios que se vienen denunciando, si bien aquí se puede sostener incluso que su contenido tiene, en buena parte, naturaleza meramente reglamentaria.

Se impugna también el carácter básico de los arts. 86 a 89, que establecen supuestos indemnizatorios para los casos de modificación o revisión de los planes, ya que la materia no debe encuadrarse como perteneciente al ámbito del «sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas», por no concurrir los supuestos estructurales exigidos para ello; se trata más bien de un aspecto relativo a la dinámica del planeamiento urbanístico, que encaja plenamente en el régimen urbanístico. Obsérvese, además, que la competencia estatal es para la regulación del sistema de responsabilidad, pero ello no puede equivaler a absorber la regulación, en una sede sectorial específica, de las indemnizaciones procedentes por la modificación de los instrumentos de la planificación urbanística; en una materia que pertenece al campo de la disponibilidad autonómica, y aun en el caso de que se considerara como una especie de la responsabilidad objetiva de la Administración, bastaría

con que la Comunidad Autónoma respetara el sistema general diseñado por el legislador estatal para estructurar el instituto de la responsabilidad administrativa.

Se recurren asimismo las Disposiciones adicionales primera, tercera y novena, por cuanto acogen reglas que forman parte del régimen urbanístico, que deben decidirse por cada Comunidad Autónoma. Especialmente significativa es la primera, que precisamente establece el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, los Municipios a los que debe aplicarse, lo que constituye un punto fundamental para la política urbanística autonómica, aparte de que sorprende que regulaciones consideradas básicas por la Ley y, en parte, atinentes al derecho de propiedad privada sean o no aplicables en función del dato coyuntural de su población. También se rechaza la calificación como básica de la Disposición adicional sexta, que retoca la redacción del art. 105 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, cuando resulta que el legislador estatal, en la actualidad, ha sido desahogado de la competencia urbanística; en consecuencia, ya no existe capacidad jurídica para la modificación de un texto preconstitucional sobre cuyo contenido se carece de competencia. Finalmente, se recurre la Disposición transitoria cuarta, apartado 1, en coherencia con la oposición a la calificación como básica y a la regulación de la figura del aprovechamiento tipo.

D) El apartado 2 de la Disposición final primera contiene una relación de preceptos considerados como de aplicación plena, en virtud de los arts. 149.1.8 y 18 C.E. Pues bien, mediante este recurso se impugna la inclusión de los siguientes: 1.º Del art. 29.2, porque, a pesar de las apariencias, no es una regla que deba vincularse a la competencia para la ordenación de los Registros e instrumentos públicos; también el legislador estatal (*sic*) puede definir los supuestos accesibles al Registro de la Propiedad, siempre que se acomode a las reglas que disciplinan dicha institución, como ocurre en el presunto caso en que se utiliza una forma de las existentes dentro de la tipología registral vigente en materia de asientos. 2.º Los arts. 57.1 b) y 2 b), 58, 60 y 62, apartado 2, por cuanto se limitan a determinar supuestos de utilización de las técnicas expropiatoria y de ocupación directa, lo que no supone legislar sobre el contenido de tales figuras, sino tan sólo utilizarlas instrumentalmente, para lo que la competencia encaja dentro del ámbito autonómico. Además, y en cuanto a los que constituyen determinación de *causa expropiandi*, procede remitirse a lo ya expuesto anteriormente.

Igualmente se ha de expresar disconformidad con la decisión de aplicación plena de los arts. 66 a 73, sobre valoraciones, resultando forzosa la remisión a la justificación que para ello se ha expuesto ya. A ello se ha de añadir que la valoración de los terrenos, como parte integrante del ordenamiento urbanístico, ha de entenderse atribuida, como competencia exclusiva, a las Comunidades Autónomas, pues ni siquiera la competencia estatal para la legislación sobre expropiación forzosa resulta título suficiente para atraer dicha materia. Se trata de competencias de diferente naturaleza, por lo que necesariamente han de tener un distinto objeto jurídico. Aparte de ello las competencias estatales sobre el suelo son esencialmente sectoriales, concretándose en la mera ejecución de determinadas actividades o usos sobre el mismo; pero el régimen de valoraciones compete al estatuto jurídico de la propiedad de los suelos, como consecuencia de la función social que se le asigna, y como competencia urbanística ostenta un marcado carácter horizontal ya que, como tal, tiene como objeto, precisamente, estatuir su régimen. En contraposición a todo lo anterior, los arts. 81 a 85, relativos a la determinación del justiprecio, sí que encajan en el ámbito

de la competencia estatal en materia de expropiación forzosa. Finalmente, el art. 100 constituye un supuesto de determinación de *causa expropiandi*, cuya fijación, al producirse en el ámbito del régimen urbanístico, debía corresponder a la competencia de la Comunidad Autónoma.

E) Una última reflexión sobre el apartado 3 de la Disposición final primera, a cuyo tenor los restantes preceptos serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. Sin perjuicio del obligado reconocimiento de la regla constitucional de la supletoriedad del derecho estatal, es contraria al correcto funcionamiento de la relación entre los ordenamientos estatal y autonómico la aplicación indiscriminada de la regla de supletoriedad, cuya utilización abusiva no puede sostenerse, ya que el art. 149.3 C.E. no constituye un título competencial en cuya virtud pueda el Estado legislar sobre todas y cada una de las materias. No existe esa supuesta potestad legislativa general, sino que prevalece el principio de estricta separación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, siendo la cuestión especialmente clara en supuestos como el presente, en que todas las Comunidades Autónomas ostentan la competencia sobre ordenación del territorio y sobre urbanismo. Si bien es cierto que durante la primera fase temporal de creación del Derecho autonómico puede haber materias que, por imposibilidad en el tiempo o por preferencias en el programa legislativo, se encuentren todavía sin regulación autonómica, aun siendo de su competencia, no se trata entonces de un problema de relación entre ordenamientos, en el que uno de ellos complementa al otro supliendo sus defectos cuantitativos, ni es una cuestión a solucionar por medio de la regla del art. 149.3 C.E., ya que se trata de una situación transitoria por definición, mientras que la regla supletoria citada responde a criterios y vocación de permanencia, de aplicación asimismo en el futuro, aun cuando las Comunidades Autónomas hayan elaborado sus ordenamientos propios.

El Abogado de la Diputación General de Aragón concluye su escrito de demanda con la súplica de que se tenga por formalizado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, y concretamente contra su Disposición final primera, en cuanto declara básicos, en unos casos, y de aplicación plena, en otros, los arts. 5, 6, 7, el inciso «conforme a lo establecido en esta Ley» del art. 8, el inciso «en los términos fijados por esta Ley» del párrafo 3.º del art. 11, 14, 15.1, 16, 17.1, 18.1 y 3, 19.2, 22, 23.2, 24, 26, 27.1, 2 y 3, 28, 29.2, 30.1 y 2, 31.1, 32, 33.1, 3, 4 y 5, 34, 35.1, 2 y 3, 36.1, 37.1 y 2, 38, 39, 40.2 y 4, 41, 42.1 y 3, 57.1 b) y 2 b), 58, 59, 60, 62.2, 66 a 73, 86 a 89, 100. Disposiciones adicionales primera, tercera, sexta y novena, Disposición transitoria cuarta, apartado 1, así como el apartado 3 de la Disposición final primera en cuanto declara de aplicación supletoria los restantes preceptos (es decir, los no citados en los apartados 1 y 2), los cuales por conexión y en el indicado concepto deben considerarse asimismo impugnados, y, en sus méritos, previos los trámites legales procedentes, que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los expresados preceptos de la Ley impugnada.

11. Por providencia de 12 de noviembre de 1990, la Sección Segunda del Tribunal acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Diputación General de Aragón, turnado con el núm. 2.486/90; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por

conducto de sus presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º comunicar al Abogado de la Diputación General de Aragón que firma la demanda, que deberá justificar la condición de la representación procesal con que actúa, toda vez que no aparece acreditado en autos este extremo; 4.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

12. Por escrito registrado el 21 de noviembre de 1990, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El Vicepresidente Primero del Senado, mediante escrito registrado el siguiente 26 de noviembre, comunicó el Acuerdo de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. La Sección, por providencia de 5 de diciembre, acordó incorporar a las actuaciones el escrito que, con la documentación adjunta, se había recibido del Abogado de la Diputación General de Aragón, don Juan Antonio García Toledo, mediante el que se acreditaba su condición de representante procesal de dicha parte, como así se le había interesado en la providencia del 12 de noviembre anterior.

13. La Junta de Castilla y León, representada por el Abogado don Santiago Rodríguez-Monsalve Garrigós, interpuso, mediante escrito registrado el 27 de octubre de 1990, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Ello con arreglo a los motivos y argumentaciones que a continuación se consignan:

A) El Estatuto de Castilla y León, sobre la base de la previsión contenida en el art. 148.1.3 C.E., y siguiendo una pauta generalizada en todos los Estatutos de Autonomía, ha atribuido a la Comunidad Autónoma «competencia exclusiva» en la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en su art. 26.1.2. Y ha precisado, en el apartado 2 del mismo art. 26, que en tal materia, como en las demás del listado de su apartado 1, «y salvo norma legal en contrario, corresponde asumir a la Comunidad la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección», aunque, como se precisa en el encabezamiento del apartado 1, «sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 C.E.», es decir, en todo cuanto quepa dentro de los límites marcados en este precepto constitucional. La fórmula es usual y bien conocida, pues, de un modo u otro, ha sido la usada en los distintos Estatutos autonómicos. Quiere decirse que, concretamente, en materia de urbanismo corresponden en exclusiva a la Comunidad Autónoma todas las funciones legislativas y ejecutivas o administrativas, aunque con subordinación al ejercicio de las competencias reservadas al Estado en el art. 149 y con el límite, por tanto, de éstas, pero sólo de éstas. Legislar, en suma, sobre régimen urbanístico es competencia propia de la Comunidad Autónoma, sin otro límite que el que puede resultar de la reserva al Estado, en el art. 149 C.E., de ciertas competencias legislativas que le permiten incidir, desde su posición superior, en la misma realidad abarcada por el urbanismo o en parte de ella. Verdad es que, por otra parte, como se desprende del último inciso del art. 149 C.E., el Estado puede también legislar en las materias en que ello es competencia

de la Comunidad Autónoma, dando a esa legislación un mero carácter supletorio y, por ello, no hay nada que oponer, en principio, desde el punto de vista de defensa de las competencias autonómicas, a que el Estado haga una Ley que de suyo es competencia de las Comunidades Autónomas, si claramente se declara su carácter meramente supletorio de la legislación autonómica. El Estado, en este sentido y sólo en éste, puede, pues, en principio, aprobar hoy una Ley urbanística con pretensiones de alcance al territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en tanto el art. 149.1 C.E. no le otorga otros títulos de potestad legislativa que pudieran superponerse al propio de la Comunidad sobre el urbanismo.

Es muy claro y evidente que el urbanismo no está contemplado en el art. 149.1 entre las materias a que se refieren las competencias exclusivas del Estado. Puede afirmarse, pues, con rotundidad, que la materia del urbanismo, en sentido estricto, está efectivamente reservada en cuanto tal a la competencia de la Comunidad Autónoma y en concreto a su potestad legislativa. Nada puede legislar el Estado sobre urbanismo en cuanto tal, como no sea recurriendo a la vía extraordinaria de las Leyes armonizadoras que habilita en su favor, con especiales requisitos, el art. 150.3 del Texto constitucional. Puede afirmarse por ello que, en rigor, el Estado no puede dictar una Ley ordinaria sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo como la que anuncia el título de la Ley 8/1990, a no ser que lo haga para establecer un derecho supletorio de las Leyes autonómicas en la materia. Ocurre, sin embargo, que dicha Ley ha invertido totalmente la relación que debería existir en ella entre lo supletorio y lo básico o de aplicación plena. De tal modo que se presenta principalmente no como una Ley supletoria estatal, sino como una Ley estatal fundamentalmente básica, cuando no de aplicación plena, y sólo en algunas cosas como supletoria. Y así resulta que, ciertamente, su inconstitucionalidad por invasión de las competencias urbanísticas de la Comunidad Autónoma se encuentra esencialmente en su Disposición final primera, apartados 1 y 2, en cuanto que califican como legislación básica o como legislación de aplicación plena, respectivamente, numerosos preceptos que tendrían que ser considerados como meramente supletorios de la legislación autonómica. Desde luego, nada obstaría a que en una Ley estatal de tipo supletorio sobre urbanismo se introdujeran algunos preceptos con carácter de legislación básica o de legislación de aplicación plena, amparados en legítimos títulos competenciales estatales y con incidencia en el mismo campo de la realidad comprendido en el urbanismo. Pero ello sólo si el Estado lo hace a título distinto del de la ordenación o el régimen urbanístico y dentro de los límites de las competencias que le confiere directamente el art. 149 C.E.

B) Los títulos competenciales esgrimidos por la Disposición final primera de la Ley 8/1990 para justificar la calificación de grandes partes de la Ley como legislación básica o de aplicación plena pretenden agotar las posibilidades que ofrece el art. 149.1 C.E. para incidir legislativamente de ese modo en el ámbito de la realidad propio de la ordenación urbanística. Ahora bien, comenzando por la referencia al título del art. 149.1.1, puesto que las «técnicas» jurídicas del urbanismo pertenecen a la competencia legislativa autonómica y puesto que el Estado carece de competencia para regular el urbanismo, la competencia estatal sobre la base del art. 149.1.1 habrá de limitarse a fijar las condiciones básicas que las Comunidades Autónomas han de respetar a la hora de incidir con su legislación urbanística en el derecho de propiedad y/o en la libertad de empresa o, en

su caso, en otros derechos o deberes constitucionales. Pero ello no legitima al Estado para irrumpir en el ámbito específico, secundario, reservado a la competencia autonómica. Pues bien, la Ley 8/1990 ha venido a establecer una nueva regulación básica del derecho a la propiedad sobre el suelo que modifica sustancialmente la hasta ahora vigente. La Ley, en efecto, lleva a cabo una redefinición de los límites y, por lo mismo, del contenido del derecho a la propiedad sobre el suelo, declarando que no forman parte de éste las facultades urbanísticas, y que éstas pueden adquirirse, en las condiciones legales, de la Administración Pública cuando se ostenta la propiedad sobre terrenos afectados al nuevo servicio público —o función pública— del urbanismo, y que la Administración, también en las condiciones legales, podrá privar de su contenido (útil propio a la propiedad sobre el suelo, mediante la decisión de afectarlo al servicio público urbanístico. Con esto y alguna determinación más, también contenida en la Ley, el poder legislativo estatal no se ha excedido de lo que es su competencia para determinar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la propiedad e, implícitamente, de la libertad de empresa. Aunque mediante esta nueva regulación básica del derecho a la propiedad sobre el suelo obligue a modificar algunas Leyes urbanísticas autonómicas.

La cuestión es, sin embargo, que el legislador estatal debería haberse detenido ahí, en orden a establecer una legislación básica sobre los derechos o deberes constitucionales implicados, dejando a las Comunidades Autónomas el modo de regular cómo se articula técnicamente, jurídicamente, la adquisición de las facultades urbanísticas y la incorporación de los particulares al nuevo servicio público urbanístico (municipal, en principio), etc. Porque esto es ya regulación de la ordenación urbanística, que es competencia de los legislativos autonómicos. Y tanto más, además, cuanto que con la nueva Ley las actuaciones urbanísticas de todo tipo pasan a estimarse actuaciones administrativas que, en el caso de que las lleve a cabo un particular, lo hará no tanto como propietario —la propiedad es sólo una condición o requisito necesario pero nada más— como en cuanto gestor indirecto de un servicio público, bajo la entera dependencia de la correspondiente Administración. Es, en suma, claro que la casi totalidad de la regulación contenida en la Ley 8/1990 no puede justificarse como regulación, ni básica ni no básica, del derecho a la propiedad (ni de la libertad de empresa), pues en realidad tal derecho queda de entrada excluido en cuanto tal del proceso urbanístico y reducido a la condición de mero requisito de identificación de los colaboradores o gestores indirectos del servicio público urbanístico, que es lo que realmente es objeto de la Ley, con manifiesto exceso de la competencia estatal para dictar legislación básica. No hay, por lo demás, en la Constitución otros derechos o deberes constitucionales cuya regulación básica al amparo del art. 149.1.1 pudiera legitimar en todo o en parte lo que no puede ampararse en una regulación básica del derecho a la propiedad o de la libertad de empresa. La Ley dice pretender resolver un grave problema de encarecimiento de la vivienda, pero no es en modo alguno una Ley que trate de garantizar unas condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el disfrute o en el ejercicio del derecho constitucional a la vivienda —a «una vivienda digna y adecuada», en la expresión del art. 47 C.E.—. Ni siquiera se ha esforzado el legislador por tratar de demostrar que así fuera en la exposición de motivos. Todo lo que se dice en la Ley podrá ser más o menos importante para una mayor efectividad del derecho a la vivienda, pero no hay ni una sola técnica específica, dotada de aplicabilidad básica o plena, que trate de garantizar una

verdadera igualdad básica en el derecho a la vivienda. Por lo demás, ni siquiera se invoca en la Ley un eventual intento de apoyo en la regulación básica de los deberes prestacionales a los que se refiere el art. 31.3 C.E. Y es que, desde luego, tampoco parece que tenga entidad de deber constitucional —para así entrar en el ámbito del art. 149.1.1— el que se configura en el art. 8 de la Ley 8/1990, a cargo de los propietarios de suelo afectado a procesos urbanísticos, para que se incorporen a éstos en las condiciones y plazos previstos en el planeamiento o legislación urbanística aplicables, etc. La existencia o no de tales deberes es algo que debe ser establecido por el legislador urbanístico autonómico, como parte de la regulación del servicio urbanístico —conforme a las nuevas bases estatales—, sin que exista en la Constitución base alguna para justificar un poder legislativo directo del Estado sobre tal cuestión, una vez que las actuaciones urbanísticas han quedado separadas realmente del derecho a la propiedad como tal. Ciertamente, si un terreno queda afectado al urbanismo parece evidente que, lo digan o no los legisladores autonómicos, tendrá que incorporarse al correspondiente proceso urbanístico, ya en manos de la Administración. Su propietario, por tanto, o se incorporará a ese proceso o tendrá que aceptar que otro ocupe su lugar mediante expropiación, venta forzosa, etc., pero todo esto es el legislador autonómico quien debe regularlo y el Estado no tiene títulos para condicionar su autonomía con preceptos básicos.

C) El segundo de los títulos invocados por la Ley 8/1990 para justificar parte de su legislación básica y, sobre todo, de su legislación de aplicación plena es el del art. 149.1.8 C.E., es decir, la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil. Con tal invocación el Estado parece querer cubrir las normas de la Ley concretamente relativas a la regulación del derecho de propiedad. A esta pretensión debe objetarse de inmediato que el régimen de la propiedad privada excede de la legislación civil (STC 37/1987, fundamento jurídico 8.º). Carece, pues, de legitimidad constitucional invocar aquí la legislación civil como un título de competencia estatal oponible a la competencia autonómica en materia urbanística. Lo «civil» aquí de competencia estatal —en cuanto a la propiedad concretamente— quedaría absorbido por la competencia ya analizada sobre la regulación básica de los derechos constitucionales.

Por lo que atañe a la competencia sobre planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.), además de lo dicho en la STC 37/1987, fundamento jurídico 7, se ha de señalar que una Ley de régimen urbanístico no puede ser considerada como reguladora de las bases y de la coordinación de la planificación de la actividad económica. Y lo que permite al Estado el art. 149.1.13 no es determinar las bases del planeamiento urbanístico, físico, o su coordinación, sino las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es cosa distinta, aunque, bajo cierta perspectiva, también la actividad urbanística forme parte de la actividad económica y, en cuanto tal, sea también insertable en la planificación general económica.

Otro de los grandes títulos esgrimidos por el autor de la Ley 8/1990, tanto en el apartado 1 como en el 2 de su Disposición final primera, es el del art. 149.1.18 C.E. (régimen jurídico de las Administraciones Públicas y, en particular, legislación sobre expropiación forzosa, la básica sobre concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones). Especial importancia tiene aquí la competencia reservada al Estado sobre la legislación relativa a la expropiación forzosa, que es, en efecto, una competencia legislativa plena estatal;

sólo el Estado puede regular la expropiación a nivel legislativo, e incluso a cualquier otro nivel normativo. Ahora bien, dada la doctrina del Tribunal en la STC 37/1987, fundamento jurídico 6.º, es asimismo indudable que la Comunidad Autónoma actora está dotada, como las demás, de potestad expropiatoria y de la potestad de determinar por vía legislativa —o, en su caso, reglamentaria— las *causae expropriandi* que considere justificadas en las materias en las que disponga de potestad legislativa, como son las de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Por lo demás, aunque el régimen de las valoraciones debe establecerse por la Ley estatal, ello debe hacerse de modo que no se irrumpa en el ámbito legislativo propio de las Comunidades Autónomas, es decir, con el suficiente grado de abstracción y sin descender a emplear referencias que condicionarían o impedirían la libertad de conformación del sector material de que se trate, que es propia del legislador autonómico. Lo mismo habría que decir respecto a la regulación por el Estado del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Estas competencias no pueden vaciar de hecho de potestad legislativa a las Comunidades Autónomas o emplearse para establecer legislación básica en materias en que la Constitución no la reserva al Estado.

Ya se ha dicho que con la nueva Ley 8/1990 la gestión urbanística asignada a los particulares —a condición de que tengan la propiedad del suelo— es una gestión indirecta de un nuevo servicio público. La situación de propietario se asemeja, pues, a la del concesionario de la Administración, aunque la técnica empleada por esta Ley para encomendar la gestión a quienes tienen esa condición sea distinta. Pues bien, conviene advertir que la competencia estatal sobre la legislación básica de concesiones administrativas y contratos no legitimaría una regulación estatal detallada del régimen de concesión de la gestión urbanística a los propietarios como la que se hace en la Ley 8/1990, ni siquiera interpretando en un sentido muy lato la noción de concesión administrativa. La competencia estatal sólo legitima para regular las bases de la institución administrativa correspondiente y no para entrar en las especialidades con que pueda querer aplicarse en sectores materiales determinados que sean de la competencia autonómica. Finalmente, por lo que se refiere al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, parece claro que la Constitución se refiere al régimen jurídico general de los diversos tipos de Administraciones Públicas, pero no a las disposiciones dirigidas específicamente a regular la actuación de las Administraciones en las diversas materias. La intervención de los municipios y/o de otras Administraciones Públicas en la ordenación urbana, si bien ha de sujetarse a las bases del régimen jurídico general de las correspondientes Administraciones Públicas, no tiene por qué quedar sometida a una legislación básica específica de carácter estatal, que excedería de lo que es la regulación básica del Derecho administrativo, del régimen general aplicable a dichas Administraciones, para pasar a ser propiamente una legislación sectorial básica, no reservada, desde luego, en el art. 149.1.18 C.E., al Estado.

Aunque la materia del art. 149.1.23 C.E. (medio ambiente) se invoca también como fundamento de la competencia estatal para dictar la legislación básica que se contendría en la Ley 8/1990, según su Disposición final primera, apartado 1, la verdad es que muy escasas normas de dicha Ley pueden ampararse en tal título competencial. De hecho ninguno de los preceptos cuya calificación como legislación básica es objeto de la impugnación instrumentada en el presente recurso puede encontrar cobertura, como se verá, en lo que razo-

nablemente podría ser considerado como bases de la protección medioambiental.

D) Tras lo expuesto, procede ya demostrar artículo por artículo la inconstitucionalidad de la Disposición final primera de la Ley en tanto que declara legislación básica o, en otros casos, legislación de aplicación plena los preceptos legales que cita.

Art. 8. Este artículo no puede encontrar fundamento en la competencia estatal para regular las condiciones básicas del derecho de propiedad, porque según el art. 1 de la misma Ley el proceso urbanizador o edificatorio no es ya algo que compete al propietario por su derecho de propiedad, sino que constituye una función o servicio público propio de la Administración. Debe ser el legislador autonómico quien, en principio, regule ese nuevo servicio público y determine el modo y las condiciones en que los particulares hayan de incorporarse al denominado proceso de la urbanización y edificación urbana. Esto no es ya algo relacionado con el derecho de propiedad, aunque éste haya de tenerse lógicamente en cuenta, sea para contar con sus titulares sea para expropiarles de una u otra forma. La igualdad básica en cuanto al ejercicio y contenido del derecho a la propiedad sobre el suelo no se ve afectada porque los legisladores autonómicos dispongan en este orden unas u otras cosas, y no hay razón, desde la igualdad básica en el derecho a la propiedad, para imponer a todas las Comunidades Autónomas un determinado tipo de deber de los propietarios en el orden administrativo-urbanístico, que realmente no se vincula al derecho de propiedad, dada la previa opción del legislador estatal ya indicada, y que no es sino una técnica jurídico-administrativa de obtener la colaboración privada en la actuación urbanística, que no tiene por qué imponerse en todo el territorio español de la misma forma. Este artículo hace nacer el deber de una técnica urbanística precisa, cual es el planeamiento, que tampoco el Estado tiene potestad legislativa ordinaria para imponer a las Comunidades Autónomas, ni en sí misma ni como fuente concreta del deber de incorporación a la actuación urbanística. Así, el art. 149.1.1 no ofrece cobertura alguna a este artículo. Ni atendiendo al derecho de propiedad, ni atendiendo a ningún otro derecho o deber constitucionalmente garantizado. Qué relación, sino muy remota, puede tener este precepto con una garantía estatal de igualdad en el derecho a la vivienda El art. 31.2 C.E. podría justificar que el poder legislativo estatal aprobara una Ley en orden a determinar las condiciones básicas para que las Leyes autonómicas establecieran prestaciones públicas obligatorias, deberes prestacionales públicos. Lo que no puede hacer el legislador estatal —sobre la base del art. 149.1.1 C.E.— es establecer él esos deberes en materias cuya regulación legislativa es competencia autonómica. Por lo demás, ni las materias 8 o 13, ni menos aún la 18 o la 23, del art. 149.1 C.E. dotan tampoco al Estado de una potestad legislativa básica para dictar este artículo.

Art. 9. Hay que repetir aquí lo dicho anteriormente. No es ésta una regulación del derecho de propiedad, toda vez que las facultades urbanísticas y sus requisitos condicionantes o sus contenidos ya no integran el contenido de ese derecho, sino que forman parte del servicio público urbanístico y se otorgan o conceden a los particulares del modo que juzgue oportuno el legislador competente en materia urbanística, que es el autonómico, directamente, y sólo supletoriamente el Estado. Sólo se podría reconocer un carácter legítimamente básico al establecimiento del principio de equitativa distribución de beneficios y cargas en cualquier proceso urbanístico, cualquiera que sea la modalidad técnico-jurídica de éste, que toca al legislador autonómico establecer. En este sentido, en el art. 3 de la Ley debería haberse incluido

el adjetivo «equitativo» junto al sustantivo «reparto». Con eso bastaría. Hay que repetir asimismo lo dicho en el artículo anterior sobre la ausencia de otros títulos competenciales estatales respecto de la legislación básica que cubran a este precepto.

Art. 11. A pesar de la apariencia de este precepto, tampoco es una norma reguladora del derecho de propiedad, salvo en cuanto al punto 4. Aunque los derechos que contempla se incorporen a la esfera jurídica de quien ha de tener la propiedad del suelo, se trata de unos derechos administrativos otorgados por disposiciones o actos administrativos que luego la Ley detalla y que no tienen por objeto directo cosas, sino actividades: Urbanizar, aprovechar urbanísticamente, edificar. Actividades que se proyectan sobre la cosa objeto de la nuda propiedad que ha de estar en la base, pero que no se reconocen al propietario por su condición de tal sino en cuanto colaborador o gestor del servicio público que dichas actividades constituyen ahora para el legislador estatal. Esa llamada integración del contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria por la adquisición sucesiva de estos derechos no es propiamente tal, dado el grado de entera dependencia con respecto de la Administración urbanística con que se otorgan tales derechos al propietario. La propiedad no se integra en esta Ley con nuevas facultades o derechos, sino que simplemente el titular de un derecho de propiedad nuda sobre el suelo afectado al proceso urbanístico adquiere unos derechos de gestión urbanística, entrando en particular relación con la Administración por esta causa: Unos derechos *propter rem*, ciertamente, pero unos derechos de estatuto independiente del derecho de propiedad, que adquiere el propietario pero que no forman parte en realidad de la propiedad. Y todo ello como una manifestación exclusiva de una determinada manera de regular la función o el servicio urbanístico, que es competencia autonómica. Con la debida adaptación de las primeras líneas del precepto sólo podría salvarse y reconocerse de carácter básico a su núm. 4, en cuanto que ahí sí que parece indudable que se regula un determinado modo de adquirir un nuevo derecho de propiedad, vinculado al derecho de propiedad sobre el suelo, que es el derecho a la propiedad sobre lo edificado conforme a licencia o conforme a la ordenación urbanística, mejor, vigente en cada sitio.

Art. 12.1, 3 y 4. En cuanto regulador del modo de conferir a los particulares una primera participación en el servicio público urbanístico que se desprende de la Ley desde sus primeros preceptos, hay que volver a repetir que, siendo mero urbanismo, la competencia para su regulación legislativa es de la Comunidad Autónoma y no del Estado. Este no puede regular sino supletoriamente si debe haber o no planeamiento o cuál deba ser el instrumento jurídico para conceder a un particular el llamado derecho a urbanizar. Ni siquiera hay título jurídico constitucional suficiente que permita al Estado configurar de determinado modo las llamadas facultades o derechos urbanísticos. Las Comunidades Autónomas deben poder configurarlos como quieran, una vez que ya no son algo inherente a la propiedad. Por lo demás, el Estado no puede habilitar directamente al planeamiento como lo hace en el apartado 4 de este artículo, con carácter de legislación básica. Esta determinación corresponde al legislador urbanístico.

Art. 13.1. En tanto que este artículo predetermina modalidades concretas del planeamiento urbanístico —Plan General, planeamiento de desarrollo de éste—, se está excediendo de la competencia del Estado para establecer legislación básica. Si el Estado quiere establecer un principio procedimental participativo, probablemente pueda hacerlo sobre la base del art. 149.1.18 C.E., o incluso del 149.1.1 en relación con el 23.1 y 129.1

de la misma Ley fundamental, pero ello deberá hacerse del modo abstracto que evite invadir el ámbito competencial propio de la potestad legislativa autonómica en materia urbanística.

Art. 14. Este precepto es uno de los que pone de relieve la naturaleza de los llamados en la Ley derechos urbanísticos. Es evidente que tanto la figura de unidad de ejecución como las demás que conforman el contenido de este precepto son estrictamente urbanísticas y deben, por lo tanto, considerarse objeto propio de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma. Ninguno de los títulos competenciales estatales da cobertura a la pretensión de dar a este artículo carácter de Ley básica. Se trata de la regulación de un modo de extinción de un derecho administrativo —el de urbanizar— que tiene por objeto una actividad del servicio público urbanístico. El apartado 2 puede considerarse válido incluso como Ley de aplicación plena, pero es perfectamente innecesario por tenerlo ya establecido con carácter general y bien preciso la Ley de Procedimiento Administrativo e incluso el art. 105 c) C.E.

Art. 15.1. Se trata de otra determinación propiamente urbanística, relativa a otro de los derechos urbanísticos configurados por la Ley impugnada, excediéndose de la competencia estatal en cuanto pretende dotarla del carácter de legislación básica y por ende preferente a la autonómica. No se regula aquí nada sobre el derecho de propiedad, desprovisto por la Ley de toda posibilidad de aprovechamientos urbanísticos y reducida a simple situación jurídica de relación con el suelo, sin contenido de utilidad alguno propio, a partir del momento en que ese suelo queda afectado al servicio público urbanístico mediante su calificación de suelo integrado en los procesos urbanos. El derecho al aprovechamiento urbanístico pertenece a la Administración, al poder público, y se concede a los particulares que colaboran con el servicio público urbanístico en las condiciones y forma que fija la Ley. Pero esa Ley debe ser, en principio, autonómica y sólo supletoriamente estatal.

Art. 16. En coherencia con cuanto se lleva expuesto, hay que sostener aquí que la determinación de la existencia de distintos tipos de suelo a efectos del proceso urbanístico es algo que compete establecer exclusivamente a las Comunidades Autónomas, o, al menos, con preferencia a lo que el Estado pueda disponer por vía de supletoriedad. Máxime tras haber excluido la Ley básica estatal del contenido del derecho de propiedad y de la libertad de empresa que le está de ordinario vinculada todo cuanto se refiere a la urbanización y edificación urbana. Y, por supuesto, la determinación de los aprovechamientos apropiables, es decir, reconocibles al titular de un terreno —que a eso se reduce, en efecto, la trascendencia jurídica de la propiedad, a una pura titularidad formal sobre el terreno— en cuanto gestor indirecto del servicio público urbanístico, parece que ha de entrar de lleno dentro de lo que corresponde ponderar y fijar al legislador autonómico, cuando no al municipio responsable del desarrollo de su propio medio urbano. Siendo como es, a partir de la nueva Ley, dicho aprovechamiento algo concedido por la Administración para la mejor consecución de los intereses públicos encomendados al servicio público urbanístico, no se está ante dimensión alguna de un derecho constitucional —como el de propiedad— cuyas condiciones básicas debieran ser igualadas por el legislador estatal. La referencia a la expropiación que se hace en el apartado 2 no cambia las cosas. Cuando se trata de derechos administrativos otorgados por la Administración, la Administración concedente o la Ley con competencia para regularlos puede obviamente señalar su valor, especialmente para los casos en que se quiera proyectar sobre éste una sanción por incumplimiento de condiciones, que es a lo que en

realidad se alude en dicho precepto como en otros que se verán.

Art. 17.1. Si el derecho al aprovechamiento urbanístico formara parte del contenido propio del derecho de propiedad sobre el suelo —como ocurría antes de esta Ley—, estaría justificada una legislación básica estatal que, en términos más abstractos que los empleados por este artículo y los demás que se están analizando, garantizara unos mínimos de igualdad en todo el territorio español al contenido urbanísticamente útil del derecho de propiedad sobre el suelo, sin necesidad de entrar a predeterminar las técnicas que hayan de aplicarse para lograrlo. Pero como tal derecho al aprovechamiento urbanístico es ahora un derecho concedido por la Administración que se adiciona a la nueva propiedad sobre el suelo, sin integrarse propiamente en él, ni siquiera posee el Estado competencia para establecer aquellas condiciones básicas de igualdad en su alcance. Son las Comunidades Autónomas las únicas con potestad legislativa en todo lo relativo al nuevo servicio público urbanístico. En cualquier caso, es evidente que ninguna necesidad hay de imponer desde el Estado modalidades técnicas urbanísticas como las «unidades de ejecución», «suelo urbano», el «planeamiento», «áreas de reparto», en las que se basa el precepto analizado. Por todo ello, tampoco este artículo puede ser calificado de legislación básica.

Art. 18.1 y 3. La reducción del derecho al aprovechamiento urbanístico que se establece aquí, por razón de incumplimiento de unos plazos que han de establecerse preceptivamente por la Administración o directamente por el legislador en orden al ejercicio de dicho derecho, constituye —como esta misma imposición de unos plazos— una medida de política urbanística exclusivamente, que, por ello, corresponde al legislador autonómico determinar la conveniencia de su previsión y regulación. Además, en cuanto este artículo determina una *causa expropiandi* —para la expropiación propiamente dicha o para esa figura especial de expropiación que es la venta forzosa— de ese mismo derecho administrativo al aprovechamiento urbanístico, es claro que está invadiendo la competencia legislativa autonómica para determinar los supuestos expropiatorios en materia urbanística. En fin, la fijación del valor del derecho a expropiar o revocar por la Administración en el caso, en cuanto medida sancionadora del incumplimiento de unos deberes o condicionamientos administrativos del derecho concedido anteriormente, es algo que indiscutiblemente debe ser competencia del legislador autonómico o de la Administración urbanística sobre la base de las determinaciones habilitantes de aquél. No se trata aquí de valoraciones o de criterios de valoración de los bienes o derechos expropiados en sí mismos, en el sentido en que el Tribunal Constitucional ha dicho que deben ser competencia legislativa estatal, sino de una manifestación de la potestad sancionadora administrativa, cuya regulación debe considerarse competencia propia de quien tenga la competencia legislativa sobre la materia correspondiente. Sólo en la medida en que dicha potestad es objeto de ciertos derechos constitucionales importantes (arts. 24 y 25 C.E.) debe entenderse legitimado el Estado para disponer las condiciones básicas de satisfacción de esos derechos. Pero no parece que la previsión del art. 18 sea reconducible a este ámbito competencial. El *quantum* de las sanciones no tiene por qué considerarse integrante de las condiciones básicas de los derechos constitucionales frente a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Y lo mismo habría que decir si se pretende dar cobertura a este precepto desde la competencia legislativa básica del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18), del que podría entenderse que forma parte la regulación general de su potestad san-

cionadora. Sin que, por lo demás, deba perderse de vista que lo que se regula en el art. 18 es una potestad sancionadora ejercitable desde una posición de supremacía especial de la Administración, es decir, en el seno de relaciones de sujeción especial, y ya se sabe que la trascendencia y régimen de las sanciones en este ámbito no coincide plenamente con los de las sanciones de supremacía general.

Art. 19.1 y 2. Deben darse por reproducidas aquí las razones ya expuestas a propósito de los artículos anteriores. Ha de reiterarse que si el derecho al aprovechamiento, como los demás derechos urbanísticos, no son algo inherente a la propiedad sino concesión administrativa, debe ser el legislador urbanístico —el autonómico, por tanto— quien elija y determine el modo de atribuirse todos esos derechos, sin que el Estado posea facultades normativas para imponer a las Comunidades Autónomas unos criterios al respecto, como pretende hacer en este y en otros de los preceptos que se analizan. Se trata de cuestiones relativas a la ordenación urbanística que no afectan a derechos ni a deberes constitucionales, cuya igualdad básica hubiera de garantizar la Ley estatal, que nada tienen que ver con la legislación civil ni con la planificación económica, ni con el medio ambiente ni con el régimen jurídico general de las Administraciones Públicas.

Art. 20. La determinación del modo de adquirirse por un particular el derecho a edificar —separado ya por esta misma Ley en su parte realmente básica del derecho de propiedad— es algo propio de la política legislativa urbanística. El Estado carece de títulos para imponer que dicho derecho haya de adquirirse por lo que, sin duda por inercia histórica, denomina «licencias», sin que pueda reconocerse ya en tal acto una verdadera y propia licencia, sino más bien un auténtico acto de concesión administrativa, constitutivo de derechos *ex novo*. La regulación, asimismo, de las condiciones de adquisición del derecho del que se trata debe entenderse competencia autonómica, sin que tenga por qué imponerse lo establecido en el último inciso del precepto.

Art. 22. Ya se ha explicado anteriormente (art. 18) que el Estado carece de competencia para disponer una legislación directa y preferente a la autonómica —una legislación básica— respecto a la determinación de las causas de expropiar y la concreción cuantitativa de sanciones.

Art. 23. Si la concesión del derecho a edificar —o del servicio público de edificación de determinados edificios— es algo que compete regular al legislador autonómico, es obvio que es a él al que le corresponde regular cuanto se contiene en este artículo. Tan sólo la exigencia de la previa audiencia del interesado es algo tan indispensable para él como lo es para el legislador estatal si tuviera competencia en esta materia. Es la Ley de Procedimiento Administrativo la que ya lo exige, aunque aquí o en cuantas Leyes se quiera se reitere además tan fundamental e imprescindible requisito.

Art. 24. Se trata de una regulación de los efectos de la extinción del derecho administrativo a edificar, que, por cuanto se lleva expuesto, ha de estimarse, sin duda, competencia exclusiva del legislador autonómico. Este precepto no puede tener otro valor que el meramente supletorio de la legislación autonómica. Deben reproducirse las razones expuestas (arts. 18 y 22, principalmente) sobre la competencia autonómica para regular o determinar las causas de expropiar y el alcance de las sanciones en concreto. Por lo demás, como cualquier acción sobre el suelo, cuya propiedad ha sido convertida por la Ley en nudo dominio, es algo propio de la Administración, que sólo podrán llevar a cabo los particulares por concesión de ella, el régimen de las «autorizaciones» y órdenes administrativas para cualesquier actuaciones

sobre el suelo, y lo que se apoya en él —al menos hasta que se patrimonialice, se asuma en el derecho a la propiedad, lo edificado, pero quizás también después—, es algo que corresponde fijar exclusivamente al legislador autonómico. No está en juego aquí nada sobre lo que el Estado pueda establecer legislación básica, una vez excluido por ésta del contenido del derecho a la propiedad cuanto se refiere al proceso urbanístico y edificatorio en forma urbana.

Art. 26.2 y 3. La incompetencia del Estado para dictar este precepto como legislación básica es tan manifiesta como la de los artículos precedentes. Valen aquí las razones ya expuestas especialmente a propósito de los arts. 18, 19, 20 y ss.

Art. 27.2 y 3. La Ley, en el art. 27.2 y en otros preceptos, mezcla el valor de las facultades urbanísticas adquiridas de la Administración para realizar la gestión urbanística y el de los elementos materiales que se van adicionando al suelo como consecuencia de su ejercicio, con el valor del terreno, del suelo mismo, único bien sobre el que se proyecta la nuda propiedad de su titular, según la misma Ley. En realidad, son derechos diferentes y obviamente deben tener cada uno de ellos su propia valoración. El art. 27.2, aparte de sus posibles deficiencias técnicas, podría, sin inconveniente, considerarse legislación básica estatal con sólo suprimir «cuando se solicitó la licencia», pues esta referencia entra ya en el campo propio de la competencia legislativa autonómica. La inconstitucionalidad de la calificación del art. 27.3 como legislación básica deriva de las mismas razones ya repetidamente expuestas: Está en dependencia de todo el sistema o régimen urbanístico que esta Ley organiza y que sólo el legislador autonómico puede organizar, especialmente si, como la propia Ley dispone, todo eso es ya algo realmente ajeno al derecho a la propiedad; sólo el legislador autonómico puede establecer en esta materia urbanística las *causae expropriandi*, por otra parte (el legislador estatal sólo supletoriamente, en el mejor de los casos).

Art. 28. En cuanto al apartado 1, se trata de un aspecto de la regulación del derecho al aprovechamiento urbanístico, por lo que, según lo ya razonado anteriormente, debe considerarse competencia propia del legislador autonómico, que debe tener entera libertad de recurrir o no a esa figura o/y de regularla como lo considere más oportuno. Por lo que se refiere al apartado 2, habría que decir lo mismo. Realmente no hay innovación del ordenamiento registral que pudiera ampararse en el art. 149.1.8 C.E., sino mera conexión con las consecuencias de dicho ordenamiento del Registro de la Propiedad —que sí es competencia estatal— en la regulación específica objeto de este artículo. Y es ésta la que no puede estimarse competencia estatal, como no sea a título meramente supletorio.

Art. 30.1 y 2. Las figuras de los «planes generales», las «áreas de reparto», el «suelo urbanizable» son propias de la legislación urbanística, que es competencia propia de las Comunidades Autónomas y sobre las que el Estado carece de títulos competenciales para establecer normas básicas, máxime cuando todo el proceso urbanístico y edificatorio ha quedado excluido del derecho constitucional a la propiedad y convertido en una suerte de servicio público reservado al poder público, el del urbanismo, competencia exclusiva autonómica. El modo de atribuir la Administración a los particulares una participación más o menos amplia en la gestión de ese servicio es competencia del legislador autonómico. Cómo haya de contarse con los propietarios del suelo afectado a ese servicio público, qué sistema haya de organizarse, en su caso, para equilibrar beneficios y cargas del proceso urbanístico, etc., son cuestiones que debe resolver la legislación autonómica. El Estado ya no tiene títulos para

dictar ahí una legislación básica. Máxime tras la decisión trascendental de la propia Ley de vaciar al derecho de propiedad de toda facultad urbanística.

Art. 31.1. El Estado carece de títulos competenciales para dar a este precepto carácter de legislación básica. Es una norma de pura regulación urbanística. No hay que obligar a las Comunidades Autónomas a disponer un sistema urbanístico como el que sirve de base a este precepto.

Arts. 32, 33.1, 3, 4 y 5, 34; 35.1, 2 y 3 y 36.1. Todo este bloque de preceptos, relativos al cálculo de los llamados aprovechamientos tipo, carece de toda justificación como legislación básica. Se trata de la regulación de una técnica urbanística al servicio de la determinación del derecho al aprovechamiento urbanístico y que, por tanto, como éste mismo, es algo que corresponde regular en exclusiva al legislador autonómico, sin perjuicio de la posibilidad de su mantenimiento como derecho estatal supletorio. No se está regulando ya aquí la propiedad, sino un eventual derecho de gestión indirecta de un nuevo servicio público, independiente del derecho de propiedad según la propia Ley.

Arts. 37.1 y 2, 38 y 39. En cuanto elementos de la regulación del derecho al aprovechamiento urbanístico merecen idénticas consideraciones que éste: Son campo de la competencia reguladora de las Comunidades Autónomas. No hay títulos competenciales en la Constitución para dar a estos preceptos carácter de legislación básica. Se está ante la configuración legal de un eventual derecho administrativo a la gestión de una actividad implícitamente declarada servicio público reservado a la Administración: La actividad edificatoria, en concreto, el medio urbano.

Arts. 40.2 y 4, 41 y 42.1 y 3. Una vez más se está ante regulaciones específicamente urbanísticas, que parten de una determinada opción en la ordenación técnico-jurídica de la actuación urbanizadora y edificatoria y de la participación en ella de los particulares. Una opción que la Constitución no legitima, por ningún concepto, al legislador estatal para su adopción, salvo por vía supletoria.

Art. 29.2. Se altera aquí el orden de la numeración de los artículos analizados. Se trata de un precepto de «aplicación plena» según la Disposición final primera de la Ley, apartado 2. No se niega, desde luego, la competencia exclusiva del Estado para determinar las relaciones con el Registro de la Propiedad. Ocurre, sin embargo, que al ejercer su poder legislativo sobre ello debería hacerlo de un modo más abstracto, que no condicionara las determinaciones normativas que en el orden urbanístico son propias del legislador autonómico. Este artículo, por tanto, en cuanto se refiere concretamente a los deberes urbanísticos mencionados en el art. 15 de la Ley, incurre en exceso de poder: No entra ya en el ámbito de la competencia legislativa del Estado, como no sea en un plano meramente supletorio.

Art. 57.1 b). Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, corresponde al legislador autonómico determinar las causas de las expropiaciones que instrumentalmente procedan en las materias cuya regulación caiga bajo su competencia, como es, aquí, la materia del urbanismo. Por lo demás, ya se ha dicho que la institución de las áreas de reparto no puede imponerse a las Comunidades Autónomas por ser una técnica jurídico-urbanística, que no entra en los ámbitos de competencia legislativa estatal, salvo si ésta se limita a establecer derecho supletorio.

Art. 58. La competencia sobre la legislación de expropiación forzosa que corresponde al Estado no incluye ni la determinación de los supuestos expropiatorios en materias de competencia legislativa autonómica, ni la determinación del momento en que haya de emplearse

este instrumento en el ámbito, por ejemplo, de las actuaciones urbanísticas. Determinar esto pertenece a la política legislativa urbanística y no compromete aspecto alguno de la institución expropiatoria en cuanto tal, que es a lo que debe limitarse la regulación estatal. Por lo demás, la existencia o no de planes generales y de programas de actuación es algo que corresponde regular al legislador autonómico urbanístico, no al Estado. En segundo lugar, la garantía que quiere establecerse en los apartados 2 y 3 de este precepto, muy loable y justificada, probablemente debiera establecerse por la Ley con un alcance mucho más general, en favor de todos los propietarios cuya propiedad sobre el suelo se vea vaciada de contenido al quedar afectado el suelo que sea su objeto al proceso urbanístico. Esa expropiación oculta debería ser exigible por los propietarios por medios eficazmente garantizados por la Ley estatal con carácter general, como algo realmente integrante de las condiciones básicas del derecho de propiedad y del régimen general expropiatorio. Si determinada medida implica o trae consigo un efecto realmente expropiatorio, los expropiados deben tener asegurado el modo de exigir que esa ablación vaya acompañada de las garantías constitucionales del art. 33.3 C.E., y concretamente de la facultad de exigir el pago del justiprecio, si no antes de que se produzca el efecto ablativo, sí, al menos, de modo inmediato o en un corto plazo. Lo contrario es realmente un fraude de los derechos constitucionales. Ahora bien, en cuanto este precepto remite a los criterios de valoración de esta Ley y en particular al art. 38 de la misma, o se refiere al 75 por 100 del aprovechamiento correspondiente al área de reparto en que el terreno se encuentre incluido, la Ley está entrando en aspectos que ya exceden del ámbito competencial estatal por razón de la expropiación o de la garantía de unas condiciones básicas de igualdad para la propiedad. La valoración de las facultades urbanísticas deben poder hacerla las Leyes autonómicas urbanísticas como parte de su política legislativa en esta materia. Se trata no de valoraciones por razón de expropiación, sino de valoraciones más generales de unos derechos que el legislador conforma, aunque luego hayan de tomarse como tales para las expropiaciones también.

Art. 59. Este largo artículo regula una institución nueva a la que da la denominación de «ocupación directa» y que permite a la Administración urbanística ocupar *de facto* los terrenos de que se trate inscribiéndolos incluso en el Registro a su nombre (apartado 4), con la única garantía para los propietarios del reconocimiento o adjudicación de unos derechos de aprovechamiento urbanístico que se podrán hacer efectivos en otros terrenos y que se inscribirán también, por separado, en el Registro (apartado 5). No parece que esta nueva figura pueda encontrar cobertura en la competencia legislativa estatal sobre la expropiación, ya que no encaja en esta institución. Tampoco es relevante su regulación para la igualdad básica del derecho de propiedad, ya que esa igualdad básica la ha establecido de un plumazo la nueva Ley al excluir del contenido de la propiedad sobre el suelo toda facultad relacionada con la urbanización y la edificación urbana. Ciertamente, hay en este artículo algunas regulaciones registrales que son competencia estatal. Pero el precepto en este punto, para no condicionar las políticas legislativas urbanísticas autonómicas inconstitucionalmente, debería hacer sus determinaciones de un modo condicionado, señalando, por ejemplo, que, en el caso de que las legislaciones autonómicas separasen una titularidad ocupacional sobre el suelo y los derechos al aprovechamiento urbanístico que inicialmente se hubieran constituido sobre el mismo suelo con la finalidad de asignarlos a otras parcelas distintas, tendrán acceso diversificado al Registro de la Propiedad

una y otra situaciones jurídicas en la forma que pudiera indicarse. Pero no puede el Estado, en suma, dar carácter de norma legal de aplicación básica en todo el territorio nacional a toda esta regulación de la llamada ocupación directa. Es verdad que el sistema de la Ley no obliga en realidad a utilizar esta ocupación directa, que siempre se trata como alternativa facultativa a la expropiación, pero no es menos cierto que, al calificarse como legislación básica, es norma que no puede ser desplazada por la legislación autonómica, con lo que queda a disposición de las administraciones urbanísticas, guste o no a los legisladores autonómicos. Y esto es lo que no es de recibo bajo el actual sistema de distribución de competencias legislativas.

Art. 61. De nuevo se está ante normas puramente urbanísticas que corresponde dictar a los legisladores autonómicos. Por razonables que puedan parecer, el Estado carece de competencia constitucional para dar a este precepto carácter de legislación básica.

Art. 62.2. ¿En qué título competencial puede basarse la calificación de tal precepto como de aplicación plena? ¿En el relativo a la expropiación? ¿En el de la legislación civil? Se trata, por lo demás, de un principio de Derecho que resulta bastante elemental el que aquí se afirma. Si se entiende que es inconstitucional es sólo en la medida en que contiene una referencia incondicionada a la técnica de las unidades de ejecución, que es algo que no corresponde regular al Estado. Pero bastaría con entender que lo que quiere establecerse aquí es algo subordinado a la existencia de esas unidades de ejecución en las actuaciones urbanísticas. Condicionado de esta manera el precepto, habría que admitir, o no habría inconveniente en admitir, su naturaleza de legislación de aplicación plena, si se quiere.

Art. 63.1. La Ley estatal carece de legitimación para imponer esta técnica de la venta forzosa al ordenamiento urbanístico de las Comunidades Autónomas para los supuestos que el precepto indica. La venta forzosa puede considerarse una variedad expropiatoria, pero ya se ha dicho que los supuestos de expropiación, aun entendida *lato sensu*, corresponde fijarlos al legislador autonómico en materia urbanística. Lo que sí podría y debería, en cambio, hacer la Ley estatal es establecer un régimen básico, al menos, cuando no integral, de la venta forzosa, poniéndolo a disposición —como hace con la expropiación en sentido estricto— de las legislaciones autonómicas que quieran libremente utilizar tal técnica; siempre en términos abstractos que no comprometan la libertad de conformación del legislador autonómico en sus propias áreas materiales. Precisamente al revés de lo que se hace en este precepto de la Ley 8/1990.

Art. 66. Cabe aceptar la competencia estatal para determinar de modo igual el valor del suelo no urbanizable, en cuanto no afectado al servicio público urbanístico creado implícitamente por esta nueva Ley. Pero no ocurre lo mismo con la valoración de lo que se añade al suelo como consecuencia del proceso urbanístico. Sobre todo porque el legislador estatal no debe poder condicionar por esta vía la libertad de conformación del legislador autonómico, que ni siquiera tiene por qué verse sujeto a aceptar las distinciones de que parte esta Ley: Suelo urbanizable programado o no, con uno u otro tipo de planeamiento, etc. Y que mucho menos debe servir para obligar a las Comunidades Autónomas a distinguir o diferenciar determinados derechos urbanísticos, de acuerdo con el sistema de esta Ley. El valor, además, de los derechos que se constituyan en los particulares en el proceso urbanístico debe poder depender del régimen que el legislador autonómico dé a ese servicio público urbanístico que la Ley obliga a admitir. No está en juego aquí ya el valor del suelo, de la propiedad sobre el suelo, sino el valor de los derechos urbanísticos que

pueden adquirirse sobre aquélla. El valor del llamado suelo urbanizable según el grado de las facultades urbanísticas adquiridas es en realidad el valor de la propiedad sobre el suelo privado de facultades urbanísticas, más el valor de las facultades urbanísticas que la Administración haya conferido. Aquél no variará. Lo que cambiarán serán éstas y su eventual valor; un valor que debe poder ser tan cambiante territorialmente como su misma existencia, según las previsiones del legislador autonómico urbanístico.

Arts. 67, 69, 70, 71, 72 y 73. Por las razones que acaban de exponerse, el legislador estatal se ha excedido aquí al pretender dar a todos estos preceptos carácter de legislación de aplicación plena, por implicar condicionamientos del ordenamiento urbanístico que no pueden considerarse legitimados por la competencia del Estado para determinar legalmente los criterios de valoración que deben aplicarse en las expropiaciones forzosas. Como ya se ha dicho, el ejercicio por el legislador estatal de esta competencia debe hacerse de modo que no implique una invasión innecesaria de las competencias autonómicas; debe ejercerse, pues, sentando pautas abstractas que garanticen suficientemente los derechos patrimoniales constitucionalmente protegidos en el art. 33.3, pero remitiendo después, explícita o implícitamente, a las concreciones de esas pautas rectoras, que según las materias a que se apliquen deben hacer los legisladores competentes por razón de estas materias. En particular, debe decirse que el art. 67 podría ser aceptable, salvo precisamente en la salvedad contenida en el último inciso, cuya determinación sería ya competencia autonómica. El legislador estatal no debe entrar, salvo por vía supletoria, a valorar las facultades urbanísticas, como lo hace en el art. 69 o en los arts. 71 y 72, porque carece de potestad conformadora de dichas facultades. Ni es quien debe determinar la repercusión del incumplimiento de los deberes urbanísticos como lo intenta hacer en el art. 70. En fin, si los criterios de valoración, salvo excepción, contenidos en esta Ley no pueden pretender una aplicación directa y preferente a las expropiaciones urbanísticas, menos fundamento aún puede tener la pretensión del art. 73 de extender su aplicación a cualquier expropiación que afecte a los terrenos en proceso de urbanización o edificación urbana. Si que podría, en cambio, la Ley —ésta u otra del Estado— disponer que los bienes y derechos sujetos a expropiación habrán de someterse siempre a los mismos criterios de valoración cualquiera que fuere la *causa expropriandi*. Para eso sí que tiene competencia legislativa el Estado *ex art.* 149.1.18. Pero no es eso lo que se dispone en el art. 73, que, por el contrario, pretende una aplicación generalizada de los concretos criterios que, con exceso de competencia, se señalan en esta nueva Ley.

Art. 74. Este precepto sería perfectamente aceptable, pero para estar dotado de verdadera aplicación plena, como pretende, tendría que referirse a las expropiaciones urbanísticas y no a las «contempladas en el presente título», como reza el precepto. Dicho título no puede pretender una aplicación directa en cuanto a la determinación de supuestos expropiatorios. Esto en cuanto al apartado 1 del art. 74. En cuanto al apartado 2, la existencia o no de la figura del área de reparto es algo que debe depender de la voluntad del legislador autonómico urbanístico. Por otra parte, si toda decisión de afectación de un terreno al proceso urbanístico —la clásica calificación del suelo como urbanizable, por ejemplo— comporta una auténtica expropiación de su contenido útil, ya que se despoja al derecho de propiedad sobre él de su posible utilización no urbanística inherente al mismo, la única que la nueva Ley reconoce al derecho de propiedad sobre el suelo, ¿cómo podrá indemnizarse

al así expropiado dándose simplemente otro trozo de suelo en idénticas condiciones? Porque, obviamente, quien padece la expropiación no se sujeta a ella por haber incumplido ningún género de deberes, y menos los urbanísticos, sino simplemente por ser propietario de unos terrenos que la Administración decide un buen día afectar al proceso urbanístico, simplemente. Se dirá que la Ley no está pensando aquí en eso. Pero entonces debe exigirse la debida precisión y rigor al precepto para que pueda reconocérsele una legítima aplicabilidad plena como pretende. Respecto del apartado 3, hay que decir que cuando un particular deba quedar sujeto a los deberes relativos a la actividad publicitada de urbanizar y edificar urbanamente, es algo que compete establecer al legislador autonómico urbanístico. El Estado sólo podrá disponerlo, en el mejor de los casos, de forma supletoria.

Art. 73.3. Una vez más se está ante prescripciones meramente urbanísticas, cuya competencia hay que reconocer que corresponde al legislador autonómico, por las razones ya muchas veces expuestas. Se trata del régimen de las facultades o derechos urbanísticos, propios del servicio público urbanístico.

Art. 78. No es necesario analizar uno por uno los diversos supuestos expropiatorios que se definen en este artículo. Ya se ha puesto de manifiesto, con base en el criterio del mismo Tribunal Constitucional, que la determinación de las causas de expropiar y, por ende, de los supuestos expropiatorios no es siempre competencia del Estado, sino que, por el contrario, corresponde al legislador que tenga la competencia legislativa en la materia de que se trate, precisamente para ordenar el sector de que se trate a determinados intereses públicos que toca a ese legislador valorar. En lo que se refiere al apartado e) del núm. 2 de este artículo —expropiación para obtención de terrenos con destino a viviendas de protección oficial—, además de la competencia legislativa autonómica en materia de urbanismo juega la relativa a la vivienda. Lo mismo que la previsión contenida en el núm. 3 del artículo. En suma, todo el contenido de este artículo es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la potestad de establecer legislación supletoria estatal, si es que ésta puede establecerse en cualquier campo.

Arts. 81.2, 82, 84 y 85. Estos preceptos serían admisibles como legislación de aplicación plena si se mantuvieran a un mayor nivel de abstracción o hicieran sus prescripciones en términos condicionados a la existencia en las legislaciones urbanísticas autonómicas de las figuras de derechos urbanísticos y de técnicas jurídicas urbanísticas a las que se refiere. Pero, al establecerse los mecanismos o las reglas de fijación de los justiprecios con referencia a todo un conjunto de conceptos o instituciones urbanísticas que no corresponde establecer ni regular al Estado más que, en el mejor de los casos, supletoriamente, se utiliza la competencia estatal —la de señalar las reglas para fijar el justiprecio expropiatorio— de un modo inadmisiblemente invasor de las competencias legislativas autonómicas en materia urbanística, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Arts. 98.1 y 2 y 99.1. La competencia estatal resultante del art. 149.1.18, en cuanto se refiere al régimen jurídico de la Administración Local, podría justificar el fondo de las disposiciones contenidas en estos preceptos, aunque es por lo menos dudoso que dicha competencia ampare también la regulación de un instituto netamente orientado sectorialmente al urbanismo y la vivienda. Pero es que, aun admitiendo esa cobertura, hay que convenir que los preceptos de que se trata recurren, una vez más, a tantos conceptos técnico-jurídicos urbanísticos, que deben poder ser establecidos o ignorados por el legislador autonómico, que, en su

formulación concreta, exceden de lo que sería la competencia legislativa básica estatal para regular los aspectos esenciales del patrimonio municipal del suelo. El legislador estatal no tiene competencia para imponer al autonómico, y menos por esta vía, la existencia de un planeamiento urbanístico, ni la diferencia entre un suelo urbano y otro urbanizable programado o no programado, ni la existencia precisa de unos llamados Planes Generales o de unos programas de actuación.

Disposición adicional primera, 3. Aparte de la falta de competencia estatal para determinar lo contenido en el segundo párrafo de la Disposición, por ser materia propia del legislador urbanístico, y aparte de la incoherencia sistemática que representa la mención expresa en el contexto del párrafo 1.º de los derechos de tanteo y retracto, a cuya regulación (un tanto sorprendente, por cierto, y aquí sí que quizás de modo inconstitucional) no se le otorga en la Disposición final de la Ley sino un carácter meramente supletorio, hay que subrayar que si está muy bien cuanto se refiere a las excepciones —aspectos que no se aplicarán necesariamente a estos municipios—, con la salvedad ya dicha, carece de justificación el que en todo lo demás se pretenda aplicar también a estos municipios «las disposiciones específicas... sobre adquisición gradual de facultades urbanísticas». Ya se dijo que estas disposiciones no pueden pretender aplicarse como básicas a las Comunidades Autónomas, que deben poder regular la atribución de facultades urbanísticas como mejor quieran. Por la misma razón, debe sostenerse tal criterio respecto a los municipios a que se refiere esta Disposición. Lo único que debe aplicarse a éstos, como a los demás, para no poner en quiebra el principio de igualdad básica en el contenido del derecho de propiedad sobre el suelo, es la norma básica de esta Ley de que las facultades urbanísticas quedan separadas del contenido del derecho de propiedad, siendo sólo susceptibles de adquisición en la forma que establezcan las Leyes autonómicas o, supletoriamente, la estatal.

Disposiciones adicionales sexta y novena. La simple lectura de estas dos Disposiciones muestra que su contenido es estrictamente urbanístico y, por lo tanto, competencia propia de las Comunidades Autónomas.

Disposiciones transitorias primera y cuarta, 1. Por las razones expuestas a propósito de los artículos de la Ley que tratan estos mismos temas, hay que sostener aquí la incompetencia del Estado para dictar estas normas como legislación básica. Sólo pueden ser legislación supletoria.

Disposición transitoria quinta. Sin perjuicio del buen sentido del precepto, por coherencia con cuanto aquí se ha expuesto, es preciso negar también la competencia legislativa directa del Estado, por cuanto que el instituto del aprovechamiento tipo debe entenderse sometido, desde su misma previsión, a la competencia legislativa autonómica.

Disposición transitoria sexta. Esta Disposición, como las otras ya analizadas, no puede tener otro carácter que el supletorio. Para reconocerle carácter básico —en cuanto sólo a la propiedad sobre las edificaciones ya existentes— habría que despojar al precepto de referencias de competencia autonómica, dándole un contenido más abstracto.

La representación de la Junta de Castilla y León finaliza su escrito impugnatorio con la súplica de que se dicte Sentencia en su día por la que, estimando el recurso, declare la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos y decrete su nulidad.

14. Por providencia de 12 de noviembre de 1990, la Sección Cuarta del Tribunal acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Castilla y León, turnado con

2.487/90; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

15. Por escrito de 21 de noviembre siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El Vicepresidente Primero del Senado, mediante escrito registrado el 26 de noviembre, comunicó el ruego de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

16. El Gobierno de Canarias, representado por el Letrado de sus Servicios Jurídicos don Javier Varona Gómez-Acedo, mediante escrito registrado el 27 de octubre de 1990, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a los artículos relacionados en la Disposición final primera, 1, con excepción de los numerados del 1 al 11, y todos los relacionados en el núm. 2 de dicha Disposición final, excepto los arts. 21, 29.2 y 60, todos ellos de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. La representación meritada adujo los argumentos que a continuación se resumen:

A) La causa esencial de la inconstitucionalidad de la Ley, considerada globalmente, estriba en que impone un determinado modelo-sistema, en contra de la previsión constitucional que atribuye tal elección a los poderes autonómicos. La Ley, careciendo el Estado de título material alguno, pretende legislar incluso con vocación exclusivamente supletoria, con lo que también por esta vía distorsiona el ordenamiento jurídico-urbanístico propio de cada Comunidad Autónoma, y desde luego el de la canaria, ya que el legislador canario ha elegido precisamente como derecho supletorio el vigente a la entrada en vigor de sus potestades normativas propias. Según expresa su preámbulo, la regulación legal encuentra apoyo constitucional en las competencias que al Estado reserva el art. 149.1.1, 8, 13, 18 y 23 C.E. Pero el art. 148.1.3 C.E. permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y en el art. 149.1 no aparece de forma expresa mención alguna de la ordenación del territorio o el urbanismo. Así, la Constitución no ha reservado de forma necesaria al Estado una competencia genérica en este campo y, por lo tanto, ha dejado la puerta abierta para que todas las Comunidades Autónomas puedan alcanzar la titularidad de las competencias en esta materia. En la generalidad de los Estatutos se contempla entre las materias consideradas como de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la ordenación del territorio y el urbanismo, y en este supuesto la competencia parece configurada siempre como de carácter exclusivo de la Comunidad Autónoma. O sea, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de urbanismo y ordenación territorial. Tal ocurre con el art. 29 del E.A. de Canarias. Y esta competencia no está directa o inmediata y explícitamente circunscrita por ninguna titularidad estatal proclamada con idénticos términos, por lo que al Estado sólo le correspondería la potestad que le otorga el art. 150.3 C.E. para establecer principios armonizadores, que

habrían de dar coherencia a las distintas políticas sectoriales y urbanísticas que puedan adoptarse en las distintas Comunidades Autónomas. La invocación de otros títulos competenciales por la Ley no puede sustituir a la competencia autonómica que se desprende del art. 148.1.3 C.E. y, específicamente para la Comunidad Autónoma de Canarias, el art. 29.11 del E.A. y que no corresponden al Estado según el catálogo de competencias establecido en los arts. 148 y 149 C.E.

Cuando se promulga la Constitución de 1978 hay un perfecto concepto definido de lo que significa «urbanismo». El constituyente, al emplear la expresión «ordenación del territorio y urbanismo», está sin duda refiriéndolo al sistema de normas y modelos normativos que regulan los usos y el régimen del suelo. Ya conoce la Constitución; en qué legislación se regulan estos particulares y la afección de los derechos de la propiedad urbana; la expropiación como técnica de ejecución del urbanismo; la función social de la propiedad que en ella se contiene; etc. Por todo ello, cuando la Constitución, en el art. 148.1.3, confiere competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda a las Comunidades Autónomas, y así las asume la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de su Estatuto de Autonomía, lo hace con el contenido y la extensión que la legislación preconstitucional habían delimitado de la materia. En desarrollo de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma de Canarias por el art. 29.11 de su Estatuto, la Comunidad ha procedido a promulgar diversas Leyes, mediante las cuales ha introducido su propio modelo, innovando de acuerdo con sus particulares necesidades, adaptándose a su medio, de forma pacífica, sin que tal legislación haya sido impugnada por la Administración del Estado. Una descripción de la legislación canaria en materia de urbanismo y ordenación del territorio pone de manifiesto el avanzado desarrollo legislativo realizado por esta Comunidad Autónoma en materia de su exclusiva competencia, legislación que en absoluto ha resultado impugnada, y que ha supuesto la creación de un modelo propio de normativa urbanística que el Estado, con la Ley que ahora se recurre, no puede suplantar, imponiendo tardíamente un modelo distinto, dictado sin contemplar la legislación ya vigente en el ámbito autonómico. En suma, la Comunidad Autónoma de Canarias, en ejercicio de la competencia exclusiva de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda ha creado, a partir de la legislación prestatutaria, contenida fundamentalmente en la Ley del Suelo, su propio subsistema de planificación urbanística y de ordenación del territorio. Pues bien, con la actual normativa dicho modelo ya no es válido, por cuanto la Ley recurrida dispone otro tipo de sistema de planeamiento, atribuyéndole carácter de legislación básica, lo que supone que el subsistema de ordenación normado por la Comunidad Autónoma ha de adaptarse a esta legislación, de acuerdo con el principio de lealtad constitucional. Así, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio queda restringida a un desarrollo normativo de una legislación que ha predeterminado el sistema de planificación que ha de seguir la Comunidad Autónoma, con lo que se cercena la posibilidad de optar entre las diversas fórmulas de planeamiento, para reconducir toda la legislación, planificación y ejecución a un modelo único. Frente a esto, a lo más que puede llegar el legislador estatal es a fijar un marco general que han de respetar las legislaciones dictadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias exclusivas, marco común que recoja los auténticos principios de la ordenación del territorio, y que no desvirtúe el contenido de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la materia, impidiendo la opción política a la misma.

B) La Disposición final primera de la Ley impugnada, en su párrafo 3, dispone que «los restantes preceptos (aquellos a los que no se les ha dado carácter de legislación básica o de aplicación plena) serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias». Este precepto no resulta constitucional, por cuanto no es éste el sentido del art. 149.3 C.E., que establece la denominada cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades Autónomas. Por derecho estatal ha de entenderse el conjunto del ordenamiento jurídico emanado del Estado, distinguiéndolo así de la expresión «normas» que utiliza el mismo legislador constitucional cuando se trata de resolver supuestos de conflictos. Del mismo modo, por derecho de las Comunidades Autónomas ha de entenderse el conjunto del derecho emanado, en el ámbito de sus potestades, de las Comunidades Autónomas. Así, mientras que la Constitución declara la supletoriedad entre ordenamientos, la Disposición impugnada la predica entre normas. Ello es trascendente por cuanto, de aceptarse la supletoriedad que declara la Disposición recurrida (esto es, norma a norma), se alterará el esquema de integración de lagunas establecido en el Código Civil (arts. 3 y 4) sin que haya habido una previa modificación expresa del mismo. El hecho de que no se haya realizado tal modificación del sistema de integración de lagunas implicaría que, en la materia afectada por la norma, se careciera de seguridad jurídica, quebrando, además, el principio de unidad del ordenamiento jurídico, en cuanto que a un determinado conjunto de normas (las reguladoras del urbanismo) no se le aplica el Derecho común respecto de las reglas que éste contiene de integración de lagunas. Es claro que el poder legislativo que posee competencia exclusiva para la regulación de una materia puede regularla o sustraer determinada parte de dicha actividad a la regulación, por entender innecesaria la intervención administrativa sobre la misma. Así pues, la omisión de regulación es, del mismo modo que la normación expresa, un acto consciente del poder legislativo. En caso de que se determinase que se trató de una omisión involuntaria, habría de acudir, en aplicación estricta del Código Civil y del sistema de integración de lagunas contenido en el mismo, a las restantes disposiciones del ordenamiento autonómico, por cuanto, en primer lugar, así se dispone en dicho Código. En segundo lugar, una razón de peso la constituye la necesaria coherencia y unidad del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma, que será, evidentemente, el que mejor responda a la realidad del supuesto de que se trate.

Tomando en consideración este aserto, es claro que excede de la competencia del legislador estatal dictar, en una materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma como es la de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, normas para los casos de «defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas», como hace el legislador estatal en la Disposición final primera, 3. Del texto de la misma se desprende que no sería un derecho supletorio, aplicable en el supuesto de que, intentada la autointegración del ordenamiento autonómico no se halla criterio o norma aplicable, sino que, por el contrario, se está regulando aquí un supuesto de ausencia de norma, que el legislador estatal, excediendo de su ámbito competencial, colma con su norma.

El inciso final del art. 149.3 C.E. no puede ser interpretado como una modificación del sistema de integración de lagunas, como una cláusula abierta que otorga al legislativo estatal la facultad de dictar normas, cualquiera que sea la materia, al único fin de integrar lagunas que pueda tener el derecho autonómico, porque aceptar

esta tesis sería modificar el esquema de distribución competencial establecido no sólo en la Constitución, sino también en los Estatutos de Autonomía. El propio Tribunal Constitucional, en su STC 85/1983, fundamento jurídico 3, ha excluido el carácter de cláusula abierta de atribución competencial del art. 149.3 C.E. Una segunda consecuencia de la interpretación expansiva de la cláusula de supletoriedad sería que, al ejercer el Estado la facultad de dictar normas que incidan en materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas amparándose en otro título competencial, cual es la cláusula supletoria, se estaría imponiendo a las Comunidades Autónomas un modelo normativo único, siquiera sea con carácter supletorio, lo que no responde ni al sentido de la unidad de la nación española (en su vertiente de la unidad del ordenamiento jurídico que nace del «tronco común» que constituye la Constitución), ni al reconocimiento de la existencia de los diversos ordenamientos jurídicos emanados de las distintas Comunidades Autónomas, al tiempo que se autorizaría una extralimitación competencial indiscriminada al legislativo estatal. Si lo que se pretende es legislar para dotar al ordenamiento regulador de la ordenación territorial de una homogeneidad y coherencia en todo el territorio nacional, respondiendo así al principio de unidad, habrá de dictarse un conjunto de normas básicas, un marco que, referido a las diversas materias de competencia estatal, ha de respetar cada uno de los ordenamientos autonómicos. Pero, a la luz del art. 149.3 C.E., lo que no puede hacerse es, utilizando el vehículo que constituye una Ley con contenidos de legislación básica, introducir los restantes preceptos en los ordenamientos autonómicos a través de la cláusula de supletoriedad, entendida ésta, además, como aplicación de la norma en caso de que el legislador autonómico no haya establecido una normación específica al respecto.

C) Llama la atención el gran número de disposiciones que en la Ley tienen formalmente el carácter de normas básicas. La mitad de sus preceptos son, íntegra o parcialmente, básicos. La Ley impone un sistema acabado de hacer planeamiento y ejecutarlo. No se está en presencia de una norma que establezca los principios generales que los distintos sistemas o subsistemas de planeamiento y ejecución del urbanismo pueden implementar en su desarrollo, sino de un modelo acabado de ordenar el territorio y ejecutar la urbanización. En el paroxismo de este afán reglamentista la Ley —en un precepto básico— dice los tipos de planes que en cada suelo se requieren para poder urbanizar. Es sabido que el contenido funcional de la potestad básica del Estado, la actuación que la Constitución Española le encomienda con esta función, tiene al menos dos parámetros o líneas de estructuración precisas. La primera es que se trata de establecer lo que se ha llamado «un denominador normativo común» para el territorio nacional y a partir del cual puedan actuar válida, legislativa y administrativamente todas las Comunidades Autónomas. Pero esta ordenación básica, nuclear y primaria, debe permitir un desarrollo ulterior lo suficientemente amplio que posibilite a las distintas Comunidades Autónomas el ejercicio, en su labor de desarrollo normativo, de diferentes políticas sectoriales diferenciadas y acordes con su propio interés autonómico. Este segundo aspecto adquiere una especial o capital importancia cuando, como en el presente caso, no se trata de una materia en que la legislación básica le esté atribuida al Estado y la de desarrollo a la Comunidad Autónoma, sino que se trata de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma que posee una fuerza expansiva universal, sólo limitada por otros títulos competenciales en otras materias atribuibles al Estado. En la Ley combatida, en cambio, el Estado no se limita a exponer que el contenido mínimo de la

propiedad inmobiliaria será tal o cual, o que las plusvalías de la acción pública revertirán a la sociedad en una u otra forma. Aquí el Estado, ilegítimamente, acomete el diseño de un solo modelo de ordenar el proceso urbanizador y ordenador del territorio, imponiendo el auténtico corsé a todos los modelos o submodelos de ordenación concebibles. Las normas que la Disposición final primera, 1, señala como básicas serían, pues, inconstitucionales por cuanto sobrepasan lo que razonablemente se puede considerar como normación básica.

Examinando los títulos competenciales estatales que la Ley invoca, ha de descartarse el mal llamado título competencial del art. 149.1.1 C.E., dado que el criterio de la definición de los contenidos mínimos del derecho de la propiedad no puede habilitar a una norma en la que no existe, en ninguno de sus preceptos, ninguna definición propia ni del contenido de la propiedad inmobiliaria ni del *ius aedificandi*. En efecto, la Ley, fiel en esto a sus precedentes, no define el contenido del aprovechamiento urbanístico, sino que establece el procedimiento que hace posible este aprovechamiento a través de los planes y de su ejecución. Esto es pura y simplemente la esencia de la acción urbanística. Lo mismo se puede decir del cálculo del aprovechamiento tipo (capítulo V), de la actuación por unidades de ejecución (capítulo VII), etc. Pero hay, si cabe, un argumento de mayor entidad y contundencia para descartar la aplicación del art. 149.1.1 a la Ley. La Disposición adicional primera dispone que la Ley será de aplicación general «a los Municipios de población superior a 25.000 habitantes» y a otros comprendidos en áreas determinadas de la forma que allí se indica. No cabe mayor argumento para dejar demostrado que no se está en presencia de una norma básica de garantía de todos los españoles. Y aún más (y ello constituiría un nuevo motivo de inconstitucionalidad por violación del art. 14 C.E.): Todas las determinaciones de la Ley se aplican a municipios con Plan General y sólo con Plan General. Esto es, no es de aplicación a los municipios que, no contando con Plan General, cuentan con normas subsidiarias de planeamiento, o a los que simplemente no cuenten con otro instrumento que una delimitación de suelo urbano. Y estos últimos son la inmensa mayoría. Quiebra, pues, el principio básico de aplicación general, universal, de los contenidos de la Ley a todos los españoles. Realmente, la invocación del art. 149.1.1 C.E. para justificar el carácter de legislación básica no deja de ser un *flatus vocis*, por otro lado excesivamente socorrido.

En cuanto al título del art. 149.1.8 C.E., es de competencia plena y directa y no puede servir para amparar una competencia básica. El Estado no tiene la competencia para dictar normas básicas de legislación civil o las reglas básicas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas. Simplemente, o es legislación civil o no es constitucionalmente admisible su consideración como normas básicas. Pero es que tampoco puede considerarse que los preceptos recurridos sean legislación civil en el sentido que a este término hay que dar, atendiendo a una recta interpretación del mismo de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. Ciertamente, se está en presencia de un supuesto idéntico pero «en reverso» del enjuiciado en la STC 37/1987.

También el título comprendido en el art. 149.1.18 C.E. de legislación sobre expropiación forzosa es de competencia plena y directa y desde luego no básico, por lo que no puede ser útil para amparar una competencia de esta naturaleza. Este título es apto para producir una legislación en términos generales, abstractos, del instituto de la expropiación, su regulación con alcance de generalidad, pero no para definir o pormenorizar la utilización de este instrumento jurídico al servicio de políticas sectoriales concretas o definir las causas y los *casus*

*expropiandi*. Esto último es propio del poder que ostenta la competencia material de que se trata y aplica la expropiación. Aquí también, entre otras, la STC 37/1987 es paradigmática. Si se repasan los preceptos objeto de recurso, se podrá aseverar que ninguno de ellos contiene una regulación del instituto de la expropiación, sino que son un conjunto de supuestos en que el legislador ha definido distintas *causae expropiandi*.

Por lo que concierne a los títulos del art. 149.1.13 y 23 C.E., no ha existido nunca un Plan Nacional de Urbanismo y Ordenación Territorial, ni la Ley contiene ninguna medida, directriz, ordenación o regulación de índole económica. El urbanismo es, desde luego, una actividad económica importante, pero si hubiera de reconocerse competencia al Estado en cualquier actividad económicamente relevante, se habría terminado con el Estado autonómico. El Tribunal Constitucional ya ha rechazado de plano semejante argumento en relación con la propiedad agraria (STC 37/1987). Por otra parte, el urbanismo, por sí solo, y como reconoce la propia exposición de motivos de la Ley, no es suficiente ni siquiera para inducir actividad económica directa en lo que es su primer objetivo: La promoción de viviendas. De otro lado, ¿existe algún precepto o mención en toda la Ley que pueda considerarse legislación, básica o no, protectora del medio ambiente? No puede siquiera utilizarse el criterio teleológico de la distinción entre protección del medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo (STC 64/1989).

D) Algunos de los argumentos utilizados hasta ahora ponen de relieve la defectuosa invocación que contiene la Ley de las reglas competenciales recogidas en el art. 149.1.8 y 18 C.E. tal como hace la Disposición final primera, 2, que cataloga los preceptos como de aplicación plena. Pero además de esto se van a resumir los motivos por los que dichos preceptos están viciados asimismo de inconstitucionalidad en cuanto suponen una extralimitación competencial. En primer lugar, cualquiera que sea el criterio que se utilice para discernir lo que ha de entenderse por «legislación civil» —sea el de la especificidad de la competencia (criterio utilizado por la STC 37/1987), sea el argumento histórico (en el que sería legislación civil la comprendida en el Código Civil y en las Leyes especiales), criterio apuntado en la STC sobre la Ley de Aguas—, es lo cierto que ninguno de los preceptos de la Ley puede reconducirse a esta competencia estatal y que la regulación de la propiedad urbanística y sus límites corresponde a las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, respecto a los ámbitos de la Ley que pretenden quedar amparados en la competencia sobre expropiación forzosa, está fuera de toda duda que corresponde a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de la competencia de que se trate, no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también la definición de la concreta *causa expropiandi*. La Ley, a este respecto, contiene una pluralidad de artículos dedicados a esta finalidad; en concreto, y específicamente, los arts. 100 y 78.

Los que desde luego no resultan acogibles a la competencia estatal sobre legislación civil ni sobre expropiación forzosa son los artículos a los que también la Ley les concede carácter de aplicación plena, esto es, los arts. 57.1 b) y 2 B), 58 y 62.2. En todos ellos se trata pura y simplemente de cómo, cuándo y bajo qué procedimiento se han de conseguir los sistemas generales en suelo urbano o urbanizable, y ello parece de toda evidencia que es la esencia más pura del actuar urbanístico. Se impugnan además los restantes preceptos relacionados en la Disposición final primera, 2, como de aplicación plena y que en un principio podrían entenderse como referibles al título competencial sobre expropiación forzosa. Se trata del capítulo de valoraciones

(título II) y del dedicado a la determinación del justiprecio (capítulo III del título III). En todos estos preceptos el legislador estatal parte del supuesto de que existen unos determinados instrumentos de planeamiento y unas determinadas categorías o clases de suelo, así como unos precisos sistemas o formas de ejecución, y, de esta manera, los preceptos aludidos continuamente se refieren al suelo urbanizable programado con programa de actuación aprobado, suelo urbano con ordenación detallada, incluido en unidades de actuación, etc. Esto es, la Ley da por supuesto justamente aquello cuya constitucionalidad se viene negando: Que todas las Comunidades Autónomas, y particularmente la de Canarias, han de tener un modelo normativo-urbanístico común, con idéntico planeamiento, con idéntica categorización de los suelos, con similares procedimientos de ejecución. En definitiva, la Ley coarta y condiciona la posibilidad de que una región archipelágica tan peculiar como la canaria se dote de un ordenamiento jurídico-urbanístico distinto del modelo que impone.

E) Hay también dos motivos de inconstitucionalidad material y no formal. El primero de ellos lo es por pugnar contra el derecho a la igualdad recogido en el art. 14 C.E., en relación con el trato discriminatorio que se produce entre los propietarios de suelo urbano y urbanizable en función de que el municipio en que se encuentre cuente con Plan General o no (normas subsidiarias u otro instrumento cualquiera). De dicha circunstancia, que en absoluto se fundamenta en dato objetivo o dependiente de su voluntad, se seguirá un conjunto de derechos —cabalmente el ahora denominado aprovechamiento tipo— y deberes radicalmente distintos y en absoluto razonablemente justificados. A este respecto, ha de subrayarse que todo el haz de deberes/sanciones que introduce la Ley lo son en municipios con Plan General y que tal decisión depende de la voluntad de la Administración Municipal, así como que, a pesar de su nombre, las normas subsidiarias tienen vigencia indefinida. Se produce así una discriminación no razonable en el estatuto de la propiedad inmobiliaria, ajena a su propia naturaleza.

Por otra parte, la Ley en conjunto constituye una violación del art. 33 C.E., esencialmente de su núm. 2. Esta violación se comete en un doble plano: En primer lugar, la Ley delimita el contenido de la propiedad remitiéndolo al grado de ejecución del planeamiento; en segundo lugar, la Ley establece un sistema sancionatorio por incumplimiento de los deberes urbanísticos consistentes justamente en la privación misma del derecho de propiedad o de parte sustancial de él.

Concluye su escrito de demanda el representante del Gobierno de Canarias con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos recurridos. Por medio de otro sí, se solicita del Tribunal que, de conformidad con lo prevenido en el art. 88 LOTC, dicte las órdenes oportunas a fin de que por las Cortes Generales se le remita toda la documentación existente, tanto de Pleno como de Comisión, relativa a la tramitación parlamentaria y antecedentes del proyecto de la Ley 8/1990, dándose traslado de los mismos a la representación meritada y, una vez conocidos, se le otorgue a la misma plazo para formular las alegaciones pertinentes.

17. Por providencia de 12 de noviembre de 1990, la Sección Tercera del Tribunal acordó: 1.º Admitir al trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias, turnado con el núm. 2.488/90; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días,

podieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º comunicar al Abogado del Gobierno de Canarias que firma la demanda, que debería justificar la condición de la representación procesal con que actúa, toda vez que no aparece acreditado en autos este extremo; 4.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

18. Por escrito registrado el 21 de noviembre de 1990, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El Vicepresidente Primero del Senado, mediante escrito registrado el 26 de noviembre siguiente, comunicó el Acuerdo de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

19. Mediante providencia de 26 de noviembre de 1990, la Sección acordó incorporar a las actuaciones el escrito del 16 de noviembre anterior presentado por el Abogado del Estado, a quien, como pedía en el mismo, se le tiene por personado y parte, en representación del Gobierno, escrito del que se dará traslado a las representaciones procesales del Parlamento de Navarra, Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, Junta de Castilla y León y Gobierno de Canarias para que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la acumulación de este recurso y de los registrados con los núms. 2.477/90, 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90 y 2.487/90, promovidos, respectivamente, por los cinco primeros de los mencionados. Con providencia de igual fecha, la Sección, a la vista de lo pedido en el otrosí de la demanda y conforme dispone el art. 88 LOTC, acordó recabar de las Cortes Generales la remisión al Tribunal de toda la documentación existente, tanto de Pleno como de Comisión, relativa a la tramitación parlamentaria y antecedentes remitidos con el proyecto de la Ley recurrida 8/1990.

20. Por providencia de 10 de diciembre de 1990, acordó la Sección incorporar a las actuaciones el escrito que, con la documentación adjunta, se había recibido del Abogado del Gobierno de Canarias, don Javier Varona Gómez-Acedo, mediante el que acreditaba su condición de representante procesal de dicha parte, como se le había solicitado en el numeral 4 del proveído de 12 de noviembre anterior.

21. Mediante Auto de 15 de enero de 1991, el Pleno del Tribunal acordó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad núms. 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90 al registrado con el núm. 2.477/90, concediendo nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que con relación a los recursos acumulados presentara las alegaciones que estimase convenientes.

22. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 1 de febrero de 1991, en el que, en síntesis, expuso cuanto a continuación se consigna:

A) Concentrados los recursos en la Disposición final primera de la Ley (y especialmente en sus dos primeros apartados), fácilmente se entiende que las inconstitucionalidades reprochadas se deben a la infracción del

orden constitucional y estatutario de competencias. No obstante, algunos recursos esbozan otras razones de inconstitucionalidad, que conviene rechazar *a limine*. Así, en primer lugar, el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.479/90 aduce la infracción de la libertad de empresa (art. 38 C.E.), cuyo contenido esencial (art. 53.1 C.E.) no respeta la Ley en el sentir del recurrente. Pero las razones que da en abono de su tesis carecen de toda solidez y relevancia jurídico-constitucional. En efecto, ha declarado este Tribunal que en el art. 38 C.E. «predomina como es patente el carácter de garantía institucional» (STC 83/1984, fundamento jurídico 3) y que es incorrecta una concepción «abstracta y virtualmente ilimitada» de la libertad de empresa (STC 37/1987, fundamento jurídico 5). Por el contrario, la STC 37/1987, fundamento jurídico 5), precisa que «la función social de la propiedad, al configurar el contenido de este derecho mediante la imposición de deberes positivos a su titular, no puede dejar de delimitar a su vez el derecho del empresario agrícola (en este caso, del empresario que urbaniza, promueve o construye) para producir o no producir, para invertir o no invertir», pues «la libertad de empresa que reconoce el art. 38 C.E. no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad, de lo que se sigue que las limitaciones legítimamente derivadas de esta última no infringen en ningún caso el contenido esencial de la libertad de empresa». Por lo tanto, no hay infracción independiente del art. 38 C.E. cuando el legislador delimita legítimamente la función social de un determinado tipo de propiedad. Ahora bien, la demostración de que, al efectuar esta delimitación, se ha cometido un exceso contrario a la Constitución exige el estudio detenido de cada precepto delimitador, sin que sean atendibles críticas indeterminadas, expresiones declamatorias o invocación retóricas. Decae, por lo tanto, el argumento empleado en el recurso. La crítica general de la Ley desde la perspectiva política («adquisición escalonada y ficticia de facultades parciales», «dura sanción en caso de incumplimiento») no puede cimentar la invalidación por inconstitucional de ningún concreto precepto de la Ley, y menos aún de toda ella. Tampoco hay precepto o principio constitucional que reserve a los planes urbanísticos delimitar la función social de la propiedad y prohíba al legislador democrático hacerlo directamente. Nada de ello resulta del art. 33.2 C.E. Las figuras del planeamiento territorial y urbanístico son, por lo demás, libre creación del legislador competente y no gozan de ninguna garantía constitucional. La STC 37/1987, fundamento jurídico 8, declara expresamente que las Leyes ordenadoras de la propiedad urbana «establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo desde el punto de vista de la ordenación del territorio».

El recurso pretende apelar también a una supuesta «naturaleza de la cosa» («la empresa tiene sus reglas lógicas y racionales»), tal vez para sugerir que el legislador no debe violarlas. Como ejemplo de ello, se cita el «almacenamiento racional» de suelo, análogo a la «práctica normal de formar *stocks*». Pero parece difícil entender que el art. 38 C.E. consagre el derecho de quienes actúan en el mercado inmobiliario a obtener mayores beneficios mediante el «almacenamiento racional» del suelo (racional, es de suponer, como medio para alcanzar el fin de maximizar beneficios), pues difícilmente cabría distinguir este hipotético derecho de la pura especulación inmobiliaria, que la Ley se propone impedir (preámbulo, I, párrafo 1.º) para cumplir el mandato del art. 47 C.E. El art. 38 C.E. no sanciona un derecho a maximizar sin obstáculos el lucro empresarial, sino que sujeta la libertad de empresa a «las exigencias de la

economía general», la cual, a su vez, ha de servir «para asegurar a todos una digna calidad de vida», en palabras del preámbulo de la Constitución, siempre bajo el principio de subordinación al interés general de «la riqueza del país» (art. 128.1 C.E.). Así lo recoge la STC 37/1987, fundamento jurídico 5. Los demás argumentos bosquejados son patentemente ajenos al Derecho constitucional («grave crisis económica mundial», «demagógico planteamiento sancionador de la Ley», importancia para Cantabria del turismo o la segunda residencia). No pueden, pues, ser objeto de consideración.

B) En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.488/90 se aduce infracción del art. 14 C.E. por resultar discriminados los propietarios según que el municipio cuente o no con un Plan General de Ordenación Urbana. Aunque el razonamiento es poco claro, parece entenderse que, como condición necesaria para que todos sus preceptos sean aplicables, la Ley presupone la existencia de un Plan General. Basta leer la Ley, y especialmente su Disposición adicional primera, 3, para convencerse de que no es así. Otra cosa es que la Ley presuponga el derecho vigente o parta de él para formular algunas de sus disposiciones, lo que, como es lógico, no determina quebrantamiento del art. 14 C.E. Es, por lo demás, sabido que, en «el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria», acaece que «las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización la hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios» (STC 37/1987, fundamento jurídico 3). Con arreglo a esta doctrina, sería legítimo, por ejemplo, establecer un tratamiento normativo diferenciado para los municipios más poblados, porque en ellos los problemas urbanísticos son distintos y más graves que en los pequeños municipios y es superior la plusvalía urbanística, de la que imperativamente ha de participar la comunidad (art. 47 C.E.). Y en cualquier caso la autonomía garantizada en los arts. 137 y concordantes C.E. lleva inherente la capacidad de decidir cuándo y cómo ejercer las propias competencias, de manera que el principio constitucional de igualdad no impone que el ejercicio de esas competencias deba hacerse «de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes» (STC 37/1987, fundamento jurídico 10).

En segundo término, afirma el recurrente que la Ley en conjunto constituye una violación del art. 33 C.E., esencialmente de su núm. 2. Este grave reproche es desarrollado en seis líneas y se hace consistir en que la Ley delimita el contenido de la propiedad «remitiéndolo al grado de ejecución del planeamiento» y establece un sistema sancionatorio por incumplimiento de deberes urbanísticos que consiste en «la privación del derecho de propiedad o de parte sustancial de él». Pasando por alto la deficiente formulación, ninguna de las dos razones llevan a la inconstitucionalidad de ningún precepto de la Ley ni menos de ésta en su totalidad. La STC 37/1987, fundamento jurídico 8, admite expresamente la «remisión a los instrumentos normativos del planeamiento»; con carácter general, la remisión como técnica colaborativa de la Ley y el Reglamento no viola el art. 53.1 C.E., sino que debe estimarse incluida en la cláusula «de acuerdo con las Leyes» del art. 33.2 C.E. (STC 37/1987, fundamento jurídico 3). Pero además, al aducir estos dos motivos de inconstitucionalidad referidos genéricamente contra toda la Ley, el Letrado de la Comunidad Autónoma impugnante ha sobrepasado la voluntad impugnatoria manifestada por el Gobierno canario en su Acuerdo de 18 de octubre de 1990. Lo que acordó recurrir el órgano ejecutivo canario eran los apartados 1 y 2 de la Disposición final primera de la Ley, en cuanto declaran básicos y de aplicación plena ciertos preceptos, así como

«cualquier otro artículo, párrafo o particular que guarde relación con los preceptos impugnados o con los motivos de inconstitucionalidad aducidos», cláusula ésta de muy dudosa validez y que en todo caso ha de interpretarse con la máxima restricción para evitar que —con violación de los arts. 162.1 a) C.E., 33.2 LOTC y 14.4 del E.A. de Canarias— el Gobierno de esta Comunidad pueda hacer dejación de su facultad de decidir traspasándola a su Letrado. En consecuencia, el alegato meritado puede ser rechazado sin examen por haber extralimitado el Letrado de la Comunidad Autónoma el Acuerdo impugnatorio adoptado por el órgano ejecutivo legítimo para recurrir.

C) Las competencias estatales invocadas en el apartado 1 de la Disposición final primera de la Ley 8/1990 son las reservadas por las reglas 1, 8, 13, 18 y 23 del art. 149.1 C.E. Todos los recursos coinciden en señalar el dato obvio de que el art. 149.1 C.E. no se refiere expresamente a la materia de la ordenación del territorio y el urbanismo. Sí lo hace, en cambio, el art. 148.3 C.E., a cuyo amparo todas las Comunidades Autónomas, y desde luego aquellas a que pertenecen los órganos recurrentes, han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo. En algunos Estatutos la asunción de la competencia exclusiva se lleva a cabo pura y simplemente; en otros se hace la superflua advertencia de que las competencias exclusivas se ejercerán «en los términos expuestos en la Constitución» o «respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución»; y los restantes Estatutos declaran que las competencias autonómicas exclusivas se ejercerán «sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 C.E.» o «respetando, en todo caso, lo dispuesto en los arts. 140 y 149.1 C.E. y en el presente Estatuto». Pero con independencia de que los Estatutos callen o lo declaren de forma más o menos precisa, la supremacía de la Constitución obliga a entender que las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 constituyen un límite absoluto a la asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía. Desde el principio, la jurisprudencia constitucional previno sobre el sentido marcadamente equívoco de las competencias autonómicas exclusivas y siempre ha sostenido que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de las competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, fundamento jurídico 3). La STC 192/1990, fundamento jurídico 2, tras señalar que es perfectamente posible que «en una misma medida puedan incidir en forma concurrente y compatible varias competencias», subraya que el ejercicio de una competencia exclusiva autonómica puede quedar condicionado por el ejercicio de una competencia reservada al Estado por el art. 149.1 C.E. Es éste un fenómeno totalmente normal, perteneciente a la fisiología del orden de competencias, pues las Comunidades Autónomas poseen sus competencias (exclusivas y no exclusivas) por la Constitución y dentro de la Constitución. Así pues, la simple comprobación de que el art. 149.1 C.E. no se refiere a la materia de ordenación del territorio y urbanismo es simple punto de partida, no de llegada. De la falta de mención de esa concreta materia en la lista del art. 149.1 C.E. no se sigue absoluta y completa franquía, exención o inmunidad para las competencias urbanísticas autonómicas, que no hallarían límite alguno en el ejercicio de las competencias constitucionales del Estado. Por el contrario, la ausencia de la ordenación del territorio o del urbanismo en la lista del art. 149.1 C.E. no impide a priori fenómenos de concurrencia y aun entrecruzamiento de la competencia autonómica exclusiva sobre esa materia con otras competencias estatales exclusivas. O formulado en perspectiva normativa: Nada impide que se produzca un con-

curso de normas de competencia (constitucionales y estatutarias), que habrá de resolverse teniendo en cuenta, ante todo, la primacía de las normas constitucionales de competencia contenidas en el art. 149.1 de la Norma fundamental (STC 86/1989, fundamento jurídico 7). Pues las normas constitucionales de competencia contenidas en el art. 149.1 C.E. son supremas. El art. 148.1 C.E. es una norma que «permite» disponer de competencia sobre ciertas materias, pero la lista del art. 149.1 es imperativa e indisponible salvo con arreglo al art. 150.1 y 2 C.E. (se deja aparte la Disposición adicional primera de la Constitución).

Más en concreto, y aun con riesgo de simplificar, puede afirmarse que, a grandes trazos, el urbanismo autonómico incluye sobre todo la ordenación urbana, mientras que el estatuto básico del suelo corresponde establecerlo al Estado. Por otro lado, la competencia autonómica en materia urbanística no puede 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 bases, cuando no la íntegra normación. La proyección de estas grandes instituciones generales al campo urbanístico no permite desconocer la competencia estatal, que no puede quedar eliminada por la especialidad de la materia. Es sumamente significativa la doctrina de la STC 213/1988, fundamento jurídico 3, confirmada por la STC 259/1988, según la cual la competencia autonómica urbanística del art. 9.9 del E.A. de Cataluña cede ante la estatal del art. 149.1.18 C.E.

A continuación, y dentro del examen abstracto de la pertinencia de los títulos estatales de competencia invocados por la Disposición final primera, 1, de la Ley, procede hacer algunas precisiones sobre las normas de competencia invocadas por dicha Disposición.

D) Como dicen las SSTC 75/1990, fundamento jurídico 2, y 86/1990, fundamento jurídico 2, el art. 149.1.1 C.E. recoge un título sin materia: No versa en rigor sobre materia alguna, sino que «habilita al Estado para garantizar, en todo el territorio, determinados principios fundamentales». ¿Cuáles son esos principios a cuyo servicio está la competencia del art. 149.1.1 C.E.? Dicho de otra manera: ¿Qué es lo que la reserva competencial del art. 149.1.1 C.E. impide que regule el legislador autonómico? Según la STC 37/1981, fundamento jurídico 2, «la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado». En cambio, si la norma legal incide en el ejercicio de los derechos o libertades constitucionales, pero no afecta a las condiciones básicas, «puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno o en otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados». Ahora bien, es claro que la propiedad es un derecho constitucionalmente garantizado (art. 33.1 C.E.), cuya función social —delimitada de acuerdo con las leyes: Art. 33.2 C.E.— puede traducirse, según declara la STC 37/1987 (fundamentos jurídicos 2 y 3), en restricciones de las facultades dominicales o en la imposición de deberes o cargas. Es también manifiesto que la ordenación del territorio y el urbanismo es materia de exclusiva competencia autonómica cuya regulación incide en el derecho constitucionalmente garantizado de propiedad. Luego se satisfacen las condiciones exigidas por la STC 37/1981, para entender que la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de la propiedad (incluida la delimitación de su función social)

compete al Estado con arreglo al art. 149.1.1 C.E., y, en consecuencia, la regulación del ejercicio del derecho a la propiedad por el legislador autonómico, en ejercicio de la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo, deberá respetar las condiciones básicas establecidas por el Estado. Confirma con toda claridad estas tesis la STC 37/1987, que en su fundamento jurídico 9 concede la posibilidad de que el Estado pueda disponer de «una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes (luego también sobre los inmuebles urbanos y urbanizables, v. g.) y en virtud de cualesquier intereses de carácter público, incluso aquellos cuya definición o gestión no le está encomendada (como los urbanísticos)», potestad limitada, naturalmente, a «regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de trato asimismo básica o esencial de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad». Este es justamente el propósito que ha presidido la Ley 8/1990, que, nótese, no contiene normas sustantivas de ordenación urbanística aplicables a toda España (densidades máximas, fijación de reservas dotacionales, criterios de clasificación del suelo, etc.); pero trata de que la incidencia de esa ordenación urbanística objetiva no menoscabe la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los propietarios afectados (véase el preámbulo de la Ley, V, párrafo 4.º). Es conveniente resaltar que la competencia estatal del art. 149.1.1 C.E. no es, según se desprende de lo anterior, coextensa con la competencia urbanística autonómica. El art. 149.1.1 C.E. no permite al Estado dictar normas básicas en toda la tradicional materia urbanística, enterfidiendo por tal, grosso modo, la cubierta por la Ley del Suelo de 1976 y sus Reglamentos, sino solamente fijar las condiciones básicas en una zona —o, mejor, dimensión— de esa materia, a saber, aquella en que prepondera el aspecto de regulación del contenido y ejercicio del derecho de propiedad y de su función social. Finalmente, quizá quepa defender teóricamente que el art. 149.1.1 C.E. no otorga una competencia para, en sentido estricto, fijar «bases» cuando habilita para regular condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales a fin de garantizar la igualdad de los españoles. Pero el resultado práctico de ejercer la competencia del art. 149.1.1 C.E. es análogo al de las estrictas competencias para establecer «bases». Y desde este punto de vista es perfectamente lícito que pueda invocarse dicho precepto constitucional a los efectos propios de la Disposición final primera, 1, de la Ley 8/1990, esto es, para calificar como básicos ciertos preceptos legales (así proceden, por ejemplo, las SSTC 37/1987, fundamento jurídico 9; 154/1988, fundamentos jurídicos 3 y 5, y 189/1989, fundamento jurídico 3).

Las tesis anteriores entrañan el rechazo de las afirmaciones hechas a propósito del art. 149.1.1 C.E. en algunos de los recursos. El recurso de inconstitucionalidad núm. 2.477/90 sostiene que el art. 149.1.1 «no es un título competencial autónomo, cuya interpretación, en todo caso, tampoco puede llevar a fáciles conclusiones uniformadoras». Esto último es exacto, pero de ahí no se sigue razón de inconstitucionalidad, ni total ni parcial, de la Disposición final primera, 1, de la Ley. A falta de mayores precisiones, no es claro qué quiere decir el recurrente cuando sostiene que el título competencial referido no es autónomo o no tiene contenido sustantivo. Si con ello se pretende afirmar que no versa en rigor sobre materia alguna, su tesis es correcta, pero nuevamente habrá de afirmarse que de ella no se sigue inconstitucionalidad alguna de la Disposición final citada. Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.479/90 mantiene que el art. 149.1.1 C.E. es inaplicable porque «el derecho de propiedad es un derecho perteneciente a la esfera de la legislación civil. Su lugar

está en el Código Civil», de manera que no cabe confundir «régimen urbanístico del suelo» (que es un «concepto válido») y «régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo», que, a su juicio, no lo es. Pero semejante distinción no sólo es artificiosa e impracticable a fuer de nacida con pura finalidad polémica, sino que contradice frontalmente la doctrina de la STC 37/1987, tanto en lo que se refiere al pluralismo de la institución dominical, que no puede ser concebida «como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil» (fundamento jurídico 2), como en lo que atañe al sentido del art. 149.1.1 C.E. (fundamento jurídico 9).

Particularmente recusable aparece la concepción defendida en el recurso de inconstitucionalidad 2.487/90. Para el recurrente, la Ley ha vaciado de contenido el derecho de propiedad sobre el suelo, pero ello ni es fiel descripción del contenido de la Ley ni la concepción que se defiende concuerda con una idea de propiedad constitucional, sino con otra que calificó de «abstracta» la STC 37/1987, pero que con buenas razones cabría llamar absoluta o individualista. Este concepto, cabe repetir, no es el de la Constitución. El art. 53.1 C.E. consagra, ciertamente, un contenido esencial o mínimo de la propiedad. Ahora bien, si se pretende esclarecer ese contenido esencial, se encontrará que la norma suprema prescribe para la propiedad privada —para toda propiedad privada— que su contenido deberá ser delimitado de acuerdo con las leyes por su función social, y que toda propiedad se beneficia de la garantía expropiatoria. La función social se eleva así a clave para cualquier elaboración dogmática del concepto de propiedad privada, y sobre todo se convierte en factor ineliminable en la interpretación y aplicación de las normas legales en la materia. Uno de los tipos de propiedad más intensamente funcionalizados ha de serlo la propiedad inmobiliaria susceptible de aprovechamiento urbanístico o en la perspectiva de su aprovechamiento urbanístico (propiedad urbanística). A este tipo de propiedad inmobiliaria no sólo le es aplicable el general art. 33.2 C.E., sino los específicos mandatos del art. 47 C.E. De este último precepto se derivan para el legislador y para todos los órganos de los poderes públicos tres mandatos especialmente relevantes: En primer lugar, el constituyente ha supeditado el conjunto de la actividad urbanística a la consecución del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Así pues, las decisiones urbanísticas de los poderes públicos, las técnicas urbanísticas por las que opten, deben, sobre todo, servir a la promoción de las «condiciones necesarias» para hacer efectivo el derecho referido. Y algo parecido cabe decir de las «normas (urbanísticas) pertinentes». En segundo lugar, como especificación tanto de la función social del art. 33.2 C.E. como de la subordinación de toda la riqueza (también la inmobiliaria) al interés general (art. 128.1 C.E.), el art. 47 C.E. obliga a que el régimen de utilización del suelo se acomode al interés general. Todos los poderes públicos (incluido el legislador) quedan constitucionalmente obligados a impedir la especulación, que el constituyente deja caracterizada como fenómeno contrario al uso de suelo de acuerdo con el interés general. En virtud de su mención en el art. 47 C.E., las ganancias procedentes de la especulación quedan constitucionalmente desprotegidas. Por último, el párrafo 2.º del art. 47 C.E. parte de la premisa del urbanismo como función pública al referirse a la acción urbanística de los entes públicos en cuanto generadora de plusvalías (plusvalías, se entiende, de los predios privados). La transformación del suelo que hace posible el aprovechamiento urbanístico, y aumenta así el valor de las fincas privadas, es producida por una acción o decisión pública, lo que implica, por un lado, que semejante transforma-

ción no es en sí misma una facultad inherente a la propiedad privada y, por el otro, justifica la prescripción constitucional (que es obligación para el legislador) de que la «comunidad» participe en aquellas plusvalías. Corresponde a los poderes públicos —y en primer lugar al legislador— determinar cuál ha de ser en cada caso la participación comunitaria en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los entes públicos, lo que podrá hacerse de muy diversos modos. En resumen, la apropiación privada de esa plusvalía no forma parte del contenido esencial de la propiedad. Atendido, pues, lo que dispone el art. 47 C.E., la función social de la propiedad urbanística puede legitimar la no atribución al propietario de determinadas facultades o su atribución condicionada a ciertos requisitos. Legítima igualmente el sometimiento del ejercicio de las facultades atribuidas a determinadas condiciones y puede hacer obligatorio ese ejercicio o supeditararlo al cumplimiento de deberes o cargas, etc. Son muchas las maneras posibles de fijar «la finalidad o utilidad social» que debe cumplir cada categoría de bienes objeto de propiedad privada, con tal de que no rebase el límite del contenido esencial. Es innegable que la Ley 8/1990 ha intensificado la funcionalización de la propiedad del suelo, pasando, por decir así, del plano del condicionamiento del ejercicio del *ius aedificandi* al plano de la atribución. Pero seguimos encontrándonos dentro de la configuración del derecho de propiedad privada, no como se dice en el recurso ante una «nuda propiedad» a la que se agrega o adiciona una concesión de servicio público.

Igualmente inatendibles son los argumentos del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.488/90, que no pasan de manifestar una legítima discrepancia política, pero que no ofrecen razones jurídico-constitucionales. Este recurso reprocha reiteradas veces a la Ley el haber impuesto un solo modelo urbanístico para toda España, impidiendo a la Comunidad Autónoma crear el suyo propio. Semejante aseveración sólo podría justificarse como conclusión de un examen minucioso —artículo por artículo— de la Ley, en el que quedara demostrado cuáles son los preceptos cuyo efecto conjunto fuera imposibilitar a las Comunidades Autónomas la definición de la política urbanística autonómica (conclusión a posteriori). Lejos de ello, el recurso parte de la indemostrada premisa de que la Ley impone un modelo urbanístico único. La única forma de contestar a esto es razonar que los preceptos declarados básicos por la Disposición final primera, 1, de la Ley son real y materialmente básicos, lo que, entre otras consecuencias, implica que las Cortes han dejado suficiente espacio a las Comunidades Autónomas para definir su propia política urbanística y crear modelos territoriales y urbanísticos peculiares. Nótese ahora que el preámbulo de la Ley, II, párrafo 4.º, reconoce expresamente que las Comunidades Autónomas «son las competentes para definir la política urbanística en su territorio», como, por su parte, corresponde en primer término a los Ayuntamientos «dirigir y controlar el proceso de urbanización y edificación». Sostiene este recurso que el del art. 149.1.1 C.E. no es un verdadero título competencial, sino un mero límite de las competencias autonómicas, una reiteración redundante del art. 139 C.E. Semejante tesis contradice tanto la letra como el espíritu y finalidad del art. 149.1.1 C.E. y choca con la jurisprudencia constitucional ya citada. En cuanto a que no existe ningún precepto de la Ley que defina ni el contenido propio de la propiedad inmobiliaria ni del *ius aedificandi*, basta remitir a lo dicho a propósito del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.487/90 y subrayar que el Gobierno de Canarias ha reconocido el carácter básico de los arts. 1 a 11 de la Ley, al excluirlos del recurso.

E) La segunda norma constitucional de competencia invocada por la Disposición final primera, 1, de la Ley 8/1990 es la 8 del art. 149.1 C.E. Respecto a la pertinencia de invocar este precepto constitucional, oponen los recurrentes que «el Estatuto de la propiedad del suelo es derecho público» (recurso de inconstitucionalidad núm. 2.481/90) y las materias con título específico en los arts. 148.1 y 149.1 C.E. «deben ser excluidas del de legislación civil aunque pudieran tener algún tipo de conexión con el Derecho civil» (ibídem), de manera que «la institución de la propiedad se residencia en el Código Civil, pero su función social se fija por las leyes sectoriales que la determinan» (ibídem). Parecidas tesis se exponen en los recursos 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90. Este último añade, además, que el título del art. 149.1.8 C.E. atribuye «competencia plena y directa y no puede servir para amparar una competencia básica».

Sin embargo, no cabe negar a priori la aptitud del art. 149.1.8 C.E. para amparar el establecimiento de legislación básica. Entre los conceptos contenidos en este título se encuentra el de «bases de las obligaciones contractuales». Por otra parte, la concurrencia de la competencia estatal sobre la legislación civil en general (o sobre la determinación de las fuentes del Derecho) con las competencias autonómicas relativas a la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales (incluidas sus normas sobre fuentes) puede engendrar, en algunos supuestos, resultados prácticos similares a la articulación de competencias según el esquema bases/desarrollo y ejecución. En fin, nada obsta a que este título pueda concurrir con otro de los relacionados en el art. 149.1 C.E. para justificar constitucionalmente que una determinada norma básica ha sido dictada dentro de la competencia del Estado. En este último caso, la medida o límite de la competencia estatal la daría el título que habilita para establecer las normas básicas, pero el art. 149.1.8 C.E. cooperaría en justificar que no se ha vulnerado el orden de competencias. Aunque sin responder exactamente a este esquema, el fundamento jurídico 14 de la STC 227/1988 razona con los apartados 1 y 8 del art. 149.1 para justificar la competencia del Estado. Es razonable interpretar que la legislación civil del art. 149.1.8 se refiere, en principio, al Derecho civil como rama del Derecho privado (STC 88/1986, fundamento jurídico 5), lo que preservaría la especialidad de otros títulos competenciales. Pero sería erróneo identificar sin más, como parece pretenderse, «legislación civil sobre propiedad» con «artículos del Código Civil atinentes a la propiedad». Legislación civil es un concepto material (STC 227/1988, fundamento jurídico 14), para cuya precisión hay que partir de la *summa divisio* entre derecho público y derecho privado, tal y como la ha entendido este Tribunal. Si con arreglo a la doctrina de la STC 37/1981, fundamento jurídico 3, en el concepto «legislación mercantil» cabe incluir «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales», idéntico criterio relacional habrá que seguir para la «legislación civil». Esta noción constitucional, como mínimo, habrá de comprender la regulación de ciertas relaciones jurídico-privadas. Por lo tanto, será perfectamente hacedero invocar el art. 149.1.8 C.E. cuando —cual sucede, por ejemplo, con la Disposición adicional quinta, 3, de la Ley 8/1990— se trate de normas que gobiernen relaciones jurídico-privadas, obligatorias o reales. Además, muchos preceptos de la Ley 8/1990 son relevantes, o pueden ser también relevantes, para las relaciones jurídico-privadas, y en especial para el tráfico jurídico-privado (así, los arts. 1, 2, 9.2, 10.1, 11, 15.1 ó 25.1 de la Ley 8/1990). No es indiferente para la realización de negocios jurídicos enderezados a la enajenación o gravamen de suelo urbano

o urbanizable el grado de adquisición de las facultades o derechos urbanísticos y de cumplimiento de los deberes o cargas urbanísticas *ob rem*. En esta perspectiva cabría invocar el núm. 8 del art. 149.1 C.E., por lo general de manera concurrente con el art. 149.1.1 C.E., en cuanto regulación de aspectos específicos del régimen peculiar de un tipo de propiedad predial [STC 227/1988, fundamento jurídico 23 e)].

F) Sobre la pertinencia del art. 149.1.13 C.E., el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.481/90 la niega porque no cabe concebir el urbanismo como un sector económico al que pudiera proyectarse el título competencial citado. La Ley 8/1990, razona el recurrente, «no pretende planificar el sector urbanístico». El recurso de inconstitucionalidad núm. 2.486/90 señala que el apartado 3 del art. 35.1 del E.A. de Aragón no contiene ninguna restricción o modulación, a diferencia, por ejemplo, del apartado 10 del mismo artículo. El recurso de inconstitucionalidad núm. 2.487/90 contrapone planeamiento urbanístico (físico) y planes económicos. Ahora bien, como señaló la STC 76/1983, fundamento jurídico 14, el art. 149.1.13 C.E. «no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica». Por esta razón, la STC 227/1988, fundamento jurídico 20 b), ha declarado que el art. 149.1.13 C.E. permite al Estado establecer las bases de la ordenación planificada de los recursos hidráulicos, atendido que «el agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas», lo que, sin duda, puede afirmarse también del suelo urbano o urbanizable, como así lo hizo la STC 37/1987, fundamento jurídico 2, que se refiere al «carácter no renovable o naturalmente limitado en su extensión de este tipo de bienes» y a «la trascendencia económica que ofrece como soporte físico de actividades productivas». De este modo, considerado como bien escaso y susceptible de usos alternativos, también el suelo es un bien económico, y no cabe descartar a priori que algún precepto de una Ley como la 8/1990 pudiera ser fundamentado en el art. 149.1.13 C.E. No procede, pues, excluir que, por su directa incidencia en la regulación del mercado inmobiliario o el sector de promoción y construcción de viviendas, pudiera ampararse alguna norma de la Ley —v. g., el art. 35.3— en el art. 149.1.13 C.E., de acuerdo con la doctrina de la STC 152/1988, fundamentos jurídicos 2 y ss. Nada impide, en fin, la invocación concurrente de este título competencial junto con otros. De otra parte, el argumento de la Diputación General de Aragón pasa por alto el tenor del apartado 2 del art. 35 del Estatuto de Autonomía. La expresión o ausencia de «modulaciones» en los preceptos competenciales estatutarios no es, además, decisiva, pues el acierto mayor o menor en su redacción no puede menoscabar la primacía de las normas formalmente constitucionales de competencia, únicas a las que está sometido este Tribunal (art. 1.1 LOTC).

G) El art. 149.1.18 C.E. es portador de varias normas de competencia, mediante las que se reserva al Estado la creación y configuración del Derecho administrativo general, al menos en sus aspectos esenciales. Ningún recurso pone en duda la pertinencia de la regla citada. En su mayor parte, los alegatos relativos a este título se centran en el alcance que deba darse a la competencia estatal exclusiva referente a la legislación sobre expropiación forzosa. Pero ésta no es una competencia de bases, sino, en la terminología de la Ley, de aplicación plena, de modo que será estudiada más adelante. Como luego se verá, el apartado 1 de la Disposición final primera cita el art. 149.1.18 C.E. en cuanto este precepto constitucional consagra la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las

Administraciones Públicas, el procedimiento común y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. «Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» es concepto global que incluye, en puridad, todos los demás conceptos específicos del art. 149.1.18 C.E.

Finalmente, el art. 149.1.23 C.E. se invoca «en cuanto a los preceptos de la Ley que se refieren al régimen del suelo no urbanizable» (preámbulo de la Ley, II, párrafo 3.º). Estos preceptos son los del capítulo II del título I —capítulo llamado justamente «Régimen del suelo no urbanizable», que comprende los arts. 5, 6 y 7 de la Ley 8/1990. La competencia estatal, de ordenación mínima, ha sido orientada teleológicamente por el constituyente: La cuestión de si una norma estatal queda o no amparada en este título exige verificar si persigue o no la finalidad de proteger el medio ambiente. A consecuencia de ello, será necesario estudiar más adelante si los artículos citados representan o no ordenaciones mínimas con finalidad protectora del medio ambiente.

H) Se debe ya descender al examen de cada uno de los preceptos declarados básicos por la Disposición final primera, 1, de la Ley que hayan sido impugnados y contra los que se hayan hecho razonamientos especiales en los recursos. En efecto, una vez reconocido en abstracto ser pertinente la invocada competencia estatal de normación básica, la falta de impugnación concreta del carácter básico de cada precepto impide pronunciarse sobre los mismos, pues no puede el Tribunal «anticiparse en abstracto todos los posibles argumentos que pudieran plantearse contra tal calificación, sino sólo examinar lo que las partes se plantean» (STC 86/1989, fundamento jurídico 18). La Disposición final primera, 1, de la Ley declara básicos los once primeros artículos de la misma. De estos artículos hay argumentaciones especiales contra los arts. 5, 6, 7, 8, 9 y 11.

Como se ha visto, los arts. 5, 6 y 7 de la Ley 8/1990 pretenden ampararse en el art. 149.1.23 C.E. Para mostrar que se ajustan al orden de competencia basta con razonar su finalidad protectora del medio ambiente y su carácter de ordenación mínima compatible con medidas autonómicas adicionales de protección. El Abogado del Estado se extiende a continuación sobre esto, aduciendo que la finalidad de protección ambiental es patente y que el carácter mínimo de la ordenación establecida en estos tres preceptos es también manifiesto, como demuestra el simple resumen de su contenido. Es obvio que dichos preceptos no sólo no impiden sino que presuponen —precisamente por ampararse en el art. 149.1.23 C.E. y no en otro título de competencia— que las Comunidades Autónomas puedan adoptar regímenes de protección sin más que respetar los criterios mínimos de estos artículos.

El art. 8 de la Ley es recurrido por los recursos de inconstitucionalidad núms. 2.481/90 y 2.486/90 sólo en lo que concierne al inciso «conforme a lo dispuesto en esta Ley». Este inciso no excluye que las Comunidades Autónomas, dentro de su competencia, regulen el deber que los propietarios tienen de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio, incluso yendo más allá —si esto es posible— de fijar condiciones y plazos. El sentido del inciso es, simplemente, reenviar a la Ley en su totalidad y siempre de acuerdo con el grado de aplicación que tenga cada uno de sus preceptos según la Disposición final primera. Si este Tribunal declarara que algún artículo mencionado en el apartado 1 de la Disposición final primera no es básico, el reenvío del art. 8 debería entenderse hecho a ese artículo considerado como no básico. En pocas palabras, su mismo carácter genérico hace que el inciso impugnado sea competencialmente inocuo. Este mismo razonamiento vale para el inciso «en los términos fijados por esta Ley» del art. 11.2 impug-

nado por el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.486/90. La argumentación contra el art. 8 contenida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.487/90 se basa en que no cabe hablar de deberes de los propietarios, puesto que se trata sólo de la incorporación de los particulares a un servicio público, tesis que resulta inaceptable. Se añade que un deber como el del art. 8 exigiría una «clara compensación económica»; pero con ello se desconoce la consagración constitucional de la función social (art. 33.2 C.E. y STC 37/1987, fundamento jurídico 2), no menos que las disposiciones de la propia Ley sobre «patrimonialización» o incorporación al patrimonio de derechos o facultades (arts. 11 y ss., 86.1 y 87 de la Ley 8/1990).

La impugnación de los arts. 9 y 11 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.487/90 reitera su planteamiento general relativo al servicio público urbanístico, ya rechazado. Los arts. 8, 9 y 11 de la Ley se sustentan competencialmente en el art. 149.1.1 C.E., pues regulan condiciones básicas para garantizar a los españoles un igual contenido y ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo. Los arts. 8 y 9 establecen facultades o derechos y deberes o cargas básicos de los propietarios. El art. 11 es clave en la economía de la Ley, porque enuncia las facultades o derechos de adquisición —atribución— gradual y sucesiva (perspectiva dinámica en la integración de la propiedad urbanística), que constituyen la esencia misma de la propiedad urbanística y la singularizan respecto a otros tipos de propiedad. En cuanto ello es así, el art. 11 —y lo mismo cabría decir de los arts. 8 y 9— son relevantes también en las relaciones jurídicas privadas, lo que permite invocar el art. 149.1.8 C.E. en concurrencia con el apartado 1 del propio precepto. Esto mismo podría decirse cada vez que un artículo de la Ley quede amparado en el art. 149.1.1, por lo que se excusa en lo sucesivo la invocación explícita del art. 149.1.8 cuando ello ocurra. Los arts. 1 a 11 no contrarían, pues, el orden constitucional y estatutario de competencias frente a lo que se argumenta de adverso.

Examinando ahora todos los preceptos del título I posteriores al art. 11 que han sido declarados básicos, contra el art. 12.1, 3 y 4 aduce el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.487/90 que, por conferir «una primera participación en el servicio público urbanístico», aborda materia ajena a la competencia estatal. El Estado no puede regular más que supletoriamente «si debe haber o no planeamiento o cuál deba ser el instrumento jurídico para conceder a un particular el llamado derecho a urbanizar», ni puede «habilitar directamente al planeamiento como lo hace el apartado 4». No cabe duda de que el régimen de las figuras de planeamiento urbanístico (prescindiendo del Plan Nacional o de planes supracomunitarios) pertenece a la materia de urbanismo y, por esa razón, la determinación en concreto, según la clase de suelo, del «planeamiento preciso» para adquirir el derecho a urbanizar, tal y como lo hace el art. 12.2 de la Ley, sólo puede tener carácter supletorio. Pero no cabe negar carácter básico al criterio resultante de combinar los apartados 1 y 3 del art. 12, según los cuales el derecho a urbanizar requiere la aprobación definitiva del instrumento de ordenación más específico según la clase de suelo. Mediante este criterio, se establece para toda España un régimen mínimo homogéneo en cuanto al modo de adquirir la facultad o derecho a urbanizar (mínimo amparado en el art. 149.1.1 C.E.), concretando el momento de adquisición. La existencia en general del planeamiento urbanístico (e incluso de un planeamiento jerarquizado y escalonado que está implícito en los apartados 1 y 3) puede considerarse base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que garantiza el tratamiento común de los propie-

tarios (art. 149.1.18 C.E.). El apartado 4 no es una norma habilitante sino condicionada. Ejercer el derecho a urbanizar requerirá la aprobación del estudio de detalle, proyecto de urbanización u otro instrumento, cuando y sólo cuando así lo establezca «la legislación o el planeamiento urbanísticos» (autonómica posiblemente la primera, autonómico y local el segundo). No sólo la legislación o el planeamiento urbanísticos son dueños de dar o quitar relevancia a los estudios de detalle o proyecto de urbanización, sino que podrán crear otro tipo de instrumentos. El carácter marcadamente dispositivo del art. 12.4 le hace inocuo competencialmente (véase, v. g., STC 76/1983, fundamento jurídico 21).

El art. 13.1 es norma básica que garantiza a todos los particulares (y entidades públicas) un tratamiento común ante las Administraciones urbanísticas, al facultar a aquéllos para redactar y presentar a la Administración competente los instrumentos que desarrollen el Plan General. Constituye ello un modo de dar efectividad al derecho a urbanizar impidiendo que su adquisición quede al arbitrio de la diligencia o desidia administrativa en la redacción de los planes urbanísticos y en la iniciación del procedimiento para su aprobación. En cuanto regulación de un modo de iniciativa y colaboración en la función planificadora urbanística (cfr. arts. 52 y ss. de la Ley del Suelo), el art. 13.1 se ampara en el art. 149.1.18 C.E. (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que garantizan un tratamiento común a los administrados), como viene a admitir el propio recurso de inconstitucionalidad núm. 2.487/90, cuya ulterior objeción —el art. 13.1 no es lo suficientemente «abstracto»— no puede ser compartida, pues las bases no implican necesariamente un cierto grado de abstracción, que sería imposible de fijar con un mínimo de precisión, sino que pueden dictar «el detalle necesario» que exija la igualdad (STC 178/1989, fundamento jurídico 6); ni, por otro lado, puede negarse que el art. 13.1 de la Ley se reduce a formular un criterio sumamente general (compárese con los tres artículos que dedica la Ley del Suelo a esta cuestión).

El art. 14 regula la extinción del derecho a urbanizar (apartado 1) y el modo de declararla (apartado 2). Objeta el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.487/90 que el precepto utiliza nociones propias del régimen urbanístico. Pero con ello no se lesiona el orden de competencia. Puesto que el art. 12.1 de la Ley regula la extinción de un derecho o facultad urbanística, por fuerza habrá de referirse a nociones propias del derecho urbanístico, aunque éste sea de competencia autonómica. La referencia a «los terrenos incluidos en una unidad de ejecución por un sistema de gestión privada» se explica porque, fuera de esa hipótesis, carece de sentido el cumplimiento conjunto de los deberes de urbanización, gestión y equidistribución. Por lo tanto, la citada referencia precisa simplemente las hipótesis de extinción del derecho a urbanizar. Si los apartados 1 y 3 del art. 12 (adquisición del derecho a urbanizar) se amparaban en el art. 149.1.1, otro tanto ocurrirá con su extinción (apartado 1 del art. 14). El apartado 2 de este artículo, en cambio, se acomoda mejor con el art. 149.1.18 C.E. en cuanto proclama el principio de declaración administrativa de la extinción con audiencia previa, lo que es clara norma básica que garantiza un tratamiento común a los administrados.

El art. 15.1 regula la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico y el art. 16.1 lo fija en el resultado de referir a su superficie el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto. El fin de asegurar una igualdad básica o esencial en el contenido de los derechos de propiedad incluye estos preceptos en la esfera del art. 149.1.1 C.E. según la doctrina de la STC 37/1987, fundamento jurídico 9. En efecto, el art. 15.1

señala los requisitos esenciales para adquirir el derecho al aprovechamiento y el art. 16.1 fija con carácter general el contenido apropiable de ese derecho o facultad. El art. 16.2 contiene una excepción a la regla general del art. 16.1. Y si la regla general tiene carácter básico en cuanto amparada por el art. 149.1.1 C.E., otro tanto cabrá decir de la excepción, que, como tal, determina o precisa la esfera de aplicación de la regla [así, SSTC 227/1988, fundamento jurídico 23 e), y 17/1990, fundamento jurídico 8].

El art. 17.1 se limita a enumerar grandes tipos generales de «concreción» del derecho al aprovechamiento urbanístico, con el fin de asegurar una uniformidad general para toda España en un aspecto importante del régimen del derecho al aprovechamiento urbanístico, cual es su especificación o concreción, lo que es plenamente razonable atendida la finalidad que el legislador nacional se propone. El precepto, en suma, se ampara en el art. 149.1.1 C.E.

El art. 18.1 establece los casos en que el derecho al aprovechamiento urbanístico se reduce en un 50 por 100. En cuanto este precepto prescribe, en su inciso primero, que el derecho al aprovechamiento urbanístico —a diferencia de otras facultades— no se extingue sino que sólo se reduce a la mitad por incumplimiento del deber de solicitar licencia, es precepto básico que se ampara en el art. 149.1.1 C.E. Se amparan en el art. 149.1.18 C.E., a título de bases del régimen jurídico-administrativo que garantizan un tratamiento común del administrado, tanto el inciso final del art. 18.1 como el art. 18.3. Respecto a ellos vale lo razonado para el art. 14.2. Hay que recordar que la llamada expropiación-sanción es una denominación doctrinal de la que no se sigue que se trate de una decisión con finalidad punitiva con infracción de normas penales o sancionadoras de inexcusable observancia (STC 42/1989, fundamento jurídico 4.º, y ATC 657/1987).

El art. 19.1 regula la adquisición del derecho al aprovechamiento cuando se trate de suelo urbano no incluido en una unidad de ejecución. Al no darse esta circunstancia, es obvio que la adquisición de la facultad no puede depender del cumplimiento tempestivo de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización (art. 15.1), por lo mismo que estos deberes se cumplen conjuntamente en las unidades de ejecución que para eso se delimitan (art. 31.1). Por tanto, es perfectamente razonable la creación de un régimen especial de adquisición para suelo urbano no incluido en unidad de ejecución, y el art. 19.1 queda amparado por el art. 149.1.1 C.E., lo mismo que ocurría con el art. 15.1 de la Ley. Para el art. 19.2 vale lo expuesto al tratar del art. 18.1 y 3. La especialidad en el régimen de adquisición funda la especialidad en el régimen de reducción de este derecho en suelo urbano no incluido en unidades de ejecución.

El art. 20 se ocupa de la adquisición del derecho a edificar y queda amparado en el art. 149.1.1 C.E. por parejas razones a las expuestas al tratar los arts. 12.1, 3 y 4 y 15.1. El art. 22 determina las consecuencias de la falta de adquisición del derecho a edificar por causa imputable al titular. En cuanto ello es así, el art. 22 queda amparado, como el 20, por el art. 149.1.1 C.E. Es patente el nexo entre este precepto y el art. 18.1 y 3: la justificación competencial de este último se extiende al art. 22. El art. 23 ha sido dictado en virtud de la competencia del art. 149.1.18 C.E. El apartado 1 pretende fijar un contenido tipo de la licencia, aunque acaba por remitir una vez más a «la normativa aplicable» (autonómica y local, en su caso). El apartado 2 regula la extinción del derecho a edificar. Vale para este artículo lo dicho al tratar de los arts. 14 y 18.1 y 3 (es decir, se ampara en los apartados 1 y 18 del art. 149.1 C.E.).

El art. 24 regula la situación derivada de la extinción del derecho a edificar. Su apartado 1 está claramente justificado en el art. 149.1.1 C.E., pues delimita las facultades del propietario en aquella situación. El apartado 2 se apoya más bien en el art. 149.1.18 C.E. y enlaza con el art. 18.3. Por estar amparados en competencias constitucionales del Estado, es obvio que los arts. 22 y 24 no violan la autonomía municipal (arts. 137 y 140 C.E.).

Ninguno de los recursos formula objeciones de constitucionalidad al art. 25 de la Ley. Se objeta a los arts. 26, 27.1, 2 y 3 y 28 que son típicos preceptos de disciplina urbanística que persiguen el restablecimiento de la legalidad. Sin duda así acaece, pero de ahí no se sigue que el legislador nacional sea incompetente para dictar los expresados preceptos. En parte, se apoyan en el art. 149.1.1 C.E. en cuanto regulan el estatuto jurídico básico de lo edificado —igual para toda España— sin o contra licencia y ordenación urbanística (art. 26) o conforme a licencia que luego se declare contraventora de la ordenación urbanística (art. 27.1, 2 y 3) o excediendo del aprovechamiento correspondiente al titular (art. 28.1; el apartado 2, en cuanto prescribe la inoponibilidad de la obligación a terceros hipotecarios podría ampararse directamente en el art. 149.1.8 C.E.). Aun contemplando estos artículos en estricta perspectiva jurídico-administrativa (es decir, destacando que atribuyen potestades administrativas para restablecer la legalidad urbanística), es manifiesto lo razonable de establecer un régimen básico que garantice el tratamiento común del administrado en supuestos que pueden afectar gravemente a propiedades privadas, con lo que sería invocable el art. 149.1.18 C.E.

Los arts. 30.1 y 2 y 31.1 se limitan a prever la existencia de áreas de reparto en suelo urbano y urbanizable y a definir las unidades de ejecución. En cuanto éstas son técnicas para hacer efectivos deberes y derechos básicos de los propietarios, los citados preceptos quedan amparados por el mismo título competencial que los arts. 9.1, 14.1, 15.1 o 16.1, es decir, el art. 149.1.1 C.E. En cuanto técnicas administrativas que garantizan un tratamiento común del administrado en la fijación del aprovechamiento tipo —magnitud esencial para la determinación del contenido económico inherente al derecho de aprovechamiento urbanístico— o en el cumplimiento de los deberes básicos de cesión, equidistribución y urbanización, cabría también invocar el art. 149.1.18 C.E. En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.481/90, se subraya que es contradictorio declarar básicos los artículos mencionados para limitar luego especialmente su aplicación a los municipios del apartado 1 de la Disposición adicional primera (y, en su caso, a los del inciso final del apartado 2). Pero ha de notarse que no hay contradicción entre el carácter básico fundado en el art. 149.1.1 (o en el 149.1.18) y la restricción de la esfera espacial de vigencia. Es perfectamente lícito que la competencia constitucional del art. 149.1.1 se ejerza para preservar la igualdad de todos los españoles incluidos dentro de una clase o categoría demarcada no arbitrariamente por el legislador (en el caso de la Disposición adicional primera, 1 y 2, por el legislador nacional y autonómico en cooperación). Los problemas urbanísticos de Barcelona no son iguales, ni cualitativa ni cuantitativamente, a los de un pequeño pueblo del Ampurdán o el Urgellés. Es, pues, constitucionalmente lícito dictar disposiciones que aseguran la igualdad básica de todos los españoles en el grupo de municipios con mayores problemas urbanísticos (y con mayores plusvalías urbanísticas), quedan determinados en razón de su población o entorno (apartado 1 de la Disposición adicional primera), amén de otras consideraciones que pueda apreciar prudentemente el legis-

lador autonómico (apartado 2 de la Disposición adicional primera). Ha de observarse, en fin, que las remisiones a la «legislación urbanística» (art. 30.1) o a la «legislación urbanística aplicable» (arts. 30.2 y 31.1) reducen la imperatividad o capacidad constrictiva de estos preceptos, que, en realidad, vienen a quedar en buena parte a disposición del legislador autonómico.

Los arts. 32, 33 (1, 3, 4 y 5), 34, 35 (1, 2 y 3) y 36.1 son conjuntamente considerados en los recursos señalando simplemente que ésta es «materia urbanística donde las haya» o «regulación de una técnica urbanística». Nuevamente hay que recordar que, aunque así sea, aunque el cálculo del aprovechamiento tipo sea una técnica urbanística, no por ello cabe excluir que estos preceptos resulten amparados en las normas constitucionales de competencia estatal. Los arts. 32, 33 (1, 3, 4 y 5), 34 y 35 (1, 2 y 3) contienen poco más que un armazón conceptual o enumeración de los elementos fundamentales de cálculo, que es lo único que se pretende imponer con carácter uniforme para asegurar la igualdad básica en el aprovechamiento urbanístico (art. 149.1.1 C.E.) y el tratamiento común de los administrados (art. 149.1.18 C.E.), y dado además su evidente nexo con el régimen de las valoraciones. Aun así, es claro que todo el sistema queda remitido a la legislación urbanística y al planeamiento, lo que equivale a decir a la esfera autonómica y local. Por su directa incidencia sobre la construcción de viviendas de protección pública, el art. 35.3 podría ampararse también en el art. 149.1.13 C.E., de acuerdo con la doctrina de la STC 152/1988 (fundamentos jurídicos 2 y 4). El art. 36.1 define en su segundo inciso qué se entiende por «sustitución de la edificación» y prescribe que se sujeten al régimen propio de ésta las rehabilitaciones no obligatorias que tengan características y alcance equivalente a la citada sustitución. Este precepto enlaza con el art. 33.4 (que condiciona la aplicación efectiva del aprovechamiento tipo en terrenos edificados a la sustitución de la edificación) y en cierta forma lo completa.

Los arts. 37.1 y 2, 38 y 39 se enlazan claramente con el art. 16, y su carácter básico se apoya en idénticas razones a las ofrecidas al examinar ese artículo. La uniformidad del porcentaje de cesión es un elemento de primer orden para garantizar la igualdad del contenido del derecho de aprovechamiento urbanístico, y por ende del contenido de la propiedad privada del suelo tal y como resulta delimitado por su función social, y hace así constitucionalmente legítima la intervención del Estado conforme al art. 149.1.1 C.E. y en su caso al art. 149.1.18 C.E. Otra vez procede señalar en estos artículos la importancia de los reenvíos explícitos o implícitos a la legislación urbanística aplicable y al planeamiento.

Los arts. 40.2 y 4, 41 y 42.1 y 3 son preceptos declarados básicos dentro de un capítulo que lleva por título «actuación mediante unidades de ejecución». A estos preceptos se objeta, una vez más, que contienen regulaciones manifiesta y típicamente urbanísticas. Pero también de nuevo se hace preciso repetir que la verdadera y propia cuestión no es ésa, sino si los indicados preceptos pueden o no considerarse amparados en alguna norma constitucional que reserve imperativamente ciertas competencias al Estado. El art. 40.2 es otro precepto que reenvía a la «legislación urbanística aplicable» (lo que equivale a reconocer para en su caso la competencia autonómica) la regulación de un determinado extremo, que ahora es el de qué sucede cuando, habiéndose optado por un sistema de gestión privada, no se han cumplido tempestivamente los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, de lo que depende la extinción del derecho a urbanizar (art. 14.1) o la adquisición (atribución) del derecho al aprovechamiento

(art. 15.1). El contenido propiamente básico del precepto —el que, por ende, se impone al legislador autonómico— se reduce a estas dos reglas: los plazos deben computarse «desde la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución» y deben garantizarse a los propietarios no responsables del incumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización «los derechos vinculados a la ejecución del planeamiento o a la valoración urbanística establecida en esta Ley para los supuestos de expropiación como sistema de actuación». Se trata, claramente, de dos normas de garantía para los propietarios afectados. Desde este punto de vista, el art. 40.2 queda amparado por el art. 149.1.1 C.E. Alternativamente, cabe considerar el precepto incluido en la esfera del art. 149.1.18 C.E. Parecida argumentación vale para el art. 40.4 de la Ley. No se pretende con él imponer un determinado sistema de actuación (las palabras «u otro equivalente» representan un reconocimiento de la competencia autonómica para modelar aquellos sistemas), sino garantizar a los propietarios la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico adaptando la prescripción general del art. 15.1 a las peculiaridades del sistema de cooperación o equivalentes, ya que en ellos no puede, por ejemplo, hablarse en puridad de un deber de urbanizar, sino del deber de sufragar el coste de la urbanización. La precisión de cuáles son en concreto los deberes y cargas «inherentes al sistema» cuyo cumplimiento determina la adquisición del derecho al aprovechamiento queda implícitamente remitida a la legislación y al planeamiento urbanísticos. El art. 41 garantiza a los propietarios la conservación de sus derechos «si la falta de ejecución del Plan fuera imputable a la Administración actuante». Claramente son invocables el art. 149.1.1 C.E. o, alternativamente, el art. 149.1.18. El art. 42.1 atribuye a la Administración actuante las diferencias positivas entre los aprovechamientos materializables y los patrimonializables, razón que abona, con arreglo al art. 42.3, la participación de la Administración en los costes de urbanización en proporción a los aprovechamientos. El art. 42.1 viene a complementar las reglas del art. 16 y concordantes de la Ley, ya que determina el patrimonio público en que se integra la parte del aprovechamiento real no objeto de apropiación por el conjunto de propietarios. Y el art. 42.3 aclara una importante consecuencia jurídica de lo dispuesto en el apartado 1. Si el art. 16 era básico, básicos han de ser los apartados 1 y 3 del art. 42, que pueden quedar acogidos al art. 149.1.18 C.E. (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

El art. 59 regula la ocupación directa de los terrenos destinados a sistemas generales y dotaciones de carácter local. Sus apartados 3, 4 y 5 son reglas registrales inmobiliarias, que se amparan en el art. 149.1.8 C.E. Aunque, como regulación global de la ocupación directa, sea exacto calificar de básico el art. 59, parece evidente que el contenido de estos apartados no consiente un desarrollo autonómico divergente. En cuanto a los apartados 1 y 2, dado que preservan la efectividad del derecho al aprovechamiento urbanístico de una categoría de propietarios y que, por otro lado, imponen a la legislación urbanística determinadas garantías procedimentales en una actuación cuya finalidad es modificar una situación posesoria inmobiliaria y producir imperativamente un cambio jurídico real, quedan amparados en los apartados 1 y 18 del art. 149.1 C.E. (el art. 149.1.1 es más pertinente respecto al art. 59.1 de la Ley y el 149.1.18 para el art. 59.2).

El art. 61 se compone de tres apartados. El primero garantiza la afectación de los terrenos dotacionales no obtenidos por expropiación, y constituye una base del régimen jurídico-administrativo que el Estado puede dictar en virtud del art. 149.1.18 C.E. para tutelar el fin

público inherente a aquella afectación, fin que es el que ha justificado el paso de unos bienes inmobiliarios de un patrimonio privado a la esfera administrativa. Los apartados 2 y 3 declaran de cesión obligatoria y gratuita los terrenos afectos a dotaciones locales y precisan el momento en que se produce la transmisión; como estos apartados 2 y 3 inciden directamente en determinados derechos de propiedad, pueden ampararse en el art. 149.1.1 C.E., además de en el art. 149.1.18 C.E.

El art. 63.1 fija los procedimientos administrativos de reacción contra el incumplimiento de los deberes urbanísticos. Esos procedimientos son la expropiación y la venta forzosa. La regulación de esta última compete hacerla a la legislación urbanística aplicable (autonómica en su caso) y así lo reconoce el precepto. La fijación tasada de estas figuras ablatorias y la garantía de la correspondencia entre ablación e indemnización quedan, sin ningún género de dudas, amparadas en los apartados 1 y 18 del art. 149.1 C.E., en relación con los tres apartados del art. 33 C.E., pues constituye evidente garantía de igualdad en el ejercicio de la propiedad privada y en el tratamiento de los administrados el que sean idénticas para toda España las figuras ablatorias con que se reacciona frente a incumplimientos de los deberes dimanantes de la función social, aunque el régimen particular de la venta forzosa consienta adaptaciones en cada Comunidad Autónoma.

El art. 76 contiene normas básicas de régimen local (régimen jurídico de las Administraciones locales), para lo que el Estado viene habilitado por el art. 149.1.18 C.E. según se infiere de la doctrina de la STC 214/1989, fundamento jurídico 1, que resume la jurisprudencia constitucional en este punto. No ha sido impugnado especialmente por nadie. El art. 77.1 y 2 ha sido impugnado todo él en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.481/90 y sólo su apartado 3 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.487/90. Como reconoce el Abogado de la Generalidad, el régimen de subrogación previsto en los apartados 1 y 2 del art. 77 no lesiona la autonomía municipal (arts. 137 y 140 C.E.), conclusión que se comparte. Pero entiende el Letrado catalán que el art. 77 «concreta» el art. 60 L.R.B.R.L. y establece «bases sobre bases». Esto es francamente dudoso, sin embargo, ya que aquí no hay propiamente protección de ninguna competencia estatal o autonómica (ni, en realidad, tampoco incumplimiento de obligaciones directamente impuestas por la Ley), sino inactividad material, pasividad o dejación en el ejercicio de las potestades atribuidas para reaccionar contra el incumplimiento de deberes urbanísticos (expropiación y venta forzosa). La subrogación es el medio para poner fin a esa inactividad material de los Ayuntamientos, permitiendo el ejercicio subsidiario y sustitutorio de esas potestades por otra Administración. Por otro lado, la STC 132/1989, fundamento jurídico 23, rechaza el esquema argumental de las «bases sobre bases», admitiendo la legitimidad constitucional de bases específicas junto con bases genéricas o comunes. De este modo, nada impide que, junto a las normas básicas generales contenidas en la L.R.B.R.L., puedan establecerse bases específicas de régimen local para grupos determinados de supuestos siempre que no se rebase el límite de lo materialmente básico. Y nótese que los dos apartados del art. 77 dejan mucho espacio al desarrollo legislativo autonómico. En cuanto al apartado 3 del art. 77, es obvio que resulta básico por idénticas razones que los arts. 14 y 15.1 y queda amparado por el art. 149.1.1/18 C.E.

Los arts. 86 a 89 regulan una serie de supuestos indemnizatorios por lesiones patrimoniales que el ciudadano no tiene el deber de soportar aunque deriven de actividades lícitas de la Administración (más concretamente, de las Administraciones autonómica y local).

Son todas ellas hipótesis materialmente urbanísticas, pero no por ello queda excluida la pertinencia de invocar el título estatal relativo al «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas». Esta cláusula competencial del art. 149.1.18 C.E. debe ser interpretada teleológicamente. Con ello se quiere significar, ante todo, que corresponde al Estado regular el régimen de la responsabilidad patrimonial de Derecho Público hasta donde juzguen las Cortes que, en cada momento, lo hace necesario el tratamiento común de los administrados en lo que toca a su resarcimiento frente a lesiones patrimoniales originadas en hechos y actos incluidos en la esfera de actividad propia de la Administración. Esta cláusula del art. 149.1.18 ha de entenderse, pues, en estrecha relación con el art. 106.2 C.E. La Ley que establece los términos en que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados es, por principio, la Ley estatal. Y esto es así para todas las Administraciones Públicas, es decir, no sólo para la del Estado *sensu stricto*, sino para cualesquiera Administraciones, incluidas las autonómicas o locales. En efecto, si se trata de garantizar un tratamiento común de la indemnidad del administrado en toda España, hubiera sido incongruente permitir regímenes diferenciados según niveles de Administración. Así interpretada la norma estatal de competencia, el contenido de los arts. 85 a 89 no debe ser encuadrado en la materia «urbanismo» (art. 148.1.3 C.E.), pues el ejercicio de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas permitiría una posible desigualdad de hipótesis indemnizatorias y no indemnizatorias según la apreciación de cada legislador autonómico. El desarrollo legislativo de estos preceptos de la Ley podrá, sin embargo, producirse en otros importantes aspectos, más propiamente urbanísticos, como puede ser la concreción de vinculaciones singulares o la determinación de cuáles son los deberes legales a que se refiere el art. 88. Los arts. 86 a 89 garantizan, pues, que una misma línea separará en toda España lo indemnizable y lo que no lo es por consecuencia de algunos tipos de acción urbanística de los Entes públicos.

El art. 98 contiene una serie de normas básicas de régimen local, que el Estado puede establecer al amparo del art. 149.1.18 C.E. Se trata, en efecto, de las normas básicas que regulan un grupo homogéneo de bienes patrimoniales municipales, a veces singularizados por su procedencia y siempre por su clasificación urbanística y destino. La Junta de Castilla y León basa su impugnación en que esta masa patrimonial de régimen especial se orienta al urbanismo y la vivienda y en que se hace uso de «conceptos técnico-jurídicos urbanísticos». Pero nada hay en el concepto constitucional de bases que impida la creación de regímenes especiales para alcanzar cualesquiera finalidades particulares. La existencia o no de regímenes especiales dentro del derecho básico de los bienes de las entidades locales es en sí misma una cuestión de conveniencia política, que puede y debe resolver el legislador nacional dentro de sus competencias. Y, por otro lado, es lógico que el régimen de un patrimonio adscrito a finalidades urbanísticas y nutrido a veces mediante el ejercicio de competencias urbanísticas use conceptos urbanísticos. Pues en una regulación de este tipo no se puede hacer abstracción del derecho vigente, y no hay en ello violación alguna del orden de competencias.

También el art. 99.1 contiene otra base amparada en el art. 149.1.18 C.E. Esta norma, meramente permisiva o habilitante, faculta al planeamiento para prever reservas de terreno de posible adquisición con destino al patrimonio municipal del suelo. El efecto jurídico principal de esta reserva es el que prevé el art. 100: implica la declaración de utilidad pública y necesidad de la ocupación. Además, como es lógico, la previsión de reservas

en el planeamiento orienta vinculadamente la actuación municipal a la adquisición de esos terrenos y no de otros. Así pues, por un lado, el art. 99.1 es competencialmente inocuo en cuanto prevé una mera posibilidad; por otro, precisa el supuesto fáctico de un artículo de aplicación plena, el 100; y, en fin, facilita un posible modo de integrar el patrimonio municipal del suelo, con lo que se extiende a él la justificación competencial dada respecto al art. 98.

La Disposición adicional primera contiene una serie de reglas relativas a la esfera territorial de vigencia de la Ley. Ésta no se aplicará por igual en todos los municipios españoles. En algunos se aplicará en su integridad; en los demás se aplicará sólo en parte, exactamente en la parte que precisa el apartado 3. Naturalmente, tanto en el caso de aplicación íntegra o total como en el caso de aplicación limitada o parcial, los preceptos de la Ley conservan el carácter básico, de aplicación plena o supletoria que resulta de la Disposición final primera. La Disposición adicional primera no regula materias urbanísticas, sino que establece reglas sobre la vigencia de preceptos dictados por las Cortes Generales. Aun cuando fueran inconstitucionales algunos de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.486/90, la Disposición adicional primera seguiría rigiendo para los demás. Menos aun cabe sostener que corresponda a las Comunidades Autónomas el decidir la aplicabilidad de las normas de la Ley según sea la dimensión de la población de los municipios, porque las Comunidades Autónomas son radicalmente incompetentes para determinar cuál sea la vigencia y aplicabilidad de las normas estatales (STC 132/1989, fundamento jurídico 33). Como dice la STC 46/1990, fundamento jurídico 4, «nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal, ni puede decir nada sobre el momento de entrada en vigor de las Leyes del Estado», salvo, claro es, cuando las Cortes Generales le inviten a cooperar en la determinación de la vigencia espacial o temporal de preceptos estatales en su Comunidad Autónoma, como hace el apartado 2 de esta Disposición adicional primera o hizo en su día la Disposición adicional tercera de la Ley de Aguas de 1985 (SSTC 227/1988, fundamento jurídico 17, y 46/1990, fundamento jurídico 2). El legislador nacional deja al criterio del legislador autonómico excluir o extender la íntegra aplicación de la Ley para ciertos municipios de su Comunidad Autónoma, fiado de que el legislador autonómico podrá apreciar con mayor acierto los problemas urbanísticos peculiares de cada uno de aquéllos.

Si la Disposición adicional primera contiene reglas que afectan a la esfera territorial de vigencia de la Ley, la Disposición adicional tercera modula la aplicación de algunos de sus preceptos por razón del destinatario. En cuanto ello afecta a la esfera personal de vigencia de la Ley, la competencia es inequívocamente estatal por las razones expuestas al estudiar la Disposición adicional primera.

La Disposición adicional quinta regula el realojamiento de los ocupantes legales de inmuebles que hayan sido desalojados en ejecución de actuaciones urbanísticas. El apartado 3 de esta Disposición es un precepto materialmente civil dictado al amparo del art. 149.1.8 C.E. Los apartados 1 y 2 son más bien bases del régimen jurídico-administrativo establecidas con arreglo al art. 149.1.18 C.E. para garantizar un tratamiento común a los ocupantes legales de inmuebles que resulten afectados por actuaciones sistemáticas de carácter expropiatorio u otro tipo. En unos casos, la Ley obliga a la Administración actuante a proporcionar alojamiento y en otros no; pero en unos y otros casos el tratamiento de los ocupantes legales debe ser uniforme en todo el

territorio español. También cabría amparar los apartados 1 y 2 en el art. 149.1.1 C.E. en relación con el art. 47 C.E. (derecho a disfrutar de «una vivienda digna y adecuada»).

La Disposición adicional sexta modifica el tenor del art. 105.2, último párrafo, de la Ley del Suelo, precepto que ostenta carácter básico por las mismas razones que ya se han dado para los arts. 16, 19.1 y 2 ó 32 y ss., es decir, porque se amparan en el art. 149.1.1/18 C.E. La Disposición adicional novena modifica un precepto estatal posterior a la Constitución, el art. 2 del Real Decreto-ley 16/1981. Parece obvio que la competencia para ello sólo puede corresponder a los órganos centrales provistos del poder de dictar normas con fuerza de Ley, entre los cuales se hallan, claro, las Cortes Generales (art. 66.2 C.E.). Por otro lado, en la Disposición adicional novena se plasma la decisión tomada por el legislador nacional de terminar con una situación anómala en la clasificación de suelo urbano, originada por la existencia de planeamiento no adaptado aún a la Ley 19/1975, de 2 de mayo. Se acude para ello a una medida (que sólo tiene razón de ser en cuanto se extienda a toda España) consistente en sujetar la clasificación de suelo urbano a un particular procedimiento administrativo (aprobación de un proyecto de delimitación). Por ello, cabe considerar a esta Disposición como base de régimen jurídico administrativo con que se garantiza el igual tratamiento de los propietarios de estos terrenos, aquellos a los que afecta la Disposición. Esta queda así amparada por el art. 149.1.18 C.E.

Las Disposiciones transitorias primera, cuarta, 1, quinta y sexta se atacan exclusivamente por su conexión con otros preceptos de la Ley declarados básicos. Justificado ya que esos preceptos son materialmente básicos, lo mismo habrá que decir de estas Disposiciones transitorias. Las Disposiciones transitorias primera, cuarta, 1, y quinta tienen que ver, sobre todo, con el régimen del aprovechamiento urbanístico. La Disposición transitoria sexta es una norma que garantiza la incorporación al patrimonio de cierto tipo de edificación, añadiendo la regla especial de valoración.

l) Entrando en el examen del apartado 2 de la Disposición final primera, la mayor oposición se ha suscitado acerca del alcance de la reserva al Estado de la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 C.E.). Casi todos los recursos recuerdan la doctrina de la STC 37/1987, fundamento jurídico 6, pero no la interpretan acertadamente. Estudiada esta doctrina, puede sostenerse, en primer lugar, que las llamadas expropiaciones urbanísticas o por razón de urbanismo pueden ser procedimientos expropiatorios especiales, y así ocurre en la legislación vigente. Pero su regulación compete al Estado, pues sólo éste puede regular las diversas variantes de la institución expropiatoria y los distintos tipos o modalidades de expropiación, según afirma expresamente la Sentencia citada. En segundo lugar, la competencia estatal en materia de expropiaciones urbanísticas incluye los criterios y sistema de valoración del justiprecio con el fin de impedir que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional, y todo lo relativo al procedimiento expropiatorio (en sentido complejo o global) considerado, ante todo, desde la perspectiva garantista. El procedimiento incluye también la fase de declaración de utilidad pública o interés social. En tercer lugar, la legislación urbanística de competencia autonómica desempeña el carácter de legislación sectorial a los efectos de la definición de causas expropiatorias. Por ende, los órganos de la Comunidad Autónoma competente para ello podrán definirlos en concreto o participar en su definición, respetando siempre las normas estatales sobre expropiaciones urbanis-

ticas. Dicho esto, procede, sin más iniciar el estudio de los preceptos declarados de aplicación plena por el apartado 2 de la Disposición final primera, siempre que hayan sido objeto de impugnación especial.

El art. 21 es, sin duda, una importante regla en materia de responsabilidad patrimonial de Derecho Público (art. 106.2 C.E.), pero no es la única regulación indemnizatoria contenida en la Ley 8/1990. Ya se han mencionado los arts. 86 a 89 de la Ley, en relación con los cuales se hicieron algunas precisiones sobre el «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas» como título de competencia estatal (art. 149.1.18 C.E.). Pero los arts. 86 a 89 son preceptos básicos, mientras que el art. 21 es de aplicación plena. Cómo explicar, pues, que un mismo título competencial sirva para amparar dos tipos de normas, unas que permiten un desarrollo autonómico diferenciado (arts. 86 a 89) y otra no (art. 21) La dificultad puede ser superada con una interpretación razonable del título de competencia estatal, de los preceptos estatutarios relacionados con él [como el art. 57 a) L.O.R.A.F.N.A.] y de los artículos de la Ley 8/1990 que se acaban de citar. El carácter básico de los arts. 86 a 89 es un modo de decir que la percepción normativa del especial régimen de responsabilidad contenido en ellos requiere indispensablemente la colaboración de la legislación urbanística y del planeamiento. El carácter de aplicación plena atribuido al art. 21 envuelve no tanto la imposibilidad de que puedan existir otros supuestos de responsabilidad relacionados con la intervención administrativa en la actividad edificatoria, cuanto la formulación de estos dos mandatos sin posible desarrollo legislativo autonómico ulterior: primero, que en las tres hipótesis enumeradas (anulación de licencia, demora injustificada en otorgarla, denegación impropia) el resarcimiento de daños procederá en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad, no en otros términos, con otros requisitos o según otras normas. Y, segundo mandato, que no habrá lugar a indemnización por dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado, sin que esta exclusión admita ampliaciones o desarrollos.

El art. 29.2 es una norma claramente registral inmobiliaria, que se ampara en el art. 149.1.8 C.E. La Junta de Castilla y León asevera que este precepto debería haber sido «más abstracto», pero no pasa de ser ello sugerencia técnica y no razón de inconstitucionalidad. El art. 29.2 se relaciona, ciertamente, con el art. 15.3 (precepto supletorio), lo que convierte al primero en un precepto condicionado: será aplicable si y cuando deban los Ayuntamientos expedir la certificación del art. 15.3 por no disponer otra cosa la legislación autonómica. La argumentación del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.486/90 sólo es comprensible si se considera que se ha cometido un lapsus al decir «estatal» por «autonómico» en la frase «también el legislador estatal puede definir los supuestos accesibles al Registro de la Propiedad siempre que se acomode a las reglas que disciplinan dicha institución». Aunque esta tesis fuera correcta —y no lo es tal y como está formulada—, no se sigue de ella que las Cortes Generales no pudieran dictar el art. 29.2, que no contiene una simple regla de acceso al Registro de la Propiedad de unos ciertos actos, sino que establece el tipo de asiento registral que ha de practicarse e impone un deber de colaboración con el Registro.

Los arts. 57.1 b) y 2 b), 58, 60 y 62.2 se basan en la competencia estatal para dictar normas de expropiación forzosa en todas sus variantes, tipos y modalidades (STC 37/1987, fundamento jurídico 6), según razona el Abogado del Estado a continuación.

En cuanto a los arts. 66 a 73, que integran el título II de la Ley («Valoraciones»), los criterios de valoración de los arts. 66 a 72 y concordantes «regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime», dice el art. 73. Es este un precepto que indiscutiblemente corresponde dictar al Estado y sólo a él con arreglo al art. 149.1.18 C.E., ya que, según la STC 37/1987, fundamento jurídico 6, únicamente la Ley estatal puede establecer «los criterios y sistema de valoración del justiprecio» para impedir que los bienes objeto de expropiación «puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional». En efecto, el régimen de valoraciones constituye parte fundamental del régimen expropiatorio, lo que obliga a integrar los arts. 66 a 72 con los arts. 81 a 85; hay tan perfecta continuidad entre uno y otro grupo de preceptos que su inclusión en títulos diferentes no deja de producir la impresión de división o distribución artificiosa, quizás sólo explicable por la regla de extensión del régimen de valoración contenida en el art. 73. Por ello, todo el título II queda amparado en la competencia estatal para regular la expropiación forzosa.

Del título III («Expropiaciones») son preceptos de aplicación plena los arts. 74, 75, 78 y 81 a 85. El art. 74 permite aplicar el procedimiento de tasación conjunta (apartado 1), habilita para pagar el justiprecio *in natura* en ciertas hipótesis (apartado 2) y establece una consecuencia jurídica de la liberación de expropiaciones; los dos primeros apartados tienen incidencia en el régimen del justiprecio (competencia estatal: STC 37/1987, fundamento jurídico 6) y el tercero determina la consecuencia jurídica del levantamiento de la sujeción a la potestad expropiatoria. El art. 75 excluye el derecho de reversión en ciertos supuestos y lo permite expresamente en otros; aunque la reversión no esté dentro de la garantía constitucional expropiatoria [SSTC 166/1986, fundamento jurídico 13 a), y 67/1988, fundamento jurídico 6], sí puede ser una garantía legal del cumplimiento de la causa de expropiación, cuya procedencia o exclusión, por ende, corresponde al legislador nacional. Los arts. 81 y 85 son normas de determinación del justiprecio, clara competencia estatal (STC 37/1987, fundamento jurídico 6.º). En cuanto al art. 78, es necesario subrayar con energía que este precepto no impide que la legislación autonómica urbanística pueda añadir nuevas causas de expropiar a las expresamente incluidas en los apartados 1 y 2. Al contrario: la letra f) del apartado 2 lo presupone, ya que entre «los demás supuestos legalmente previstos» se contarán los que lo sean en la legislación autonómica, incluida la urbanística. En ese sentido, no se impide a las Comunidades Autónomas «complementar» el art. 78. El verdadero problema está en que, por haber malentendido la doctrina de la STC 37/1987, fundamento jurídico 6, algunas Comunidades Autónomas sostienen que les corresponde en materia urbanística un auténtico monopolio en la definición legal de las causas de expropiar. Y no es así. El Estado, en efecto, es competente para establecer las garantías que deben observarse en la definición de las causas de expropiar por cualquier órgano de los poderes públicos. Estas garantías pueden no sólo ser formales, sino también materiales. Así, el legislador nacional podrá determinar categorías o clases de supuestos en que cabe acudir a la expropiación, o establecer casos en que queda excluida la expropiación según se den o no ciertos requisitos, o fijar hipótesis en que cabe poner fin al sometimiento de ciertos bienes a la potestad expropiatoria. La previsión de categorías o clases de causas de expropiar no queda reservada (y menos aun por la Constitución) a la «legislación sectorial», estatal o autonómica, sino que también cabe hacerla en la legislación expropiatoria, sea

al regular el procedimiento general, sea al regular procedimientos especiales. El repertorio de causas de expropiar de los apartados 1 y 2 del art. 78 ha podido, pues, ser establecido por las Cortes en virtud del art. 149.1.18 C.E. Estos apartados tienen importancia decisiva en la modelación del instituto expropiatorio aplicado al campo urbanístico, haciéndolo aparecer revestido de funciones muy diversas. También por esta vía, es decir, por el valor configurador del instituto que revisten los apartados 1 y 2 del art. 78, podría justificarse la competencia estatal para dictarlo. Sin el apartado 1, por ejemplo, quedaría claudicante la delimitación básica de la función social de la propiedad urbanística efectuada por la Ley al amparo del art. 149.1.1 C.E. en relación con el art. 33.1 y 2 C.E. La legitimación de las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad no puede quedar al arbitrio de cada legislador autonómico, de manera que tenga mayor o menor extensión y alcance, según la libre apreciación de cada Comunidad Autónoma. El art. 78 no sólo contiene un repertorio de causas de expropiar. También incluye reglas de justiprecio o impone condicionamientos temporales o formales a la operación de ciertas causas de expropiar. Todo lo cual queda también encuadrado en la competencia expropiatoria estatal.

El último de los artículos de aplicación plena es el art. 100, que dispone que la delimitación de un terreno como reserva para la constitución o ampliación del patrimonio municipal del suelo implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación. No puede dudarse que está dentro de la competencia estatal en materia expropiatoria el determinar hipótesis en que un determinado acto tiene por efecto, implícito, el cumplimiento de las dos primeras fases del procedimiento expropiatorio global. También son de aplicación plena las Disposiciones adicionales séptima, octava y décima, pero ninguna de ellas ha sido especialmente recurrida.

J) El apartado 3 de la Disposición final primera declara de aplicación supletoria los demás preceptos en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. Esta Disposición es superflua, considerando estrictamente las cosas. Si el apartado 3 de la Disposición final primera hubiera sido omitido, y la Disposición final constara solamente de dos apartados, la simple aplicación del art. 149.3 C.E. otorgaría carácter supletorio a los preceptos no citados en los apartados 1 y 2. Basta con ello para demostrar que no puede ser inconstitucional el que, por razones de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), se haya incluido una declaración expresa de supletoriedad. Pese a la claridad del asunto, conviene hacer algunas consideraciones generales sobre el problema. La garantía constitucional contenida en el último inciso del art. 149.3 C.E. representa una de las grandes opciones jurídicas del constituyente; una opción que constituye uno de los pilares de la unidad jurídica nacional. La supletoriedad general del Derecho del Estado es un formidable instrumento para reintegrar a la unidad el pluralismo jurídico insito en nuestro Estado compuesto. Ciertamente, y como ha dicho el Tribunal, aunque la cláusula no atribuye competencias sobre cualquier materia a favor del Estado, sino que es una regla ordenadora de la preferencia en la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución [SSTC 15/1989, fundamento jurídico 1, y 103/1989, fundamento jurídico 4 a)], ocurre que, tratándose de normas estatales, la distribución constitucional y estatutaria de las materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas nunca alcanza virtualidad invalidatoria, sino, únicamente, determina «el grado de aplicación (supletoria o directa)» [STC 103/1989, fundamento jurídico 4 c)]. Dicho de otro modo, una

norma estatal no puede ser invalidada por motivos competenciales; sólo cabe determinar cuál es el grado en que se aplica. Por esta razón y en este sentido, es lícito afirmar que las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 C.E.), «pueden legislar, en principio, sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello» (STC 76/1983, fundamento jurídico 4). Y así, las SSTC 227/1988, fundamento jurídico 30, y 103/1989, fundamento jurídico 3, interpretan una Disposición similar a la transitoria quinta del E.A. de Aragón (invocada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.486/90) en el sentido de que el carácter supletorio del derecho estatal preconstitucional no impide su modificación por las Cortes Generales.

Esta doctrina constitucional hace impropiedades los argumentos de los recurrentes contra la Disposición final primera, 3. El recurso de inconstitucionalidad núm. 2.479/90 parte de una premisa errónea, ya que niega al apartado 3 de la Disposición final primera un fundamento (las competencias «supletorias» del Estado) que nadie ha invocado y en el que no se apoya aquel precepto. El recurso de inconstitucionalidad núm. 2.486/90 incurre en el mismo error y hace caso omiso de la jurisprudencia constitucional en la materia, en particular cuando invoca la Disposición transitoria quinta del E.A. de Aragón en un sentido que no concuerda con la doctrina de la STC 103/1989. Sostiene, por lo demás, una tesis inaceptable por contradictoria con el sentido de la cláusula constitucional de supletoriedad tal y como la ha interpretado este Tribunal, puesto que pretende limitar a unos evanescentes «principios fundamentales del Estado» la función integradora inherente a todo el derecho estatal. Nada hay en la Constitución que imponga como día en que comenzará a desplegarse la eficacia supletoria del derecho estatal aquel en que la Comunidad Autónoma se considere dotada de un ordenamiento propio más o menos perfecto, criterio absolutamente inseguro e inmanejable en la práctica aplicativa. Lo contrario es más cierto: la eficacia supletoria del derecho estatal deberá ser tanto más asegurada cuanto más imperfectos y lagunosos sean los ordenamientos autonómicos, y por tanto cuanto más disten de esa «perfección», sea ello por las razones que fueran. En cuanto al recurso de inconstitucionalidad núm. 2.488/90, es innecesario examinar en detalle sus razonamientos, por cuanto el Gobierno canario no acordó impugnar el apartado 3 de la Disposición final primera, sino sólo sus apartados 1 y 2 y eso en parte (véase su Acuerdo de 18 de octubre de 1990). La inclusión del apartado 3 de la Disposición final primera en la demanda de inconstitucionalidad es, pues, otro exceso del Letrado del Gobierno canario. Con todo, cabe observar que, aunque la relación de supletoriedad pueda concebirse teóricamente como relación entre ordenamientos, los problemas de supletoriedad se plantean al aplicar normas particulares y concretas; que la Constitución no da base para diferenciar entre las razones por las que se origina en el derecho autonómico la laguna que es llenada por la aplicación supletoria del derecho estatal; y, en fin, que el sentido que ha querido darse al apartado 3 de la Disposición final primera es declarar expresamente la eficacia supletoria de ciertas normas de derecho estatal en plena conformidad con el art. 149.3 C.E.

K) Para terminar, es menester referirse a las dos impugnaciones de la Ley de carácter íntegro o global. La impugnación global hecha en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.477/90 descansa en la ineptitud de los títulos competenciales de los núms. 1, 8, 13, 18 y 23 del art. 149.1 C.E. para dictar la Ley 8/1990. Sin embargo, ha quedado demostrado que no es así en las alegaciones anteriores, a las que procede remitirse. En

el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.479/90 es difícil aislar un solo razonamiento preciso de inconstitucionalidad, y menos aún un razonamiento apropiado a la desmesurada petición de que se declare inconstitucional la Ley «en su totalidad». En su mayor parte, la demanda se limita a citar el preámbulo de la Ley y a resumir muy a grandes trazos su contenido. En efecto, los dos primeros motivos del recurso pueden compendiarse del modo siguiente. El Estado «no conserva ninguna competencia urbanística», luego la Ley «sólo puede ser constitucional si su contenido no es urbanístico y responde al ejercicio de alguna de las competencias exclusivas del Estado». De aquí se infiere que los capítulos V y VII del título I de la Ley son urbanísticos y que los capítulos I a IV del mismo título tampoco pueden ser básicos porque «el derecho de propiedad no debe integrarse en el derecho urbanístico, sino en la legislación civil». Hubiera bastado con «modificar los artículos de la Ley del Suelo que regulan los derechos y deberes del propietario del suelo». Estas afirmaciones pueden entenderse contestadas con las alegaciones anteriores. Las preferencias sobre técnicas legislativas no pueden confundirse con vicios de inconstitucionalidad. Se hace desde luego una referencia a los arts. 86 a 89 de la Ley, pero no cabe decir que se los impugne. Tampoco pueden decirse impugnados los preceptos de los títulos II y III de la Ley. Se aduce, por fin, el carácter urbanístico de los preceptos básicos del capítulo X del título I (por error se dice capítulo IX) y del título VI. Puede considerarse contestada esta objeción asimismo en las alegaciones anteriores.

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.479/90 se citan la STC 37/1987 y algunas opiniones doctrinales, pero no se añade nada nuevo a lo que ha quedado ya consignado.

Concluye el Abogado del Estado su muy extenso escrito de alegaciones con la súplica de que se dicte en su día Sentencia desestimatoria en su totalidad de los recursos de inconstitucionalidad acumulados.

23. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 16 de julio de 1991, acordó dar vista a los recurrentes y al Abogado del Estado de los expedientes de elaboración de la Ley impugnada recibidos del Congreso de los Diputados y del Senado, al objeto de que, en el plazo de diez días, pudieran examinarlos y formular las alegaciones que estimaren convenientes al respecto. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 25 de julio siguiente.

24. Por providencia de 16 de noviembre de 1992, acordó la Sección incorporar a las actuaciones, a los efectos procedentes, el escrito del Procurador don Ignacio Argos Linares mediante el que, con la copia del poder que acompaña, pide se le tenga por personado, en sustitución de su compañero don Rafael Torrente Ruiz, en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria.

25. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representado por el Letrado Jefe de su Asesoría Jurídica don Pedro A. Aguiló Monjo, interpuso, mediante escrito registrado el 29 de septiembre de 1992, recurso de inconstitucionalidad, «desde un punto de vista formal», contra la totalidad del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio («Boletín Oficial del Estado» núm. 156, del 30), y, en cuanto a su contenido, contra los apartados 1 y 2 de su Disposición final única, en relación a los respectivos artículos que se habrían de señalar. Ello con arreglo a la siguiente fundamentación:

A) La Disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico

y Valoraciones del Suelo estableció, al amparo de lo dispuesto en el art. 82 C.E., una delegación legislativa al Gobierno de la Nación para que en el plazo de un año, desde la publicación de dicha Ley, aprobara un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, que incluía la facultad de «regularizar, aclarar y armonizar» las disposiciones refundidas. Es claro, sin embargo, que dicha Ley no autoriza «ampliación» alguna en relación con el contenido de las disposiciones refundidas. Transcurrido el plazo otorgado sin que el Gobierno hiciera uso de la autorización otorgada por el legislador, y al objeto de salvar tal situación, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 —Ley 31/1991, de 30 de diciembre—, en su Disposición final quinta, textualmente establece: «El Gobierno podrá hacer uso de la autorización establecida en la Disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, para aprobar el Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, durante los seis primeros meses de 1992». A primera vista podría parecer que nada se opone a la «prórroga» otorgada tras el primer incumplimiento. Pero ocurre que, habiéndose agotado el plazo inicialmente otorgado por el legislador al Gobierno, aquél no puede prorrogarse, ni mucho menos abrirse de nuevo, mediante una disposición incluida en la Ley anual de Presupuestos del Estado. Ello es así porque las Leyes de Presupuestos contienen unos límites materiales que impiden incluir en ellas, injustificadamente, materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria, tal y como ha venido decantando la doctrina del Tribunal Constitucional en SSTC como la 63/1986, fundamento jurídico 5, la 65/1987 y la de 18 de mayo de 1992, fundamento jurídico 4. Por consiguiente, la autorización contenida en la Disposición final quinta de la Ley 31/1991 es nula por inconstitucional. Y no existiendo autorización, al haber precluido el plazo contenido en la propia Ley 8/1990, no podía el Gobierno, en ese momento, proceder a la refundición autorizada en su día.

B) Tanto la Ley 8/1990 como el Real Decreto Legislativo 1/1992 inciden, desde su propia denominación respectiva, sobre la materia del urbanismo que la Constitución incluyó en el art. 148.1.3, permitiendo que fuera asumida por todas las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. A mayor abundamiento, el art. 149.1 C.E. no contiene referencia alguna a la materia del urbanismo, lo que conlleva que no exista reserva alguna al respecto en favor del Estado. En concreto, según el art. 10.3 del E.A. de las Islas Baleares, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda». Es claro que ello no supone, por sí mismo, que el Estado no pueda alegar otros títulos competenciales que le permitan «incidir» sobre la materia urbanística, pero en ningún caso le permitirán «regularla», al no ostentar competencia específica, que debe prevalecer en caso de concurrencia, en aplicación de reiterada jurisprudencia constitucional. Por otra parte, si bien el Real Decreto Legislativo cumple la doctrina constitucional que exige la concreción de los preceptos que tienen la consideración de normativa básica (apartado 1 de la Disposición final única), y de aquellos otros que son de aplicación plena (apartado 2), la justificación de uno u otro carácter a través de los títulos competenciales utilizados por el Estado se realiza mediante la cita global y genérica, respectivamente, de lo previsto en el art. 149.1.1, 8, 13 y 23 (apartado 1) y en el art. 149.1.8 y 18 (apartado 2), lo que hace prácticamente imposible determinar el título competencial que ampara la calificación de cada uno de los preceptos. Debe añadirse, por último, que el Real Decreto Legislativo no resulta inocuo desde el punto de vista del enjuicia-

miento constitucional, no sólo por introducir innovaciones en el ordenamiento urbanístico estatal sin competencia que las ampare, sino por incorporar y derogar el contenido de la Ley 8/1990, lo que reproduce, y obliga a plantear, las causas de inconstitucionalidad de que adolecía aquélla.

La competencia autonómica en materia de urbanismo, derivada del art. 148.3 C.E. y del art. 10.3 E.A. de las Islas Baleares, resulta especialmente amplia e intensa, comportando, según el art. 45 E.A. de las Islas Baleares, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección. Coherentemente con ello, el art. 149.1 C.E. no establece reserva alguna a la actuación exclusiva del Estado y fueron traspasados la totalidad de medios personales y materiales adscritos al ejercicio de la competencia urbanística en Baleares. Dicha competencia, que tiene por objeto «la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o el espacio físico territorial» (STC 77/1987), opera necesariamente sobre la propiedad del suelo, configurando el concepto de «propiedad urbanística» que se adquiere progresiva y gradualmente por el propietario a medida que cumplimenta sucesivamente los deberes y cargas urbanísticas que le impone el planeamiento. Tal configuración se hallaba ya presente en la Ley 19/1975 y en el texto refundido aprobado por Real Decreto 1.346/1976, que constituían la legislación urbanística estatal preconstitucional. Es lógico concluir que el constituyente, al posibilitar la atribución a las Comunidades Autónomas, en forma exclusiva, de la competencia sobre el urbanismo, engloba, bajo tal materia, la totalidad de las facultades que la legislación entonces vigente comprendía y, entre ellas, desde luego, la determinación y configuración de la propiedad urbanística, lo cual supone que el establecimiento de las limitaciones y deberes inherentes a la función social de la propiedad (art. 33.2 C.E.) corresponde, respetando su núcleo esencial, a quienes tienen competencia en relación con las distintas materias que inciden sobre el contenido de la propiedad, entendida como derecho subjetivo y como derecho real, que es el ámbito propio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil en los términos del art. 149.1.8 C.E. El alcance y amplitud de esta competencia urbanística resulta corroborado por distintas SSTC, entre las que destaca la STC 37/1987 (en especial, sus fundamentos jurídicos 2 y 8). Además, la competencia urbanística ha sido profundamente ejercitada, con rango legislativo, por las distintas Comunidades Autónomas.

Como se ha dicho, los apartados 1 y 2 de la Disposición final única del Real Decreto Legislativo se fundamentan en distintos títulos competenciales en favor del Estado. Ahora bien, el alcance del art. 149.1.1 C.E. en relación al presente caso se agota en la determinación de las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad que, por tener el carácter de esenciales, deben aplicarse en la totalidad del territorio estatal, no pudiendo por lo tanto establecerse —ni realmente desarrollarse— desde las competencias autonómicas. En tales términos no parece posible que el art. 149.1.1 fundamente una legislación básica (que es lo que se deriva del apartado 1 de la Disposición final única) referida a la propiedad urbanística, ya que el mínimo esencial común que posibilita se agota en sí mismo y no admite desarrollo autonómico. En cualquier caso, el art. 149.1.1 no permite «regular», ni siquiera como legislación básica, la materia relativa a la propiedad urbanística en su integridad.

En cuanto al título del art. 149.1.8 C.E., debe distinguirse la regulación del derecho real de propiedad, como derecho subjetivo, e incluso la declaración genérica y esencial de su contenido y limitaciones básicas (competencia exclusiva del Estado), de la regulación de

la delimitación de su función social, que corresponde, como derecho público, al Estado o a las Comunidades Autónomas en función de la titularidad de la competencia que se actúe. Así resulta de las SSTC 227/1988, fundamento jurídico 22, y 37/1987. Por tanto, la conclusión sólo puede ser la de que el art. 149.1.8 no permite al Estado regular la propiedad urbanística, sino únicamente el derecho real de propiedad, como derecho subjetivo, por lo que, sólo en este limitado ámbito, en relación al Real Decreto Legislativo 1/1992, servirá de título para imponer el carácter básico de un precepto o su aplicación plena. En tanto en cuanto así no ocurra cabrá sostener la inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos.

Por lo que atañe al título del art. 149.1.13 C.E., las características del urbanismo como actividad encaminada a determinar los distintos usos del suelo y la edificación, directamente relacionada con el territorio, hace especialmente difícil que las opciones diferentes que las Comunidades Autónomas puedan establecer produzcan efectos disfuncionales o desintegradores de la actividad económica general. El Real Decreto Legislativo, como con anterioridad la Ley 8/1990, no pretende planificar el sector inmobiliario-urbanístico o dictar medidas económicas al respecto, sino regular, en su integridad, el régimen del suelo y la ordenación urbana. En principio, por lo tanto, no parece que el art. 149.1.13 pueda ser título habilitante para el Estado para declarar básicos gran parte de los artículos que se relacionan en el apartado 1 de la Disposición final única. Todo ello además de no especificar qué artículos concretos hallan su fundamento, para ser declarados básicos, en el art. 149.1.13.

Del amplio contenido del art. 149.1.18 C.E., citado como fundamento genérico tanto de la aplicación básica como de la plena, únicamente parece relevante el procedimiento administrativo común y, muy especialmente, la legislación sobre expropiación forzosa. En cuanto al primer supuesto, nada habrá que objetar si la norma básica contiene principios genéricos comunes, pero no podrá extenderse a los aspectos que, por suponer una regulación detallada del o de los procedimientos especiales en materia de urbanismo, corresponden a las respectivas Comunidades Autónomas competentes (SSTC de 29 de diciembre de 1988 y 26 de enero de 1989). Mayor trascendencia cabe otorgar al título consistente en «legislación sobre expropiación forzosa», en el bien entendido de que ello sólo alcanza a regular el régimen jurídico y las garantías de la expropiación forzosa como institución jurídica para obtener la transmisión forzosa y coactiva de bienes y derechos, pero que no puede extenderse a la decisión de su utilización como instrumento urbanístico y, mucho menos, a su utilización con alcance sancionador en materia urbanística. La STC 37/1987 lo expresa con claridad. Serán, por lo tanto, las Comunidades Autónomas las que, en materia de urbanismo, deberán definir legalmente los supuestos de utilización del instrumento expropiatorio, ya sea como sistema de ejecución urbanística o como expropiación-sanción, sin perjuicio, claro está, de que deban atenerse a la legislación general del Estado que regula el instituto jurídico de la expropiación forzosa y garantiza, por igual, los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. El Real Decreto Legislativo 1/1992, como ya hacía la Ley 8/1990, no contiene una regulación sustantiva de la expropiación forzosa, sino que se refiere reiteradamente a la aplicación instrumental de la expropiación forzosa en la materia de urbanismo, excediendo el ámbito del art. 149.1.18 C.E. y vulnerando en consecuencia la competencia autonómica de las Islas Baleares sobre urbanismo.

La regla del art. 149.1.23 C.E. habilita al legislador estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, lo que, en el preámbulo de la Ley 8/1990, se pone en relación, única y exclusivamente, con los «preceptos de la Ley que se refieren al régimen del suelo no urbanizable», y, en consecuencia, permite concluir que, en relación al Real Decreto Legislativo 1/1992, amparan, únicamente, la declaración de norma básica referida a los arts. 15 y 16.1, 2 y 4, y aun de éstos el art. 16.4 parece tener como fundamento el art. 149.1.8 C.E. Se trataría, por lo tanto, de un supuesto de competencias concurrentes, acerca del cual el criterio jurisprudencial del Tribunal obliga a decantarse en favor de la competencia autonómica como más específica y como la inspiradora de la razón o finalidad de la norma (SSTC 88/1986 y 252/1988, entre otras). A mayor abundamiento, conviene advertir, entre otras cosas, que el Estado ha ejercitado directamente la competencia del art. 149.1.23 mediante la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y que no es posible equiparar el medio ambiente con el régimen jurídico del suelo no urbanizable. Por ello, aunque los artículos declarados básicos coincidan fundamentalmente con los arts. 5, 6 y 7 de la Ley 8/1990 y tengan un contenido aceptable, no puede olvidarse que materialmente regulan la ordenación del uso del suelo, comprendida en la competencia urbanística y de ordenación del territorio.

C) A continuación se examinan los preceptos declarados básicos por el apartado 1 de la Disposición final única. Los arts. 3.2 c) y 9.1, en cuanto determinan e imponen que el territorio municipal debe dividirse en áreas de suelo urbano, urbanizable o en su caso apto para urbanizar y no urbanizable, tienen un contenido material claramente urbanístico y de ordenación del territorio, que no queda salvado por la expresión final «o clases equivalentes establecidas por la legislación autonómica», por lo que su carácter básico no queda justificado por título competencial alguno de los alegados por el Estado, lo que debe comportar su declaración de inconstitucionalidad.

El art. 11.4 equipara el suelo apto para urbanizar al suelo urbanizable programado «a efectos de la valoración del suelo, supuestos expropiatorios y obtención de terrenos dotacionales»; y lo hace con carácter de generalidad, excediendo con ello el alcance refundidor ordenado por la Disposición final segunda de la Ley 8/1990, si se atiende a que el párrafo 2.º del apartado 3 de su Disposición adicional primera establece que en los Municipios en que no se aplique la Ley 8/1990 con carácter general, y sólo en éstos, «el suelo apto para urbanizar se asimilará al urbanizable programado», y, aun en tal caso, únicamente «a efectos de lo establecido en los arts. 12 y 66», es decir, solamente para la adquisición y ejercicio del derecho a urbanizar y para la valoración del suelo. Todo ello sin título competencial en favor del Estado para sostener su carácter básico y sin posibilidad de que mantenga tal calificación si, en cuanto al exceso, se convirtiera en norma reglamentaria, inútil, dado su rango, para contener la declaración de norma básica.

Los arts. 15, 16.1 y 2 y 17 son normas que tienen como contenido la determinación del régimen de utilización de cada tipo de suelo —en este caso, el no urbanizable—, lo que constituye la facultad esencial que integra la competencia en materia de urbanismo, según la STC 77/1984, y supone el título más específico frente al que no debe prosperar el art. 149.1.23 C.E.; en especial una vez que el Estado ha promulgado la Ley 4/1989. Por ello, el carácter básico de estos artículos es contrario al orden competencial.

El capítulo III del título I («régimen del suelo urbano y urbanizable») contiene ocho secciones, declarándose

artículos básicos los de todas y cada una de ellas. Hay que entender que el Estado ostenta título competencial derivado del art. 149.1.1 y 18 respectivamente para los artículos contenidos en las secciones primera y octava. Igualmente resulta aceptable el art. 37.2, amparado en el art. 149.1.8 C.E., y, con mayores dudas, los arts. 23, 24.1, 3 y 4, 25, 26, 28.1 y 5, 31.1, 33.1 y 37.1, en cuanto, con arreglo al art. 149.1.1, garantizan la igualdad básica de los derechos y deberes de los propietarios urbanísticos, regulan las distintas facultades que sucesivamente integran la propiedad urbanística y determinan el modo de adquisición y extinción de cada una de ellas. El resto, sin embargo, englobado en las secciones segunda a séptima, ambas inclusive, vulneran el orden constitucional de distribución de competencias al regular materia urbanística y, en concreto, la configuración y desarrollo del derecho a la propiedad urbanística como de progresiva adquisición en función del cumplimiento de las cargas y deberes urbanísticos con expresa indicación de cuantías, reducciones e incluso plazos. En gran parte, los artículos que se impugnan reproducen y desarrollan los arts. 11 a 28 de la Ley 8/1990. El art. 27.1, 2 y 4 es una clara muestra de que no se limita a regular las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbanística o el modo de adquisición y extinción de las facultades que lo integran, sino que determina la cuantía concreta y uniforme de la participación de la sociedad en su conjunto en las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico y, en definitiva, establece cargas y cesiones que la propiedad inmobiliaria debe soportar como obligación derivada de la ejecución urbanística. No se trata de una limitación del derecho de propiedad, sino de unas cargas y cesiones derivadas de la ejecución urbanística. El art. 149.1.1 tal vez habilite al Estado para establecer el principio general de que la obtención de los beneficios urbanísticos debe ser correlativa al cumplimiento de los deberes y cargas que impone, pero no puede extender sus efectos a determinar y concretar cuáles serán estas cargas y cesiones, ya que ello corresponde directamente al titular de la competencia en materia de urbanismo, si no quiere dejarse ésta sin contenido alguno o, al menos, sin el contenido reconocible que tuvo a la vista el constituyente de 1978. Téngase en cuenta, además, que el mandato del art. 47.2 C.E., que impone la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, vincula a todos los poderes públicos y, por lo tanto, también a las Comunidades Autónomas, directamente, en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por su parte, el art. 29.1 va más allá de la determinación de nuevas cesiones básicas en materia de urbanismo, ya que concreta las técnicas y modalidades para hacer efectivos los procesos redistributivos de beneficios y cargas urbanísticas, lo que constituye ámbito material de la competencia de urbanismo, sin que exista título habilitante alguno que le permita al Estado acometer tal tarea. El art. 30.1 y 3 regula una sanción urbanística consistente en la reducción del derecho al aprovechamiento urbanístico por incumplimiento del deber de solicitar la licencia de edificación dentro de plazo. Pues bien: no parece posible configurar la indicada reducción como una limitación legal del derecho de propiedad, sino que constituye una medida de fomento. En el párrafo 3 de este art. 30 se le impone a los Ayuntamientos la obligación de resolver acerca del incumplimiento del plazo para obtener licencia y de decidir acerca de la expropiación-sanción o de la venta forzosa-sanción, sin que se acierte a comprender cuál es el título habilitante del Estado para imponer tales obligaciones, vulnerando los principios constitucionales de autonomía municipal y autonómica (arts. 137 y 140 C.E.). El art. 31.2 remite al art. 30.3 y establece también una reducción-sanción

acerca de la cual debe considerarse lo mismo, ya que las razones de inconstitucionalidad son idénticas.

El art. 32 resulta inconstitucional por idénticas razones a las expuestas en relación al art. 27; no sólo por imponer unas cargas y cesiones urbanísticas concretas, sino por hacerlo en cuantía sustancialmente superior a las generales (75 por 100 y 50 por 100, en vez del 85 por 100), sin justa distribución de cargas y beneficios y por la sola circunstancia externa al titular de los terrenos de estar destinados a sistemas generales o a dotaciones públicas de carácter local o estar incluidos en unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación. En tales términos, resulta patente que el art. 149.1.1 no puede ser título habilitante para el Estado. Respecto a los arts. 34 y 36, aparte de su contenido sancionador, que remite a lo ya expuesto en relación a los arts. 30 y 31, ha de resaltarse que imponen imperativamente la expropiación o venta forzosa, vulnerando los arts. 137 y 140 C.E. y configurando una causa expropiatoria no amparable en el art. 149.1.18 C.E., ya que corresponde al titular de la competencia material urbanística, dado el carácter instrumental de la expropiación forzosa resaltado por la jurisprudencia constitucional. El art. 35.1 se ve en la necesidad de dar carácter básico a determinados datos del contenido del acto municipal de otorgamiento de licencia de edificación, vulnerando directamente la competencia autonómica en materia de urbanismo (ya que el otorgamiento de la licencia de obras y su contenido puede calificarse de «núcleo duro» de la competencia de ejecución urbanística) y la autonomía municipal, sin título competencial que habilite al Estado para hacerlo.

Los arts. 38, 39, 40 y 41 tienen claramente un contenido de disciplina urbanística, acerca de la que, por cierto, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha promulgado su legislación propia contenida en la Ley 10/1990, de 23 de octubre, que no puede verse desplazada por una pretendida normativa básica dictada por el Estado sin fundamento constitucional alguno. Basta analizar el contenido de los artículos citados para concluir que se trata de medidas conducentes al restablecimiento de la legalidad urbanística, en cada uno de los supuestos que se contemplan, que deben ser adoptadas, por lo tanto, por las Comunidades Autónomas competentes para legislar en materia urbanística. En fin, el art. 42.1, 2 y 3 regula las consecuencias de la inactividad de los Ayuntamientos ante el incumplimiento de deberes urbanísticos, estableciendo una subrogación en favor de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la potestad expropiatoria, con establecimiento incluso de plazo concreto y regulación de reducción de aprovechamiento en un 50 por 100. Con tal artículo se vulneran los arts. 137 y 140 C.E., por un lado, y la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, por otro, en los términos ya expuestos anteriormente, sin título estatal alguno para imponer tal normativa básica.

Los arts. 59.1 y 2 y 62, por conexión e idénticos razonamientos utilizados al examinar, fundamentalmente, los arts. 27 y 32, vulneran el orden constitucional de distribución de competencias, sin que a ello obste que el directo objetivo del artículo sea la valoración de los terrenos. Por otra parte, se trata de una norma que regula, con todo detalle y concreción, la valoración de los terrenos destinados a sistemas generales, impidiendo cualquier posibilidad de desarrollo normativo, con lo que se vulnera, también, el concepto material de legislación básica que ha acuñado la jurisprudencia constitucional (entre otras, por ejemplo, en su STC 99/1987, fundamento jurídico 2). El art. 72.1 impone con carácter básico que los Planes Generales Municipales de ordenación o instrumento de planeamiento análogo deberán contener

determinaciones para asegurar la aplicación de las normas de valoraciones y de régimen urbanístico de la propiedad del suelo contenidas en el propio Real Decreto Legislativo, lo que exige, por conexión, plantear la inconstitucionalidad de los artículos relativos a ambas materias. Además, resulta cuestión distinta la de que la normativa básica estatal deba ser atendida y la de imponer determinaciones concretas al contenido de los instrumentos de planeamiento, ya que esto último constituye contenido propio de la competencia autonómica en materia de urbanismo. Las mismas razones convienen al art. 78.2, aunque en este caso referidas a las determinaciones que deben contener las normas subsidiarias municipales en cuanto a la delimitación de áreas de reparto y fijación de aprovechamientos tipo.

Los arts. 94.1 y 2, 95, 96.1 y 3, 97, 98, 99.1 y 2 y 100 constituyen concreciones propias del contenido de los Planes Generales, cuya competencia, obviamente urbanística, corresponde a las Comunidades Autónomas. Por otro lado, difícilmente puede ser básica una normativa que no extiende su aplicación a todo el territorio nacional, según resulta de la Disposición adicional primera, y, desde luego, no puede lógicamente venir amparada en el único título competencial de los alegados por el Estado que verosímelmente podía tener alguna relación con el tema: el art. 149.1.1 C.E., ya que se refiere a 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. La delimitación de áreas en el suelo urbano o urbanizable programado y el cálculo del aprovechamiento tipo constituyen las piezas fundamentales de la gestión urbanística que corresponde a las Comunidades Autónomas y no desvirtúa la argumentación, las remisiones que en algunos de estos artículos se realizan a la legislación autonómica, que debería someterse a una pretendida normativa básica que regula con total concreción la materia, determinando incluso la técnica y el modo de cálculo del aprovechamiento tipo.

Los arts. 151.1 y 3, 154.2 y 166.1 c) y e), relativos a la actuación mediante unidades de ejecución, contienen medidas concretas de carácter urbanístico que exceden la imposición —legítima desde los títulos competenciales del Estado— del principio general de que la ejecución del planeamiento debe garantizar la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del desarrollo urbanístico. En tales términos, estos artículos no pueden ser considerados básicos e invaden por ello la competencia autonómica en materia de urbanismo. Por lo que se refiere a los arts. 184.2 y 227.1, los deberes urbanísticos que configuran la función social de la propiedad urbanística corresponde fijarlos a la legislación autonómica, sin perjuicio, claro está, de aquellos de carácter básico que el Estado pueda imponer en ejercicio de la competencia derivada del art. 149.1.1 C.E. Se impugna asimismo el art. 228.3 y 4, por conexión e idénticos motivos a lo expuesto en relación a los arts. 27, 32 y 59. Los arts. 237, 238 y 239, en cuanto se refieren a supuestos indemnizatorios derivados de la alteración del planeamiento o de la imposición por éste de vinculaciones o limitaciones singulares, no constituyen, desde luego, regulación del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 C.E.), ni tampoco de las condiciones básicas de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1), sino que corresponde a la legislación urbanística el establecer los efectos del cambio de planeamiento o de la imposibilidad de justo reparto de cargas y beneficios en el seno de la ejecución urbanística.

Los arts. 248 y 249, referidos a la protección de la legalidad urbanística, constituyen contenido propio de la disciplina urbanística, acerca de la que se dictó por el Parlamento Balear la Ley 10/1990, y suponen un desarrollo pormenorizado de las decisiones que deben adoptarse y del procedimiento para hacerlo. Con ello se vulnera la noción material de bases, en un ámbito propio de la legislación autonómica en materia de urbanismo y sin que se vislumbre cuál pueda ser el título habilitante, entre los alegados por el Estado, que permita otorgarle el carácter de normativa básica. Los arts. 253.3 y 254.2 se recurren en conexión con lo expuesto en relación con el art. 40. El art. 278.1 regula una posibilidad dirigida al contenido de los Planes Generales o sus revisiones del programa de actuación, para establecer reservas de terrenos en suelo urbanizable no programado o no urbanizable común, destinadas a constituir o ampliar el patrimonio municipal del suelo, lo que constituye una norma de contenido claramente urbanístico, en cuanto delimitación y asignación de usos del suelo, y sin que el Estado ostente título para regularlo y, mucho menos, con el carácter de normativa básica.

Las Disposiciones adicionales primera, tercera y cuarta, 1 y 2, regulan aspectos que corresponden establecer a quienes ostentan la competencia en materia de urbanismo y vivienda, sin que quepa imponer su regulación como básica. En este sentido, deben ser las propias normas urbanísticas las que determinen su alcance y nivel de aplicación en función de la población de los municipios de cada Comunidad Autónoma (Disposición transitoria primera), y ello, claro está, si estiman pertinente que ello ocurra, excepcionando la aplicabilidad general. Desde luego, no corresponde al Estado efectuar tal operación, y mucho menos en aplicación del art. 149.1.1 C.E. De igual forma, deben ser las normas en materia de urbanismo y vivienda las que acuerden si se establecen preceptos particulares, en cuanto a los plazos (Disposición transitoria tercera), para su aplicación a las entidades y sociedades públicas cuyo fin primordial sea la promoción y urbanización del suelo o la construcción de viviendas (sin tan siquiera adjetivarlas como sociales o sujetas al régimen de protección pública), sin que el Estado ostente título para regularlo como normativa básica. Por último, en cuanto a la Disposición transitoria cuarta, en sus apartados 1 y 2, se dictan pormenorizadas normas en orden al realojo de ocupantes de viviendas afectados por la ejecución de actuaciones urbanísticas, que corresponde dictar a la Comunidad Autónoma como competente en materia de vivienda (art. 148.1.3 C.E. y 10.3 E.A. de las Islas Baleares) y, además, no permiten margen de desarrollo, vulnerando el concepto material de bases.

Las Disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta, 1 y 4, y octava contienen determinaciones claramente urbanísticas dirigidas a la fijación de los aprovechamientos urbanísticos en los supuestos que contemplan, o a la determinación del contenido de la primera revisión de los Planes Generales y normas subsidiarias o, por último, a la consideración de suelo urbano en planes sin adaptar, para lo que impone como básico no sólo la necesaria aprobación de la delimitación del suelo urbano, sino las reglas a que ésta debe someterse. Todo ello vulnera la competencia autonómica en materia de urbanismo, sin fundamento para ser regulado por el Estado y, mucho menos, para ser declarado básico.

D) En cuanto a los artículos del Real Decreto Legislativo declarados de aplicación plena por el apartado 2 de la Disposición final única, el Estado alega para ello el art. 149.1.8 y 18 C.E., de cuyo contenido destaca como títulos competenciales, utilizados con mayor intensidad, los de expropiación forzosa, legislación civil, pro-

cedimiento administrativo común y responsabilidad de las Administraciones Públicas. Ciertamente, gran parte de los artículos referidos encuentran fundamento en los títulos competenciales alegados por el Estado. Resulta, en cambio, prevalente el título autonómico en materia de urbanismo en relación con los siguientes artículos:

El art. 47 b) no puede ser de aplicación plena, en tanto en cuanto se remite, entre otros, a los arts. 237, 238 y 239, cuyo carácter básico se ha impugnado. Nada habría que objetar, por lo tanto, si se suprimiera la referencia a «en los supuestos previstos en el título VI de esta Ley». El art. 48.2, además de resultar contradictorio con la interpretación conjunta de los arts. 6, 24.1, 26 y 237 y con el principio general de correspondencia entre los beneficios del urbanismo y el cumplimiento de las cargas que éste impone, no se justifica con los títulos competenciales alegados por el Estado y conlleva un plus valorativo en relación con el valor inicial de los terrenos derivado de la mera clasificación urbanística contenida en el planeamiento, sin la correlativa exigencia de cumplimiento de deber o carga alguna para el propietario. Se trata, por lo tanto, de una consecuencia directa de la planificación urbanística no justificada desde ninguna competencia exclusiva del Estado de entre las contenidas en las reglas 8 y 18 del art. 149.1 C.E. Los arts. 60 y 61, por conexión con lo alegado al examinar los arts. 32.3, 59.1 y 2 y 278.1, no pueden tener, en concordancia con la impugnación efectuada de su carácter básico, el carácter de aplicación plena, al reiterar el contenido de los artículos citados. El art. 136.2 debería haberse limitado a excluir los supuestos que contempla del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, como ámbito de su competencia en materia de legislación civil. El resto del apartado constituye norma de contenido urbanístico, por lo que su declaración como de aplicación plena vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

Los arts. 199.1 b) y 2 b), 206 y 207 no constituyen contenido propio de la competencia en materia de expropiación forzosa, sino utilización instrumental de la expropiación y ocupación directa como sistema de ejecución urbanística, o como expropiación-sanción, por lo que corresponde a las Comunidades Autónomas la decisión acerca de los supuestos en que debe producirse su utilización. Los arts. 254.1 y 299 se impugnan única y exclusivamente en cuanto se refieren solamente a «esta Ley», en vez de a «la Ley», ya que si el título habilitante para el Estado en relación a la revisión de oficio de licencias u órdenes de ejecución o la resolución de peticiones es la de procedimiento administrativo común, no puede vincularse únicamente a la Ley estatal, sino a la Ley en general. La cuestión resulta especialmente clara en el art. 254.1 al referirse a las infracciones urbanísticas graves, que, obviamente, corresponde determinar a las Comunidades Autónomas competentes.

Concluye el recurrente su argumentación con la súplica de que se tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la globalidad del Real Decreto Legislativo 1/1992 y, subsidiariamente, contra el apartado 1 de la Disposición final única del citado Real Decreto, en relación con los arts. 3.2 c), 9.1, 11.4, 15, 16.1 y 2, 17, 27.1, 2 y 4, 29.1, 30.1 y 3, 31.2, 32, 34, 35.1, 36, 38, 39, 40, 41, 42.1, 2 y 3, 59.1 y 2, 62, 72.1, 78.2, 94.1 y 2, 95, 96.1 y 3; 97, 98, 99.1 y 2, 100, 151.1 y 3, 154.2, 166.1 c) y e), 184.2, 227.1, 228.3 y 4, 237, 238, 239, 248, 249, 253.3, 254.2, 278.1, las Disposiciones adicionales primera, tercera y cuarta, 1 y 2, y las Disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta, 1 y 4, y octava; y contra el apartado 2 de la propia Disposición final única, en relación con los arts. 47 b), 48.2, 60, 61, 136.2, 199.1 b) y 2 b), 206, 207, 254.1 y 299, y de que en su día se dicte

Sentencia declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del Real Decreto Legislativo 1/1992 o subsidiariamente de los concretos preceptos impugnados en cuanto a su respectivo carácter de normativa básica o de aplicación plena.

26. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 14 de octubre de 1992, acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, turnado con el núm. 2.337/92; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º oír a la parte recurrente y a las antes mencionadas, así como a las representaciones procesales del Parlamento de Navarra, del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León y del Gobierno de Canarias para que, en el mismo plazo del traslado y conforme establece el art. 83 LOTC, pudieran exponer lo que estimasen procedente acerca de la acumulación del presente recurso a los ya acumulados núms. 2.477/90, 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90; 4.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

27. El Presidente del Congreso, por escrito registrado el 22 de octubre de 1992, comunicó que aun cuando la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El siguiente 29 de octubre tuvo entrada un escrito del Presidente del Senado en el que comunicaba el Acuerdo de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

28. La Diputación General de Aragón, representada por el Letrado don Juan Antonio García Toledo, interpuso, mediante escrito registrado el 29 de septiembre de 1992, recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Ello con arreglo a la argumentación que seguidamente se consigna:

A) Además de la remisión que procede efectuar a todo cuanto ya se alegó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.486/90, la motivación del presente recurso ha de buscarse en que el texto refundido aprobado conculca competencias autonómicas en materia urbanística, cualesquiera que sean los fines que con dicha actuación estatal se hayan pretendido, acaso legítimos desde determinadas perspectivas, pero en absoluto respetuosos con la delimitación competencial basada en el bloque de la constitucionalidad. Dicho de otra forma, el Estado, y para ello es ilustrativa la lectura del preámbulo de la Ley 8/1990, ha utilizado determinados títulos competenciales propios, pero indirectos, para suplir la falta de un título específico en materia de urbanismo, dando lugar a lo que podría denominarse un abuso interpretativo, que se produce en perjuicio del ámbito competencial que es propio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Como punto de partida, ha de recordarse que el art. 148.1.3 C.E. dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la materia

de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Y de conformidad con el principio dispositivo que rige al respecto, la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido la competencia exclusiva en dicha materia, por el dictado del art. 35.1.3 de su Estatuto de Autonomía, debiendo subrayarse en relación con tal competencia exclusiva, en primer lugar, que tiene vocación de plenitud, al ser integral, por comprender la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva (art. 35.2 del Estatuto). En segundo lugar, que existe una íntima interrelación entre los títulos competenciales sobre ordenación del territorio y urbanismo y que, en todo caso, la exégesis adecuada con respecto a los conceptos materiales utilizados en la delimitación constitucional de las competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas viene suministrada, de modo principal, por el perfil concreto de esa determinada materia en la regulación del derecho positivo vigente en el momento histórico de la promulgación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Es decir, se trata aquí de destacar el extraordinario valor interpretativo del contenido material de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 y de sus precedentes legislativos a la hora de dibujar los contornos materiales de la competencia sobre el urbanismo, lo que permite identificarlo sin duda (para ello es clave la inmediatez temporal del texto refundido de 1976 con respecto a la Constitución, que efectúa la delimitación competencial en los términos expresados) con el denominado régimen urbanístico de la propiedad del suelo, contenido en el nuevo texto refundido objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. En tercer lugar, que, en contraste significativo con la expresada titularidad competencial autonómica en materia de urbanismo, del art. 149 C.E. no se desprende que el Estado explícitamente se haya reservado competencias en dicha materia, sin que, por otra parte, el ordenamiento constitucional acoga la tesis de los poderes implícitos, que, en cualquier caso, debería ser objeto de aplicación restrictiva. Afirmada la integridad tendencial de la competencia autonómica, hay que reiterar aquí que ninguno de los títulos competenciales invocados por la Disposición final única del texto refundido puede prevalecer y ni siquiera coexistir con aquella competencia sin producir su invasión o vaciamiento material, que debe impedir el pronunciamiento anulador del Tribunal con su adecuada interpretación del bloque de la constitucionalidad.

B) La aludida Disposición final invoca el art. 149.1 C.E. en sus apartados 1, 8, 13, 18 y 23, si bien no concreta cuál de dichos títulos es el ejercitado en relación con cada uno de los diversos preceptos del texto refundido que configura bien como normas básicas bien como normas de aplicación plena. El análisis de los indicados títulos competenciales estatales permite efectuar, de forma resumida, una serie de consideraciones. El art. 149.1.1 C.E. atribuye competencia al Estado para regular las concretas condiciones que garanticen el derecho de igualdad, pero no los derechos mismos, cuya normación puede corresponder, como aquí es el caso, en buena parte del contenido del texto refundido, a otra instancia, en virtud de otro título competencial. Una cosa es el título estatal para regular dichas condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales y otra muy distinta es que en el ejercicio de dicho título competencial pueda incidirse en materias de competencia autonómica en conexión con esos derechos. La igualdad de regulación no viene exigida ineludiblemente por la materia de que se trate, sino sólo los derechos y deberes constitucionales, y ello sólo en sus aspectos básicos y esenciales. Hoy la cuestión aparece despejada desde la importante

STC 37/1987. En consecuencia, el art. 149.1.1 no permite el establecimiento de bases en relación con sectores materiales confiados, con carácter de competencia exclusiva, a las Comunidades Autónomas; y tampoco puede utilizarse para ampliar las competencias estatales en las diversas materias relacionadas en el resto del art. 149.1, ni para atribuir al Estado nuevas facultades de intervención en ámbitos de competencia autonómica.

Se invoca, en segundo término, el art. 149.1.8 C.E. Aparte de las connotaciones de orden registral, el precepto se supone invocado como título competencial en cuanto afecta a la regulación de la propiedad del suelo. Pero es evidente que la propiedad no es incondicionalmente materia propia de la legislación civil y, por otra parte, cada día destaca más la vertiente institucional de tal derecho, integrado por su función social. Es más, la delimitación de la propiedad se aleja paulatinamente del tipo abstracto descrito en el Código Civil, incorporándose progresivamente al Derecho Público contenidos y finalidades esenciales relacionadas con el uso o aprovechamiento de distintos tipos de bienes. En definitiva, pues, la competencia exclusiva del Estado para la legislación civil no excluye que para el ejercicio de las competencias estatutarias sobre sectores materiales de regulación (como ocurre con el urbanismo) las Comunidades Autónomas tengan competencia normativa para disciplinar legalmente la propiedad desde la perspectiva de su función social, como institución sometida al interés público. De nuevo viene específicamente a juego la cita de la STC 37/1987, fundamento jurídico 8.

En tercer lugar, aparece invocado el art. 149.1.13 C.E. Pero, por mucha amplitud que pretenda otorgarse a tal precepto, no es razonable dotarle de tal efecto expansivo como para que una regulación eminentemente sectorial, y atribuida a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como el régimen urbanístico del suelo encaje en dicho título competencial. Además no se está en presencia de una planificación general de la actividad económica, debiendo insistirse especialmente en la ausencia del carácter «general». En caso contrario, es obvio, y es un peligro del que ya ha advertido el Tribunal Constitucional, que se estarían reduciendo literalmente a la nada las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma en una materia que el Estatuto de Autonomía le atribuye con carácter exclusivo. En la regulación de la materia urbanística, que afecta a los diversos usos del suelo y sus correspondientes consecuencias económicas, las Comunidades Autónomas han de tener facultad para establecer opciones diferentes sin que con ello se produzcan disfunciones de la actividad económica general. Las aludidas consecuencias tendrán su origen en la propia y distinta realidad socioeconómica de cada Comunidad Autónoma, sin producir efectos más allá de su territorio. En último término, es muy significativo que el art. 35.1.3 del Estatuto de Autonomía no contenga ninguna restricción o modulación, a diferencia de otros apartados del mismo artículo. En definitiva, el texto refundido pretende una regulación global del denominado régimen urbanístico, para cuyo establecimiento no cabe invocar el art. 149.1.13; otra cosa sería la adopción de medidas de incidencia económica sobre el sector del urbanismo. Dicho en otros términos, parece claro que la norma recurrida no pretende la planificación del sector urbanístico, sino su regulación uniforme, incluso en aspectos que pertenecen a la disposición competencial de las Comunidades Autónomas.

El texto refundido se ampara asimismo en el título competencial ex art. 149.1.18 C.E. Nada hay que objetar con respecto a la regulación que del instituto de la responsabilidad administrativa se contiene en el texto refundido en aspectos muy específicos; lo mismo respecto a ciertos elementos básicos del régimen jurídico de las

Administraciones Públicas, siempre que no se rebasen los límites constitucionales de dicha competencia. Sin embargo, en cuanto al tema del procedimiento administrativo, si bien, en principio, el régimen del procedimiento administrativo común está incluido en el ámbito de aplicación del art. 149.1.18, éste permite a las Comunidades Autónomas participar en la regulación de los procedimientos especiales (STC de 29 de diciembre de 1988). Habida cuenta de que el régimen de los procedimientos urbanísticos se está refiriendo a unos procedimientos administrativos especiales (art. 26 del Decreto de 10 de octubre de 1958), no parece defendible que el legislador estatal pueda imponer como básicas o de aplicación plena normas sobre procedimiento urbanístico más allá de los comunes principios genéricos. En otro caso, podría quedar limitado y condicionado el poder autonómico mediante la regulación detallada de cada procedimiento especial. Por lo que se refiere a la materia de expropiación forzosa, no cabe duda, a tenor del derecho vigente y de la común opinión doctrinal, de la posibilidad de que las normas autonómicas contengan referencias instrumentales al empleo de la técnica expropiatoria. En efecto, el art. 149.1.18 contempla la regulación de la expropiación forzosa en cuanto régimen general de dicho instituto, pero no se refiere, y por ende no pueden considerarse incluidas en el precepto, a las regulaciones sectoriales de la institución expropiatoria, en cuanto instrumento y medio al servicio de aquellas regulaciones materiales, cual ocurre en el supuesto del urbanismo. Ello permite concluir que la reserva constitucional en favor del Estado no excluye que las normas autonómicas puedan establecer, en el ámbito de sus propias competencias, los casos, supuestos y formas en que procede aplicar la expropiación. Así ha venido a reconocerlo la STC 37/1987. Tampoco las valoraciones urbanísticas, como figura susceptible de regulación autónoma, son de la exclusiva competencia estatal, en atención al carácter instrumental de la expropiación, ya que no tienen por razón de ser exclusiva la determinación cuantitativa del justiprecio indemnizatorio, sino que vienen a ser un elemento más de la estructura esencial del derecho de la propiedad urbana, al servicio precisamente de la aplicación de su función social (definición que corresponde al legislador autonómico, en cuanto sectorialmente competente). En consecuencia, la ley expropiatoria puede regular procedimientos indemnizatorios tendentes a la cuantificación del valor de los bienes expropiados, pero no puede atribuir a tales bienes un determinado valor con exclusión de otros posibles, cuya opción escapa a la naturaleza instrumental de la expropiación. En conclusión, en cuanto no se altere el régimen y las garantías jurídicas reguladas por la legislación estatal, la expropiación forzosa puede ser un instrumento al servicio de la política urbanística, entrando en el ámbito de las competencias autonómicas, bien entendido que la aludida competencia estatal queda circunscrita a cuanto afecta a la regulación sustantiva propia sobre expropiación forzosa.

El último de los títulos competenciales invocados por el legislador del texto refundido es el derivado del art. 149.1.23 C.E., explicando el preámbulo de la Ley 8/1990 que ello es en cuanto a los preceptos referidos al régimen del suelo no urbanizable. Ahora bien, la competencia estatal recae únicamente sobre el medio ambiente y no sobre los distintos sectores materiales susceptibles de verse implicados en el mismo; dicha competencia no puede servir de excusa o pretexto para dejar vacías de contenido, o afectadas en más de lo estrictamente necesario para diseñar el encuadre de una política global sobre medio ambiente, las distintas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, y, entre ellas, la relativa a la ordenación territorial y al urba-

nismo. El carácter específico del urbanismo y la ordenación del territorio como títulos competenciales estatutariamente sancionados determina una prevalencia aplicativa de los mismos. No es posible equiparar medio ambiente y régimen del suelo no urbanizable, salvo que se extralimite el sentido normativo del art. 149.1.23, y valorando el dato de que las bases de la protección ambiental del espacio físico están expresadas, de forma preponderante, en una norma jurídica tan reciente como la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

C) Examinando ahora particularizadamente los artículos del texto refundido, se entiende producida una invasión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón por la atribución del carácter de básicos a los siguientes preceptos:

Los arts. 15, 16.1 y 2 y 17, que contienen directrices acerca del régimen del suelo no urbanizable. Y ello por la total vinculación de dicho régimen con la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio, que es más amplia en su objeto que la medioambiental, al incluir la distribución de los usos y actividades a que deba destinarse el suelo y sus distintos tipos clasificados, estableciendo las limitaciones que en cada caso hayan de imponerse, así como el señalamiento de las medidas y condiciones precisas para la protección y defensa del paisaje contra su degradación. Al respecto es invocable la doctrina sentada en la STC 77/1984. El art. 19, en su inciso final, («conforme a lo establecido en esta Ley»), no tiene un contenido que pueda calificarse como básico: El deber impuesto por dicho precepto no ha de referirse a las determinaciones de la propia Ley, ya que se discrepa precisamente de la calificación como básica de buena parte de su contenido, al que remite el precepto en cuestión, que por otra parte excluye la posibilidad de que el deber de incorporación al proceso urbanizador o edificatorio pueda ser regulado por la Comunidad Autónoma más allá de establecer determinadas condiciones y plazos. Lo mismo debe decirse del inciso «en los términos fijados por esta Ley» del apartado 1 b) del art. 23. El art. 27.1, 2 y 4, así como los arts. 29.1, 30.1 y 3, 31.2 y 32, referidos al «derecho al aprovechamiento urbanístico», no deben considerarse básicos por regular todos ellos materias propias del régimen jurídico urbanístico en sentido estricto, que, por su contenido específico, pertenecen a la competencia propia de la Comunidad Autónoma. El legislador no se limita a plantear las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, sino que entra a determinar las cargas y cesiones que debe soportar la propiedad inmobiliaria, función que debiera reservarse al ordenamiento urbanístico. Es decir, la determinación de cómo la comunidad ha de participar en las plusvalías de la acción urbanística es materia urbanística, y por ello de competencia autonómica. Tampoco es de recibo que el legislador estatal concrete los criterios técnicos de reparto de beneficios y cargas, o determine la imposición de una sanción urbanística en caso de incumplimiento del deber de solicitar licencia de edificación dentro de plazo, o, en fin, determine el aprovechamiento atribuible en expropiaciones no motivadas por incumplimiento de deberes urbanísticos.

Los arts. 34, 35.2 y 36, referidos todos ellos al derecho a edificar, tampoco deben ser considerados básicos por su contenido de regulación, ya que se trata de preceptos que obligan a las Administraciones Públicas a unas determinadas y concretas actuaciones, con independencia de sus propios criterios, atacando frontalmente el principio de autonomía y la posibilidad de diseñar una política urbanística propia. Los arts. 38, 39, 40.1, 2 y 3, y 41, que versan sobre el derecho a la edificación, en cuanto constituyen típicas medidas de disciplina urba-

nística conducentes al restablecimiento de la legalidad urbanística deberían ser adoptadas, como medidas de política urbanística, por la Comunidad Autónoma si así lo considera oportuno. Otro tanto puede decirse con respecto al art. 42.1, 2 y 3. El art. 45, apartados 1 a 4, que regula determinados deberes de información urbanística en caso de enajenación de terrenos que se encuentren en determinadas situaciones, excede notoriamente de los contornos propios de una pretendida normativa básica. El art. 59.1 y 2 contiene unas reglas de valoración de los terrenos destinados a sistemas generales y a obtener por expropiación que agotan el ámbito de regulación, excluyendo las posibilidades autonómicas de un desarrollo legislativo, por lo que no se compadecen con la naturaleza propia de unas normas básicas. El art. 62, que remite al aprovechamiento urbanístico como regla de valoración, tampoco puede considerarse como norma básica por las mismas razones expuestas en relación con el art. 27.1, 2 y 4 y demás concordantes. Los arts. 72.1 y 78.1, que contienen reglas propias del régimen urbanístico, deberían quedar por tanto a la plena disposición de la Comunidad Autónoma, dotada de competencia exclusiva en la materia sectorial.

En cuanto a los arts. 94.1 y 2, 95, 96.1 y 3, 97, 98, 99.1 y 2 y 100, la exigencia de delimitación de áreas de reparto de cargas y beneficios y de unidades de ejecución y las reglas para la determinación del aprovechamiento tipo repelen absolutamente el calificativo de normas básicas, dado su carácter instrumental y el detalle de una regulación concreta que, por entero, debía corresponder al legislador autonómico. De nuevo se está ante una materia puramente urbanística, en la que no tienen cabida las bases estatales. Tampoco las reglas contenidas en el art. 104.1 y 3 son coherentes con su pretendido carácter de normas básicas; se trata de previsiones típicas de una normativa urbanística, pero no responden para nada a las mínimas exigencias materiales de una norma básica. Los arts. 109.1, 113.2, 124, 133 y 135 regulan aspectos puramente procedimentales, no compadeciéndose con el carácter de procedimiento administrativo especial y no mereciendo, por tanto, el calificativo de básicos. Por su parte, el art. 132 vincula a la aprobación de los planes la declaración de la utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos, pero, pese a cualquier apariencia, no se está aquí en el ámbito de la legislación sobre expropiación forzosa, sino que se trata de determinaciones prototípicas de una legislación puramente sectorial, por lo que deberían reservarse a la competencia autonómica. La regla del art. 134.1, por muy trascendental que sea, compartiéndose en cuanto a su sentido sustantivo de regulación, es propia del régimen urbanístico, por lo que tampoco encaja adecuadamente entre las denominadas normas básicas. También la regla del art. 138 b), que contiene una norma de protección a la adaptación ambiental, choca con los límites propios de una norma básica en materia urbanística. Los arts. 143 y 144.1 son propios del régimen urbanístico, por lo que son de aplicación las consideraciones ya efectuadas con anterioridad. Los arts. 149.3, 150 y 151.1 y 3 regulan cuestiones típicas de la gestión urbanística, que tampoco merecen la atribución de carácter básico. Idéntica consideración merecen, por su contenido, los arts. 166.1 a), c) y e), y 167.

El art. 176 es una pretendida norma básica que no merece tal calificación por excluir toda posibilidad de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas. Respecto al art. 183, se da por reiterada la consideración sugerida por el art. 132. El art. 184.2 impone también unas determinadas consecuencias en el caso de incumplimiento de sus obligaciones por el adjudicatario del concurso para la redacción de un programa

de actuación urbanística. Los arts. 203 y 205, referidos a la obtención de terrenos lotacionales, tienen, como mucho un contenido reglamentario, que repele su consideración como normas básicas. El primero de ellos especifica y concreta casuísticamente la regulación del procedimiento de ocupación directa (publicidad, plazos, contenido, formalización, etc.), y también el segundo, que prevé la cesión por ministerio de la Ley, ha de encuadrarse entre las normas de mera gestión urbanística, cuya determinación debería quedar reservada a la Comunidad Autónoma. Otro tanto debe decirse respecto a los arts. 227.1 y 228.3 y 4.

Los arts. 237, 238, 239 y 241 regulan distintos supuestos de indemnización con carácter de normas básicas, pese a que corresponde a la legislación urbanística la determinación de dichos supuestos. La materia no debe encuadrarse como perteneciente al ámbito del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, por no concurrir los supuestos estructurales precisos para ello. Se trata más bien de un aspecto relativo a la dinámica del planeamiento urbanístico, que encaja plenamente entre los contornos del régimen urbanístico. La competencia estatal se circunscribe a la regulación del sistema de responsabilidad, por lo que no puede absorber la regulación, en una específica sede sectorial, de las indemnizaciones procedentes por la modificación de los instrumentos de la planificación urbanística. Los arts. 248 y 249 se deben encuadrar dentro de la tipología propia de la disciplina urbanística, por lo que procede remitirse a lo ya expuesto anteriormente sobre un supuesto idéntico.

Las Disposiciones adicionales primera, tercera (reglas 1 y 2) y cuarta acogen normas que forman parte del régimen urbanístico, a decidir libremente por cada Comunidad Autónoma. Especialmente significativa es la primera, que establece el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, los municipios a los que debe aplicarse, lo que constituye un punto fundamental para la política urbanística autonómica, aparte de sorprender que regulaciones consideradas básicas sean o no aplicables en función del dato coyuntural de la población de los distintos municipios. También han de ser las Comunidades Autónomas quienes decidan sobre las particularidades, en cuanto a plazos, aplicables a las entidades y empresas públicas de su territorio. En cuanto a la regla sobre el derecho al realojamiento de los ocupantes de viviendas que deban desalojarse para ejecutar actuaciones urbanísticas, lo adecuado al sistema español de distribución de competencias es que las dicte el titular de la competencia sobre urbanismo y vivienda, es decir, las Comunidades Autónomas. Finalmente, las Disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta, apartados 1 y 4, y octava no pueden tampoco considerarse como legislación básica por su relación directa con los preceptos del mismo texto refundido a que se refieren, los cuales, como ya se ha expuesto, no se encuentran amparados por el art. 149 C.E., por lo que deben residenciarse en el ámbito propio reservado a la Comunidad Autónoma.

D) En cuanto a los preceptos considerados de aplicación plena, se impugna la inclusión en dicha categoría de los siguientes:

El art. 43.3, porque, pese a las apariencias, no es una regla vinculada a la competencia para la ordenación de los registros e instrumentos públicos, sino que se limita a prever determinada obligación administrativa de remisión de datos al Registro de la Propiedad, lo que es distinto de la competencia estatal que acaba de citarse, amparada por el art. 149.1.8 C.E. En segundo lugar, los arts. 46 a 57, referidos al tema de la valoración. La valoración de los terrenos, como parte integrante del ordenamiento urbanístico, ha de entenderse atribuida

a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, ya que la competencia estatal para la legislación sobre expropiación forzosa no resulta título suficiente para atraer la regulación de dicha materia. Se trata de competencias de diferente naturaleza. El régimen de valoraciones completa el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, como consecuencia de la función social que se le asigna, lo que lo sitúa en el ámbito de disposición autonómico. Por idénticas razones, el objeto del presente recurso se contrae asimismo a los arts. 58, 60, 61, 160.3 y 173, en la dicción «conforme a lo establecido en los arts. 59 y 60, sin deducción o adición alguna».

También se impugnan los arts. 199.1 b) y 2 b), 202, apartados 1 a 4, y 204, ya que se limitan a determinar supuestos de utilización de las técnicas expropiatoria y de ocupación directa, lo que no supone legislar sobre el contenido institucional de dichas figuras, sino sólo utilizarlas instrumentalmente, por lo que la competencia debe ser autonómica. Además, y en cuanto a los que constituyen determinación de *causa expropriandi*, procede remitirse a lo ya expuesto. La previsión del art. 254.1 no puede considerarse de aplicación plena, por formar parte del régimen jurídico urbanístico, que queda a la libre disponibilidad del titular de la competencia sectorial. Finalmente, con relación al art. 278.4, se dan por reproducidas, por identidad de razón, las consideraciones formuladas respecto de los arts. 109.1 y concordantes y 176, 183 y 184.2.

Finaliza su escrito de demanda la representación de la Diputación General de Aragón con la súplica de que se tenga por interpuesto y formalizado recurso de inconstitucionalidad contra el texto refundido y concretamente contra su Disposición final única en cuanto declara: 1.º En su apartado 1, el carácter de legislación básica de los siguientes preceptos: 15, 16.1 y 2, 17, inciso final del 19 («conforme a lo establecido en esta Ley»), 23.1 b) («en los términos fijados por esta Ley»), 27.1, 2 y 4, 29.1, 30.1 y 3, 31.2, 32, 34, 35.2, 36, 38, 39, 40.1, 2 y 3, 41, 42.1, 2 y 3, 45.1 a 4, 59.1 y 2, 62, 72.1, 78.2, 94.1 y 2, 95, 96.1 y 3, 97, 98, 99.1 y 2, 100, 104.1 y 3, 109.1, 113.2, 124, 132, 133, 134.1, 135, 138 b), 143, 144.1, 149.3, 150, 151.1 y 3, 166.1 a), c) y e), 167, 176, 183, 184.2, 203, 205, 227.1, 228.3 y 4, 237 a 239, 241, 248, 249, Disposiciones adicionales primera, tercera, reglas 1 y 2, y cuarta y Disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta, apartados 1 y 4, y octava; 2.º en su apartado 2, que son de aplicación plena los arts. 43.3, 46 a 57, 58, 60, 61, 160.3, 173 («conforme a lo establecido en los arts. 59 y 60, sin deducción o adición alguna»), 199.1 b) y 2 b), 202.1 a 4, 204, 254.1 y 278.4; y que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los expresados preceptos del texto refundido impugnado. Por medio de otrosí, se interesa igualmente la acumulación del presente recurso a los recursos, a su vez acumulados, núms. 2.477/90, 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90.

29. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 14 de octubre de 1992, acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Diputación General de Aragón, turnado con el núm. 2.341/92; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen procedentes; 3.º oír a las partes antes mencionadas, así como a las repre-

sentaciones procesales del Parlamento de Navarra, del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de la Junta de Castilla y León y del Gobierno de Canarias para que, en el mismo plazo del traslado y conforme establece el art. 83 LOTC, pudieran exponer lo que estimasen conveniente acerca de la acumulación de este recurso —solicitada en el primer otrosí de la demanda— con los ya acumulados núms. 2.477/90, 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90, y también con el 2.337/92, planteado por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, a quien se oíría, asimismo, sobre dicha acumulación; 4.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

30. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 22 de octubre de 1992, comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Mediante escrito registrado el siguiente 29 de octubre, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

31. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado don Xavier Castrillo Gutiérrez, interpuso, mediante escrito registrado el 29 de septiembre de 1992, recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final única, puntos 1, 2 y 3, en relación con diversos preceptos, del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Aduce el impugnante la argumentación que a continuación se resume:

A) Siendo en todo coincidente la delimitación del marco competencial aplicable a la Ley 8/1990 y al texto refundido, parece oportuno, en aras del principio de economía procesal y para evitar fatigosas redundancias, no repetir la extensa y razonada argumentación general contenida en la demanda contra la Ley 8/1990, dedicada a estudiar el marco competencial de dicha Ley, ni la más específica referida a los preceptos en concreto impugnados, argumentaciones que se dan por reproducidas, entendiéndose que cabe esperar del Tribunal que extienda los efectos del enjuiciamiento de los preceptos impugnados de la Ley 8/1990 a aquellos del texto refundido que virtualmente los reproducen. Dicho esto, es de observar que la Disposición final única del texto refundido determina el grado de aplicación de sus preceptos, distinguiendo los que tienen carácter de legislación básica (enumerados en el punto 1) y los que son de aplicación plena (citados en el punto 2) del resto de preceptos, los cuales (según dispone el punto 3) serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas. Pues bien, se ha de señalar expresamente que el objeto del presente recurso es la impugnación de dicha Disposición final por el valor que atribuye a determinados preceptos del texto refundido dentro del orden constitucional de distribución de competencias, en perjuicio claro y notorio de las que corresponden a las Comunidades Autónomas y, entre ellas, a la Generalidad de Cataluña. Así, lo que se cuestiona es, en primer lugar, si los preceptos del texto refundido señalados como básicos lo son materialmente en relación con alguna de las materias en que el Estado ostenta competencia para dictar legislación básica, que no puede ser la materia urbanística, ya que esta materia no figura en el art. 149 C.E. y sí, en cambio, ha sido asumida como competencia exclusiva por todas las Comunidades

Autónomas en sus respectivos Estatutos. En segundo lugar, si los preceptos declarados de aplicación plena respetan las competencias urbanísticas autonómicas, de manera que, aunque cabe que incidan en el campo del urbanismo, no regulan propiamente materia urbanística y dificultan o impiden el ejercicio de aquéllas; y, en tercer lugar, si el resto de preceptos refundidos pueden ser calificados como supletorios de la regulación específica dictada por la Generalidad de Cataluña contenida en el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.

B) El punto 1 de la Disposición final única del texto refundido atribuye el carácter de legislación básica, en virtud de lo previsto en el art. 149.1.1, 8, 13, 18 y 23 C.E., a una larga serie de preceptos. Algunos de ellos, que no llegan a la mitad, son simple reproducción de otros contenidos en la Ley 8/1990 con el mismo valor, motivo por el que ya fueron objeto del recurso planteado contra la citada Ley. En cuanto al resto, su calificación de normativa básica les viene de la decisión del Gobierno del Estado al efectuar la refundición. Parece oportuno considerar por separado estos dos grupos de preceptos.

En aras de evitar innecesarias repeticiones, y como sea que la decisión que en su día adopte el Tribunal respecto a los preceptos de la Ley 8/1990 que han sido impugnados como básicos necesariamente deberá proyectarse sobre los correspondientes preceptos del texto con fuerza de Ley en el que han quedado refundidos, se da por reproducido lo que sobre ellos se manifestó en la demanda del recurso de inconstitucionalidad 2.481/90. Por ello, el Abogado de la Generalidad se limita a citarlos [arts. 15; 16.2; 17; 19; 27.1 y 2; 28.5; 29.1; 30.1 y 3; 31.2; 32.1, 2 y 3; 34; 36; 38; 40.1, 2 y 3; 41.1; 42.1, 2 y 3; 62; 72.2 A) b); 94.1 y 2; 95; 96.1 y 3; 97.1, 2 y 3; 98; 99.1 y 2; 104.1; 144.1; 149.3; 151.1 y 3; 203.2 a 6; 205; 227.1; 237.1 y 2; 238.1; 239.1; 241; 278.1; disposiciones adicionales primera, tercera, 1 y 2, y cuarta, y disposiciones transitorias primera, 1, 2 y 4, cuarta, quinta, sexta, 1 y octava], señalando, para evitar cualquier confusión, cuál es el precepto correspondiente de la Ley 8/1990 ya impugnado.

Establecido lo anterior, es de señalar que en el punto 1 de la Disposición final única del texto refundido se atribuye el carácter de legislación básica a una serie de preceptos que no se limitan a «incidir» sobre la materia urbanística desde los títulos competenciales estatales citados, sino que pasan a «regular» cuestiones propias de dicha materia, incluso de forma precisa y detallada. Todo ello resulta materialmente incompatible con la noción de base o normativa básica. Cita a continuación el Abogado de la Generalidad aquellos preceptos que no pueden ser calificados como básicos, ya que su finalidad es propiamente urbanística al igual que la materia en ellos regulada, con lo que se invade la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, atribuida en el art. 9.9 de su Estatuto. Se trata de los arts. 3.1 y 2 c); 4.1; 20; 27.2 y 4; 31.1; 39; 59.1 y 2; 65.1; 67; 72.1; 78.2; 97.4; 100; 104.3; 109.1; 113.2; 124; 135; 137.5; 141; 143; 166.1 a), c) y e); 167; 176; 184.2; 203.1; 228.3 y 4; 237.3; 238.2; 239.2; 242.1 y 6; 246.2; 248; 249; 253.3; 254.2; 277; 280.1; 282.2; 284.3; 285; 286, y la Disposición adicional séptima. Además, respecto a la Disposición adicional séptima, que regula la estructura y funciones de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo, como órgano superior de carácter consultivo de la Administración del Estado en materias de ordenación del territorio y urbanismo, prosigue diciendo el Abogado de la Generalidad, al tiempo que señala

su inconstitucionalidad, que merece una triple consideración. En primer lugar, y de manera semejante a lo denunciado en cuanto al art. 65.1, se declara básico un precepto que se refiere a unas hipotéticas facultades autoorganizativas del Estado que en nada afectan a las Comunidades Autónomas, por lo que, de acuerdo con la función que necesariamente está llamada a cumplir la legislación básica, no resulta ni correcto ni adecuado atribuirles tal calificación. Una vez más se está produciendo una confusión entre lo básico y lo estatal, que desvirtúa la relación dialéctica que debe existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de normas básicas y normas de desarrollo, siempre, por supuesto, que el constituyente la haya previsto para regular un determinado sector material. Así pues, dicha relación resulta imposible cuando el Estado llega a pretender que se considere como normativa básica preceptos referidos a su propia organización administrativa. En segundo lugar, resulta de dudosa constitucionalidad que el Estado cree una organización administrativa dedicada a materias en las que carece de título competencial alguno. Aunque ello se haga atribuyéndole, en principio, funciones de índole consultiva y no directamente ejecutiva, no deja de ser un contrasentido y una constante amenaza tanto para el pacífico ejercicio competencial autonómico como para el principio de seguridad jurídica. Es más, una vez que en la reciente reforma de la organización administrativa del Estado el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (M.O.P.U.) pasó a ser el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (M.O.P.T.), denominación más acorde con las competencias que constitucionalmente le corresponde ejercer al Estado, la creación de una Comisión Central como ésta, encuadrada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, no puede entenderse sino como un paso atrás en la construcción del Estado autonómico y significa que, en pocas palabras, el M.O.P.T. siga siendo el M.O.P.U. Y, finalmente, cabe llamar la atención sobre el exceso en el uso de la delegación que comporta esta regulación, que al igual que la referida al Plan Nacional de Ordenación (arts. 65 a 67) es aquí introducida con rango de Ley por un texto refundido sin que existieran antecedentes legales al respecto. De esta manera, el Gobierno sustrae al posible debate legislativo de las Cámaras la regulación legal de unas figuras cuya creación no puede entenderse en modo alguno como fruto de la regularización, armonización o aclaración de las disposiciones legales existentes sobre suelo y ordenación urbana y que, por lo mismo, no sólo supone un incorrecto ejercicio de la labor encomendada, sino que, al exceder el ámbito de la delegación concreta contenida en la Ley 8/1990, vulnera directamente las condiciones del ejercicio de funciones legislativas por el Gobierno, mediante la figura del Decreto Legislativo, contenidas en el art. 82 C.E. Y por ello resulta inconstitucional.

C) El punto 2 de la Disposición final del texto refundido declara de aplicación plena, en virtud del art. 149.1.8 y 18 C.E., una larga lista de preceptos. Cabe entender que mediante ellos el Estado pretende ejercer competencias que ostenta con carácter exclusivo y que, por lo tanto, resultan de obligado cumplimiento en todas las Comunidades Autónomas, sin que haya lugar a su desarrollo normativo por éstas. Pues bien, aquellos preceptos de aplicación plena que se corresponden con preceptos de la Ley 8/1990 ya impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.481/90 deben tenerse por inconstitucionales por las mismas razones que constan en el citado recurso. Se trata de los arts. 202.4, 206, 207 y 278.4. Los demás preceptos de aplicación plena han de examinarse de forma singularizada.

Vulneran las competencias autonómicas, en primer lugar, el art. 47 b), que fija el momento al que ha de referirse la valoración en el caso de que sea necesaria para determinar la indemnización por cambio de planeamiento, según los supuestos previstos en los arts. 237 a 241. Se trata de una competencia urbanística, al igual que la ejercida en los citados artículos, los cuales deben ser considerados como no básicos. En segundo lugar, los arts. 206 y 207, que tratan de diversos supuestos expropiatorios. Como se dice en la STC 37/1987, entre otras, cuando la legislación sectorial corresponde a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso. Por ello, y sin perjuicio de que la Generalidad deba respetar la legislación estatal sobre expropiación, la determinación de las *causae expropriandi* en materia urbanística le compete.

En tercer lugar, los arts. 66, 107, 112, 118.1 y 126.1, todos ellos referentes al Plan Nacional de Ordenación. Estos preceptos plantean la cuestión previa de si el Estado, que no posee competencias específicas en materia urbanística, puede dictar normas de aplicación plena en relación a un planeamiento de todo el territorio español. La respuesta ha de ser negativa por coherencia con el modelo de distribución competencial implantado en la Constitución. Es más, no resulta acorde con el sistema constitucional de integrar las competencias estatales y autonómicas, para el caso de que ambas incidan necesariamente en un mismo espacio físico, que el Estado se autoatribuya determinar las directrices, así como facultades coordinadoras, y, menos aún, que lo haga por la irregular e inconstitucional vía de que su Gobierno dicte un texto refundido en el que los preceptos señalados exceden el ámbito de la delegación que le fue otorgada por las Cortes para la materia específicamente urbanística. En pocas palabras: Si el Plan Nacional de Ordenación se refiere a la materia urbanística, es inconstitucional por no poseer el Estado competencia para establecerlo. Y si se trata de un Plan referido a materias de la competencia estatal, entonces su inclusión en este texto refundido resulta inconstitucional por exceder el ámbito material de la delegación y sustraer su discusión parlamentaria al poder legislativo.

Vulneran, asimismo, las competencias autonómicas los arts. 136.2, 287.2 y 3, 288.3 y 289, que contemplan regulaciones relativas al derecho de superficie, cuyo contenido ha sido configurado siempre desde la normativa urbanística. Además, lo dispuesto en el art. 136.2 tiene un contenido manifiestamente urbanístico al referirse a la demolición o desalojo de las obras o usos autorizados con carácter provisional. En quinto lugar, los arts. 220.1, 221 y 300, que se refieren a las actuaciones realizadas por los órganos autonómicos competentes en los procedimientos de tasación conjunta, expropiación individual y subrogación, respectivamente, no pueden ser considerados como de aplicación plena, ya que materialmente no responden a un título competencial exclusivo del Estado. Su contenido supone una indebida vinculación de las actuaciones de los órganos autonómicos a la decisión normativa estatal, vulnerando el orden competencial fijado en los arts. 149.1.18 C.E. y 10.1.1 del E.A. de Cataluña. Los arts. 174.2, 254.1 y 299 tratan de materias estrictamente urbanísticas. El primero sobre liberación de bienes expropiados a cambio de la imposición de las oportunas condiciones; el segundo referido a la revisión de licencias y el tercero a la resolución de peticiones, siempre de acuerdo con lo expuesto en «esta» Ley, lo que excluye completamente de legitimación a la normativa autonómica al respecto, la cual, por otra parte, debe ser la única aplicable para resolver las

cuestiones urbanísticas. Por último, dado que en la Ley 8/1990 los preceptos que regulan el procedimiento y efectos del tanteo y retracto tienen la calificación de normativa supletoria, el art. 296 del texto refundido, que se refiere a las notificaciones y que se corresponde con el art. 95 de la citada Ley, no puede ser calificado como de aplicación plena.

D) En el punto 3 de la Disposición final única se dispone que los restantes preceptos, es decir, los que no son de aplicación básica o plena, serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. Este punto lleva a preguntarse en base a qué título competencial el Estado puede establecer que todos aquellos preceptos del texto refundido no amparados en alguno de los títulos competenciales del art. 149.1 C.E. tengan vigencia en los territorios en que no exista regulación específica al respecto. En términos más generales, se trata de considerar la legitimidad constitucional de que el Estado dicte legislación supletoria en aquellas materias en las que carece de título competencial específico, como es el caso del urbanismo, puesto que dicha materia ha sido asumida con carácter de competencia exclusiva por todas y cada una de las Comunidades Autónomas sin excepción. Cabe señalar que el punto 3 de la Disposición final no se limita a reproducir el contenido del art. 149.3 C.E., puesto que este último lo que pone en relación son los ordenamientos jurídicos y no las Leyes sectoriales. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la supletoriedad del derecho estatal (SSTC 85/1983, 227/1988, 15/1989 y 103/1989, siendo de especial consideración la doctrina recogida en la STC 147/1991, fundamento jurídico 7, en la que Tribunal ha armonizado las distintas declaraciones anteriores, integrándolas en un sistema conceptual lógico y coherente). Además, es de considerar la existencia de un amplio ordenamiento urbanístico propio dictado por los Parlamentos autonómicos. Y más concretamente, en el caso de Cataluña, del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, que constituye un verdadero código autonómico del urbanismo. Por ello, y considerando que todo sistema jurídico ha de tender a integrarse con sus propias normas, se estima contrario al orden competencial constitucionalmente establecido que el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992 tenga valor de norma urbanística supletoria en Cataluña.

E) Para finalizar, una última consideración de carácter global en orden a poner de relieve la profunda preocupación que supone para la Generalidad de Cataluña la edición por el Estado de nuevas normas urbanísticas, como la Ley 8/1990 y el actual texto refundido. Porque, en efecto, bien cabe entender que la confusión provocada por la maraña de títulos competenciales invocados por el Estado para justificar unos preceptos como básicos y otros como de aplicación plena no sólo va en detrimento de la específica competencia de las Comunidades Autónomas para ejercer pacíficamente la plenitud de la función legislativa sobre el urbanismo de su territorio, sino que a su vez lesiona la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 C.E. y desfigura el propio modelo de Estado autonómico consensuado en la Constitución Española de 1978.

Concluye el impugnante su escrito de demanda con la súplica de que se tenga por formalizado recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final única del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, en su punto 1, en relación con los

arts. 3.1, 3.2 c), 4.1, 15, 16.2, 17, 19, 20, 27.1, 2 y 4, 28.5, 29.1, 30.1 y 3, 31.1 y 2, 32, 34, 36, 38, 39, 40.1, 2 y 3, 41.1, 42.1, 2 y 3, 59.1 y 2, 62, 65.1, 67, 72.1 y 2 A) b), 78.2, 94.1 y 2, 95, 96.1 y 3, 97, 98, 99.1 y 2, 100, 104.1 y 3, 109.1, 113.2, 124, 135, 137.5, 141, 143, 144.1, 149.3, 151.1 y 3, 166.1 a), c) y e), 167, 176, 184.2, 203, 205, 227.1, 228.3 y 4, 237, 238, 239, 241, 242.1 y 6, 246.2, 248, 249, 253.3, 254.2, 277, 278.1, 280.1, 282.2, 284.3, 285 y 286, las Disposiciones adicionales primera, tercera, 1 y 2, cuarta, séptima y octava y las Disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta, 1 y 4, y octava; en su punto 2, en relación con los arts. 47 b), 66, 107, 112, 118.1, 126.1, 136.2, 174.2, 202.4, 206, 207, 220.1, 221, 254.1, 278.4, 287.2 y 3, 288.3, 289, 296, 299 y 300; y en su punto 3, en relación con los preceptos de aplicación supletoria, y que en su día se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la calificación otorgada a los mencionados preceptos o, subsidiariamente, que la misma no es de aplicación en Cataluña. Por medio de otrosí, se interesa igualmente la acumulación del presente recurso al recurso de inconstitucionalidad núm. 2.481/90 y a los otros cinco interpuestos contra la Ley 8/1990, a su vez acumulados.

32. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 14 de octubre de 1992, acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, turnado con el núm. 2.342/92; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme estableció el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren procedentes; 3.º oír a las partes mencionadas, así como a las representaciones procesales del Parlamento de Navarra, del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León y del Gobierno de Canarias para que, en el mismo plazo del traslado y conforme establece el art. 83 LOTC, pudieran exponer lo que estimasen procedente acerca de la acumulación de este recurso con los ya acumulados núms. 2.477/90, 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90 y 2.337/92 y 2.341/92, estos últimos planteados, respectivamente, por los Consejos de Gobierno de las Islas Baleares y de la Diputación General de Aragón, a los que también se habría de oír sobre dicha acumulación; 4.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

33. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 22 de octubre de 1992, comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El Presidente del Senado, por escrito registrado el 28 de octubre, comunicó el Acuerdo de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

34. El Pleno del Tribunal, por Auto de 9 de diciembre de 1992, acordó acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 2.337/92, 2.341/92 y 2.342/92 a los ya acumulados registrados con los núms. 2.477/90, 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90, y conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado

del Estado para que pudiera presentar las alegaciones que estimase oportuno en relación con los tres recursos indicados en primer lugar.

35. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 22 de diciembre de 1992, en el que hizo las alegaciones que a continuación se extractan:

A) Para empezar, no merecen consideración especial los supuestos padecimientos o lesiones de la seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) que denuncia el Abogado de la Generalidad de Cataluña, que no pasan de ser invocación retórica, ya que no suplica luego la declaración de inconstitucionalidad de todo el texto refundido por violación de la seguridad jurídica, sino sólo la de tres apartados de su Disposición final única, y eso exclusivamente para cambiar la, a su juicio, errónea calificación de los preceptos como básicos, de aplicación plena o supletorios. Se entra a examinar, por tanto, la supuesta inconstitucionalidad, alegada por la representación del Gobierno balear, de la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 1992. Esa Disposición rehabilitó la autorización para refundir contenida en la Disposición final segunda de la Ley 8/1990. La representación indicada recurre un precepto legal que formaba parte de una Ley publicada el 31 de diciembre de 1991, siendo así que el plazo para recurrir contra la citada Disposición final quinta terminó el 31 de marzo de 1992 (art. 33 LOTC). Debe, pues, denegarse el examen de esta alegación por ser extemporánea la impugnación planteada. A ello no cabe contestar que la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley o cláusula legal de delegación se propaga al texto refundido, en razón de que el rango y fuerza legal de éste se fundamenta en la validez de aquélla, de manera que en el recurso de inconstitucionalidad contra el texto delegado pueden hacerse valer no sólo los vicios imputables al uso o ejercicio de la delegación—sea por inconstitucionalidad material del contenido de los preceptos de la Ley delegada, sea por haberse violado los límites de la delegación legislativa—, sino, asimismo, los que afectan a la Ley de delegación o Ley delegante en cuanto base o fundamento del texto cuya formación el legislador encargó al Gobierno. Esta tesis debe, en efecto, desecharse en beneficio de la seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), representada tanto por la estricta observancia de los plazos para impulsar el control abstracto de constitucionalidad de las Leyes, cuanto por la necesidad de proporcionar la mayor seguridad a los operadores jurídicos y a los ciudadanos sobre la validez presunta de los textos con fuerza de Ley. Los diversos tipos de relaciones que pueden mediar entre unas y otras normas legales (Ley delegante y Ley delegada, Ley Orgánica y Ley ordinaria que colabora con la Orgánica, Ley autonómica que desarrolla un precepto básico estatal, etc.) no pueden servir de base para defraudar el sometimiento a plazo de caducidad del proceso para el control abstracto de la constitucionalidad de las Leyes (art. 33 LOTC y AATC, entre otros, 547/1989, fundamento jurídico 1, y 24/1990, fundamento jurídico 2). Cuando el vicio de inconstitucionalidad se impute a la Ley delegante, a la Ley Orgánica, a la Ley básica, los tres meses deben contarse desde su publicación, sin admitir que puedan ser impugnadas a través de un recurso contra el texto delegado, la Ley ordinaria que colabora con la Orgánica o la Ley autonómica que desarrolla un precepto básico que se reputa inconstitucional. En todos estos casos existe o puede existir un nexo de fundamentación tal que la invalidez de la norma fundamentadora puede extenderse a la norma fundamentada. Pero ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional autorizan este tipo de recursos mediatos de inconstitucionalidad,

más aún cuando cabe impulsar el llamado control concreto de inconstitucionalidad a través del planteamiento de la cuestión.

De otra parte, la doctrina de la STC 76/1992, fundamento jurídico 4, no es de aplicación a la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, ya que tal Disposición no está en la base de una libre innovación del ordenamiento, es decir, no regula propiamente materia alguna. Además, ha de destacarse que la representación del Gobierno balear no opone que la citada Disposición final quinta vulnere el art. 82 C.E. por rehabilitar una delegación legislativa caducada, la contenida en la Disposición final segunda de la Ley 8/1990. Y, en efecto, ninguna infracción constitucional se aprecia en la rehabilitación, como no la hay en la prórroga y ampliación de una anterior autorización para refundir (STC 13/1992, fundamento jurídico 16). La única peculiaridad de las rehabilitaciones de cláusulas de delegación estriba en que los «límites de la delegación» resultantes del art. 82.3 C.E. se establecen *per relationem*, acogiendo como propios la Disposición final quinta los contenidos de la Disposición final segunda de la Ley 8/1990. Y es que la rehabilitación de una delegación legislativa entraña la plena asunción de los términos en que se había contenido la delegación caducada, sin otras variaciones que las que pudiera introducir la propia cláusula rehabilitadora. La rehabilitación de una delegación legislativa caducada es, de este modo, una cláusula expresa, y no implícita, de delegación legislativa, pues manifiesta inequívocamente la voluntad de las Cortes de apoderar al Gobierno para dictar un texto con fuerza de Ley (en este caso la Disposición final quinta de la Ley 31/1991 emplea las palabras «texto refundido», uno de los tipos de Ley delegada mencionados en el art. 82 C.E.). Es consecuencia de lo expuesto que la refundición rehabilitada por la Disposición final quinta de la Ley 31/1991 deba entenderse concedida para regular, aclarar y armonizar los textos legales refundidos, con el significado que a estas expresiones da el fundamento jurídico 16 de la STC 13/1992.

B) El régimen impugnatorio de los tres recursos interpuestos no puede ser idéntico. Los preceptos del texto refundido que reproducen (sustituyen y derogan) otros de la Ley 8/1990 no pueden ser ahora recurridos ante este Tribunal si se dejaron sin recurrir los correlativos de la Ley refundida, la Ley 8/1990. En cambio, puede plantearse ahora si han sido correctamente declarados básicos o de aplicación plena los preceptos provenientes de cuerpos normativos distintos a la Ley 8/1990 o los preceptos incluidos en el texto refundido por razón de aclaración, regularización o armonización, algunos de ellos tomados de textos reglamentarios preexistentes. En efecto, el texto refundido sustituye y deroga a la Ley 8/1990 (Disposición derogatoria única, apartado 1). En principio, la derogación entraña la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad [SSTC 160/1987, fundamento jurídico 6 b) y 150/1990, fundamento jurídico 8], aunque este criterio haya de ser modulado en especiales circunstancias: Por ejemplo, cuando se aduce un vicio de un Decreto-ley luego convertido en Ley (STC 60/1986, fundamento jurídico 1) o el precepto derogado conserva un «vestigio de vigencia» (STC 199/1987, fundamento jurídico 3). La STC 141/1988, fundamento jurídico 1, consideró, por su lado, que el efecto derogatorio de un texto refundido impedía plantear la cuestión de inconstitucionalidad sobre un precepto de la Ley refundida, aun existiendo identidad de tenor. La doctrina de la terminación anormal de los recursos de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de la vigencia de los preceptos legales impugnados necesita ser también matizada cuando, pendiente el recurso,

quedan derogados aquellos preceptos por haber quedado refundidos en un texto único. La matización consiste en que quienes recurrieron la Ley refundida no quedan gravados con la carga de reiterar su voluntad impugnatoria respecto a los correlativos preceptos del texto refundido, aunque, si quieren, puedan hacerlo, como aquí han hecho los órganos ejecutivos catalán y aragonés. Los demás órganos recurrentes contra la Ley 8/1990 (Parlamento navarro, Consejos de Gobierno de Cantabria, Canarias y Castilla y León) no han de ver desaparecido el objeto de sus recursos; simplemente se ha transformado. Si se acoge alguno de sus razonamientos contra preceptos de la Ley 8/1990, la transformación del objeto de sus recursos obligará al Tribunal a declarar inconstitucional el precepto del texto refundido que recoja el impugnado de la Ley 8/1990.

Ahora bien, de modo inverso, quien no haya recurrido en su día contra la Ley 8/1990, no puede aprovechar la publicación del texto refundido para impugnar los preceptos de aquella Ley refundida que, sin alteración, aparecen en el nuevo texto único. Admitir otra cosa entrañaría permitir el fraude del plazo de caducidad impuesto por el art. 33 LOTC, con daño a la seguridad jurídica por parejas razones a las ya expuestas. En este caso se encuentra, sobre todo, el recurso balear núm. 2.337/92. El Consejo de Gobierno de las Islas Baleares no recurrió contra la Ley 8/1990 y ahora impugna preceptos del texto refundido de tenor idéntico a los de aquella Ley. Dicho de manera más precisa: El Consejo de Gobierno balear discute ahora el carácter básico o la aplicación plena de contenidos preceptivos ya declarados básicos o de aplicación plena por la Disposición final primera de la Ley 8/1990. Por lo tanto, debe excluirse, por extemporáneo (art. 33 LOTC), el examen de si son básicos o de aplicación plena una serie de artículos del texto refundido citados en la súplica del recurso balear en cuanto reproducen el tenor o contenido preceptivo de otros artículos de la Ley 8/1990 declarados básicos o de aplicación plena por su Disposición final primera. Por consecuencia de ello, el recurso balear sólo puede entenderse admisible contra la declaración como básicos de los artículos que a continuación se citan y contra la declaración como de aplicación plena de otros artículos que igualmente cita el Abogado del Estado.

También el recurso catalán (núm. 2.342/92) adolece de parecido vicio que el balear, es decir, impugna preceptos del texto refundido que recogen otros de la Ley 8/1990 no recurridos en su día por el órgano ejecutivo catalán. Ocurre esto con los artículos que a continuación se citan y cuya impugnación es extemporánea (art. 33 LOTC), al no haber sido recurridos en su día los correlativos de la Ley 8/1990. Los arts. 206 y 207 del texto refundido se corresponden con el art. 78 de la Ley 8/1990, cuyo carácter de aplicación plena impugnó en su día el Consejo Ejecutivo de la Generalidad catalana. No se entiende, pues, que estos mismos artículos figuren entre los que esa misma demanda conceptúa como recurridos *ex novo*.

En cuanto al recurso promovido por la Diputación General de Aragón (2.341/92), nada hay que oponer a que la Diputación aragonesa vuelva a recurrir los preceptos del texto refundido que reproducen los de la Ley 8/1990 impugnados en su día por el órgano ejecutivo aragonés. En esa situación se encuentran los preceptos que a continuación se citan. El resto de los preceptos impugnados son los que ha considerado el Letrado de la Comunidad Autónoma como invasores de las competencias autonómicas, en virtud de la implícita delegación o habilitación contenida en la cláusula «así como contra todos aquellos que supongan una invasión de las competencias que en la materia ostenta la Comu-

nidad Autónoma de Aragón» que se lee en el punto 1.º del Acuerdo de la Diputación General de Aragón de 18 de agosto de 1992 que acompaña al recurso. Esta cláusula, sin embargo, debe reputarse inválida y, por lo tanto, los preceptos impugnados a su amparo deben quedar excluidos del enjuiciamiento constitucional. En efecto, quien debe tomar indelegablemente la decisión de recurrir ciertos preceptos de una Ley estatal y no otros es el órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad Autónoma, sin que le esté permitido hacer dejación en su Letrado de la determinación de cuáles han de ser los preceptos concretamente recurridos que han de figurar en la demanda de inconstitucionalidad (art. 33 LOTC). Esta es la interpretación correcta de los arts. 162.1 a) C.E., 32.2 LOTC y 26 del E.A. de Aragón. El art. 32.2 LOTC, al que se remite el 26 del Estatuto, exige un «previo acuerdo adoptado al efecto» por el órgano autonómico recurrente. Ese previo acuerdo debe dejar perfectamente determinados los preceptos que se recurren, sin emplear conceptos indeterminados ni conceder margen alguno de apreciación a órganos autonómicos de inferior jerarquía o a su defensor procesal. Es lícito emplear fórmulas generales que permitan una determinación inequívoca, pero no otras que suponen delegar o abdicar de lo que pertenece al núcleo de la decisión de recurrir. Y eso es exactamente lo que ocurre con la cláusula cuya invalidez se postula. En consecuencia, no procede examinar la constitucionalidad de los preceptos del texto refundido que a continuación se citan. Algunos de estos preceptos reproducen otros de la Ley 8/1990 que no fueron recurridos en su día por la Diputación General de Aragón, por lo que tampoco cabría ahora —por razón de extemporaneidad (art. 33 LOTC)— entrar a enjuiciar su inconstitucionalidad; en este caso se hallan los artículos que seguidamente se mencionan.

Si alguna de las defensas desarrolladas en esta alegación es acogida en la Sentencia, valdrá, habida cuenta del momento procesal, para desestimar el recurso por razón de inadmisibilidad en relación con los artículos del texto refundido a que afecte el óbice expuesto.

C) Los alegatos generales contenidos en los tres recursos, que versan sobre el alcance de los títulos estatales de competencia invocados por los apartados 1 y 2 de la Disposición final única del texto refundido, deben entenderse contestados con los argumentos expuestos en el escrito de alegaciones de 1 de febrero de 1991 (recursos 2.477/90 y acumulados). No obstante, procede efectuar algunas precisiones teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional posterior. La STC 149/1991, fundamento jurídico 1 B), sienta unos criterios respecto a la competencia autonómica de ordenación del territorio válidos igualmente para la competencia autonómica en materia de urbanismo (ambas competencias aparecen en el art. 148.1.3 C.E.). Esas competencias autonómicas no pueden impedir el ejercicio por el Estado de las suyas exclusivas (SSTC 77/1984 y 57/1986), ni ser entendidas en términos tan absolutos que eliminen o destruyan las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, «aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio» o el urbanismo. La misma STC 149/1991, fundamento jurídico 1 D), admite que el art. 149.1.1 C.E., en relación con el art. 33 C.E. (1 y 2), ampara la regulación por el Estado de «condiciones básicas de la propiedad». Y aunque sin duda es cierto que cabe distinguir el título competencial del art. 149.1.1 C.E. de los títulos que reservan al Estado las bases o la legislación básica (STC 136/1991, fundamento jurídico 1), no hay duda de que, por un lado, toda fijación de bases puede llevar implícito un juicio

de igualdad y, por el otro, el art. 149.1.1 habilita al Estado para regular condiciones básicas. No es, por tanto, improcedente invocar el art. 149.1.1 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 (art. 33.1 C.E.), como en el cumplimiento de los deberes nacidos de su función social (arts. 33.2 C.E. y 5 del texto refundido), 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 (art. 47 C.E.). Es claro, en cualquier caso, que la argumentación general sobre los títulos competenciales sólo puede servir para enmarcar el debate sobre la constitucionalidad de los preceptos concretamente impugnados; pero en sí misma esa argumentación general no permite tener ningún precepto particular por apodícticamente inconstitucional. Es necesario argumentar en cada caso, carga no correctamente levantada en muchas ocasiones por los órganos recurrentes, que se limitan a afirmar, pero no a razonar, la inconstitucionalidad del carácter básico o de aplicación plena de muchos preceptos.

Por lo que hace a preceptos particulares del texto refundido que reproducen o recogen otros de la Ley 8/1990 impugnados en su día por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la Diputación General de Aragón a causa de negarles carácter básico o de aplicación plena, procede la remisión de nuevo a las alegaciones de 1 de febrero de 1991, recursos 2.477/90 y acumulados.

Si, contra lo anteriormente razonado, el Tribunal entendiera procedente examinar la constitucionalidad de aquellos preceptos recurridos por el Consejo de Gobierno balear que, correspondientes con los de la Ley 8/1990, no fueron en su día recurridos, también cabe remitirse a la defensa de dichos preceptos de la Ley 8/1990 hecha en las alegaciones referidas. Otro tanto cabe decir respecto a los artículos del texto refundido que reproducen otros de la Ley 8/1990 impugnados *ex novo* por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la Diputación General de Aragón.

D) Corresponde ahora defender el carácter básico o de aplicación plena que los apartados 1 y 2 de la Disposición final única del texto refundido atribuyen a ciertos preceptos provenientes de cuerpos normativos distintos de la Ley 8/1990 o introducidos para regularizar, aclarar y armonizar. Las consideraciones que a continuación siguen dan por supuestas las alegaciones efectuadas el 1 de febrero de 1991 en los recursos 2.477/90 y acumulados. Se estudiará también la constitucionalidad de los preceptos elegidos por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud de la delegación o habilitación que le concedió el órgano ejecutivo autonómico para determinar los preceptos del texto refundido que creyera invasores de las competencias aragonesas, si bien no hará falta decir que tal examen se efectúa subsidiariamente a la objeción expuesta anteriormente.

Procede así, en primer lugar, tratar de los preceptos declarados básicos por el apartado 1 de la Disposición final única del texto refundido. Los recursos no objetan la aptitud de un texto refundido —Ley delegada— para declarar básicos preceptos provenientes de cuerpos legales distintos de la Ley 8/1990 e incluso introducidos en virtud de la facultad de regularizar, aclarar y armonizar (STC 179/1992, fundamento jurídico 2). Impugnan exclusivamente el carácter básico de los preceptos, al entender que no lo son materialmente, en general por

no poderse amparar en las competencias estatales del art. 149.1.1, 8, 13, 18 y 23 C.E. Es necesario examinar en concreto cada precepto declarado básico, sin perjuicio de agruparlos por afinidad de materia.

Arts. 3.1, 3.2 c) y 4.1. El art. 3.1 del texto refundido fija algunas finalidades generales de la acción urbanística sobre el régimen del suelo. Estas finalidades concretan lo dispuesto en los arts. 33.2 y 47 C.E. Su formulación por el legislador nacional se ampara en el art. 149.1.1 y 18 C.E. El art. 3.2 c) se refiere a las clases fundamentales de suelo determinantes de las facultades y deberes urbanísticos de sus propietarios, y queda amparado, por tanto, en el art. 149.1.1 en relación con el art. 33 (1 y 2) C.E. El precepto admite una diversa clasificación del suelo efectuada por el legislador autonómico, aunque exige equivalencia de las clasificaciones autonómicas con la general, dado que tal equivalencia es condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística (art. 149.1.1). Por su parte, el propósito del art. 4.1 no es otro que declarar pública (administrativa) «en todo caso» la dirección y control de la gestión urbanística. Esta delimitación general entre la esfera pública y la iniciativa privada compete al Estado en cuanto base del régimen jurídico de la administración urbanística (art. 149.1.18 C.E.) y también en cuanto condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de la propiedad y de la libertad de empresa (art. 149.1.1 en relación con los arts. 33.1 y 2 y 38 C.E.). «La Administración urbanística competente» puede ser la estatal, la autonómica o la local según la distribución constitucional, estatutaria y legal de las competencias. El empleo de esta expresión —«Administración urbanística competente»— entraña implícito y respetuoso reenvío al bloque de la constitucionalidad y a la legalidad competencial, lo que hace competencialmente inocuo este precepto.

Arts. 9.1, 11.4, 16.1, 20.1 b), 27.4, 39, 45.1 y 4 y 59. Para el art. 9.1, impugnado en conjunción con el art. 3.2 c), vale lo dicho al examinar este último. El art. 11.4 es impugnado en el recurso balear por representar un exceso en el uso de la delegación. Olvida, sin embargo, el recurrente que el art. 11.4 no ha sido impugnado autónomamente; impugnados han sido sólo los apartados 1 y 2 de la Disposición final única del texto refundido. Por lo tanto, sólo cabe discutir si el art. 11.4 ha sido bien declarado básico o no. El art. 11.4, en cuanto impone la equiparación entre suelo apto para urbanizar y suelo urbanizable programado, se ampara en el art. 149.1.1 y 18 C.E. Por lo demás, no existe el supuesto exceso que se imputa al art. 11.4. La clase «suelo apto para urbanizar» es propia de una especial figura del planeamiento, las normas subsidiarias, según resulta del art. 11.3 del texto refundido, no impugnado. Las normas son subsidiarias justamente porque se aplican a municipios carentes de Plan General (art. 75 del texto refundido). No hay, pues, exceso alguno respecto a la Disposición adicional primera, 3, de la Ley 8/1990. En cuanto al art. 16.1, se ampara claramente en el art. 149.1.13 C.E., ya que la prohibición del fraccionamiento de predios contenida en la legislación agraria u otra especial (legislaciones que pueden ser autonómicas) «para la consecución de sus correspondientes fines» reposa en una determinada imagen sobre la explotación agraria adecuada desde el punto de vista de la estructura y de la política económicas, que exige prohibir su división o fraccionamiento por debajo de un mínimo; este mínimo puede variar *ratione territorii*, pero la norma básica es justamente que debe haber un límite al fraccionamiento predial. Pero además, en cuanto el art. 16.1, contiene una prohibición relevante en el tráfico jurídico-privado, pues la prohibición ha de tenerse en cuenta «en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de

terrenos», cabe invocar también el art. 149.1.8 C.E.

El art. 20.1 b) concreta, con carácter básico, el deber de cesión del art. 9.1 b) de la Ley 8/1990. Esta concreción se ampara en la necesidad de regularizar, aclarar y armonizar. Respecto a la aclaración de que los cesionarios han de ser «los Ayuntamientos», sin duda se ha debido tener en cuenta lo dispuesto en artículos como el 98.1 de la Ley 8/1990 y el que el Ayuntamiento sea ordinariamente la Administración actuante. Pero eso no impide que en su caso pueda ser cesionaria otra Administración actuante, como resulta de preceptos del texto refundido más específicos que el art. 20.1 b) [véanse, por ejemplo, los arts. 151, 167 a), 197 b), etc. del texto refundido]. Por lo que concierne al art. 27.4, es claramente básico en virtud del art. 149.1.1 —y, en su caso, del art. 149.1.18 C.E.— por las razones que se dieron al contestar los recursos contra la Ley 8/1990 en defensa de los arts. 16.1 y 37 de esta Ley. Pues bien, los apartados 1, 2 y 3 del art. 27 del texto refundido reproducen, respectivamente, los arts. 16.1 y 37 (2 y 3) de la Ley, es decir: Los apartados 1 y 2 del art. 27 del texto refundido regulan el aprovechamiento urbanístico apropiable por el titular de un terreno y por el conjunto de propietarios incluidos en una unidad de ejecución, cuando en ambos casos se ha de aplicar la regulación del aprovechamiento tipo y de las áreas de reparto; y el apartado 3 presupone también —por remisión al 2— la aplicación del régimen de las áreas de reparto. De este modo, el apartado 4 concreta la regulación del aprovechamiento urbanístico con referencia al suelo urbano donde no se apliquen las disposiciones sobre áreas de reparto y aprovechamiento tipo (cfr. Disposición adicional primera, 3, Ley 8/1990; asimismo, último párrafo del art. 105.2 del texto refundido de 1976, tal como quedó redactado por la Disposición adicional sexta de la Ley 8/1990, precepto básico). Por lo tanto, el art. 27.4 del texto refundido necesariamente se amparará en los mismos títulos competenciales que los tres primeros apartados de ese mismo artículo.

El art. 39 constituye una clara base del régimen jurídico de la Administración urbanística (art. 149.1.18 C.E.), pues el precepto establece el régimen mínimo uniforme para toda España sobre la legalización de edificaciones compatibles con el planeamiento, pero ejecutadas sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de ésta. Esta base de régimen jurídico-administrativo urbanístico, por referirse a un acto interventor de la edificación, operará primordialmente en la actuación de las entidades locales (art. 243.1 del texto refundido) y más específicamente de los municipios [art. 25.2 d) L.B.R.L.]. Mas como la posible legalización es determinante del derecho a la edificación (art. 37.1 del texto refundido), podría también aducirse el art. 149.1.1 en relación con el art. 33.1 y 2 C.E. A su vez, los apartados 1 a 4 del art. 45 del texto refundido se apoyan, como es evidente, en el art. 149.1.8 (bases de las obligaciones contractuales), ya que norman el contenido necesario de contratos que sirven de título a enajenaciones (apartados 1, 2 y 3), y hacen caso de rescisión e indemnización el infringir tales disposiciones sobre contenido necesario (apartado 4). En fin, el art. 59, 1 y 2 del texto refundido, enumerado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña entre los preceptos que no reproducen otros de la Ley 8/1990, recoge en realidad el contenido del art. 38 de esa Ley, impugnado en su día por el mismo órgano autonómico y a cuya defensa procede remitirse.

Arts. 65.1, 67, 72.1, 78.2, 97.4, 100, 104.1 y 3, 109.1, 113.2, 124, 132, 133, 134.1, 135, 137.5 y 138 b). El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna una serie de preceptos del texto refundido relativos al Plan Nacional de Ordenación. La mayor parte de estos preceptos son, comprensiblemente, de apli-

cación plena. Pero hay dos preceptos relativos al Plan Nacional de Ordenación declarados básicos: Los arts. 65.1 y 67, que son claras bases del régimen jurídico de todas las Administraciones urbanísticas (art. 149.1.18 C.E.). El art. 65.1 prevé la posibilidad de esta singular figura del planeamiento y el art. 67 lo hace vinculante no ya para la Administración del Estado, sino para todas las Administraciones Públicas —de ahí el carácter básico del precepto— al disponer que desarrollarán sus actividades con incidencia territorial en el marco de las directrices del Plan Nacional de Ordenación. La STC 149/1991, fundamento jurídico 1 B), ha subrayado que la ordenación del territorio es «más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud» y que la idea misma de ordenación o planificación territorial nació «justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones». Obvio es que el Plan Nacional de Ordenación tiene «sentido, por sí mismo, supra-autonómico» (STC 146/1992, fundamento jurídico 1) y que, «por la propia naturaleza de las cosas» (ibídem), la competencia para formularlo, tramitarlo, aprobarlo y revisarlo, así como para determinar sus rasgos esenciales en cuanto a contenido y efectos, necesariamente ha de corresponder al Estado. Contra lo que afirma el Abogado de la Generalidad, el Plan Nacional de Ordenación estaba ya previsto en el texto refundido de 1976, por lo que no hay exceso alguno en el ejercicio de la delegación, lo que además no se ha llevado a la súplica al igual que se decía al tratar del art. 11.4.

El art. 72.1 es básico por contener un recordatorio de que los Planes Generales Municipales o instrumentos autonómicos análogos deben contener determinaciones que aseguren la aplicación de las reglas del texto refundido sobre valoraciones y régimen urbanístico de la propiedad del suelo, según su distinta naturaleza (básicas, de aplicación plena, supletorias). El precepto, puramente remisivo, es en sí mismo competencialmente inocuo. Si este Tribunal privara de carácter básico o de aplicación plena a algún precepto, repercutiría ello en la fuerza vinculatoria que hubiera de tener sobre el planeamiento general, pero en nada afectaría a este art. 72.1. Parecida justificación vale para el art. 78.2. Imponer la delimitación de áreas de reparto y fijar aprovechamientos tipo en el suelo apto para urbanizar, como determinaciones necesarias de las normas subsidiarias municipales, no es más que un recordatorio de la procedente aplicación de unos preceptos provenientes de la Ley 8/1990. El art. 97.4 es recurrido en el recurso catalán por coherencia con la impugnación de los tres primeros apartados del propio artículo, que reproducen el art. 34 de la Ley 8/1990. El art. 97.4 es un precepto absolutamente respetuoso con la competencia autonómica de cuyo reconocimiento parte. Por lo que hace al art. 100, es un mero precepto de aclaración, que se limita a salvar lo establecido en la Disposición adicional primera. Sólo si ésta fuera inconstitucional, cabría extender esta calificación al art. 100 por conexión o consecuencia. Los apartados 1 y 3 del art. 104 son bases del régimen jurídico-administrativo del urbanismo (art. 149.1.18 C.E.). Está, en efecto, constitucionalmente justificado atribuir carácter básico al reconocimiento genérico de la iniciativa privada (y pública, pero distinta de la Administración urbanística competente) en el planeamiento (apartado 1), así como al régimen general de los instrumentos precisos para dotar de efectividad a tal reconocimiento (apartado 3). El último inciso del art. 104.3 puede ser también considerado como regla perteneciente a la legislación expropiatoria (art. 149.1.18 C.E.). El art. 109.1 se ampara asimismo en el art. 149.1.18 como base del régimen jurídico administrativo. Este artículo es una regla

de garantía de la autonomía municipal en materia urbanística (art. 140 C.E.), enlazado con el art. 25.2 d) de la L.B.R.L. No se contradicen los dos primeros apartados del art. 109 del texto refundido: El apartado 2 debe ser interpretado como facultad de pedir asistencia o colaboración para ejercitar la competencia municipal del apartado 1.

El art. 113.2 se ampara en el art. 149.1.18, pues impone la indeclinable observancia («en todo caso») de ciertas garantías procedimentales en el trámite de los planes directores. La información pública se asienta materialmente en el art. 105 a) C.E., dada la inequívoca naturaleza normativa de los citados planes. El art. 124 se enlaza con el 70.2 de la L.B.R.L., y queda claramente amparado por el art. 149.1.18 C.E. —como base del régimen jurídico administrativo que garantiza tratamiento común a los administrados— en relación con el art. 9.3 C.E. (principio de publicidad de las normas), dada la naturaleza normativa de los planes de urbanismo. El art. 132 se ampara igualmente en el art. 149.1.18 C.E. Regula un importante efecto típico de la aprobación de planes urbanísticos y de la delimitación de unidades de ejecución, la legitimación de expropiaciones. Asegura así una mínima homogeneidad para todo el territorio nacional en la eficacia de los planes y de la delimitación de unidades de ejecución, especialmente necesaria para garantizar la igualdad de tratamiento ante la expropiación (art. 33 C.E.). Algo parecido cabe decir del art. 134.1. El art. 133 se justifica, una vez más, en el art. 149.1.18 C.E., esta vez en relación con el art. 105 b) C.E. Es constitucionalmente irreprochable considerar que ha de ser parte del régimen jurídico administrativo básico un mínimo de publicidad de los planes, mediante el establecimiento de derechos de consulta e información que garanticen un tratamiento común de los interesados en todo el territorio nacional. El art. 135 se asienta en el principio general de cooperación y colaboración entre las diversas Administraciones Públicas, inherente a la estructura misma del Estado compuesto delineado por la Constitución. Competencialmente se ampara en el art. 149.1.18 C.E. Es evidente el interés del Estado en estar informado del planeamiento general de los Ayuntamientos para el debido ejercicio de las competencias estatales y para conocer cómo se cumple y concreta la legislación estatal en esos instrumentos de planificación urbanística.

El art. 137.5 encuentra acogida, como la Disposición adicional cuarta, 3, a la que remite, en el art. 149.1.8 C.E., pues contiene una norma que se inserta en el régimen de la relación arrendaticia urbana (un derecho del arrendatario frente al arrendador, «base de las obligaciones contractuales»). El art. 138 b) se basa en el art. 149.1.23 C.E. La STC 149/1991, fundamento jurídico 1 D), afirma que el art. 149.1.23 permite al Estado establecer «toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente». La protección de los valores estéticos del paisaje es también protección del medio ambiente.

Arts. 141, 143, 154.2, 166.1 a), c) y e), 167, 176, 183, 184.2 y 203.1. El carácter básico del art. 141 descansa en el art. 149.1.18 C.E. La ejecución de los planes puede llevarse a cabo en un triple nivel administrativo (estatal, autonómico, local) según la distribución constitucional, estatutaria y legal de las competencias, es decir, la ejecución de planes no es monopolio de ningún nivel administrativo. La señalada intervención de las Administraciones citadas deja a salvo la competencia de órganos específicos y la participación de los particulares. Este tipo de preceptos puede, acaso, merecer juicios poco favorables sobre su perfección técnica, pero de ello no se infiere su inconstitucionalidad ni, en espe-

cial, su falta de carácter materialmente básico. El art. 143 no es más que una anticipación o resumen de la sistemática del título IV; basta comparar el tenor de este artículo con los rúbricos de los capítulos II, III y IV del citado título. En cuanto anticipación o resumen es, al mismo tiempo, básico (ex art. 149.1.18 C.E.) y competencialmente inocuo. El art. 154.2 contiene una norma de régimen general del dominio público, claramente base del régimen jurídico administrativo (art. 149.1.18). Del art. 166.1 sólo son básicas las letras a), c) y e). Las dos primeras encuentran amparo en el art. 149.1.1 C.E. en relación con los arts. 33 (1 y 2) y 47 C.E., en cuanto mínima garantía de igualdad básica de los propietarios sujetos a reparcelación, técnica, como se sabe, de justo reparto de los beneficios y las cargas de la ordenación urbanística. La letra e) más bien se asienta competencialmente en el art. 149.1.18 C.E. El art. 167 describe los efectos jurídico-reales del acuerdo aprobatorio de la reparcelación. Pueden invocarse para justificar su carácter básico, de forma concurrente, las competencias sobre las materias 1, 8 y 18 del art. 149.1 C.E. El art. 183 se justifica como básico por las razones expuestas al tratar del art. 132. El art. 184.2 no es sino la proyección del art. 63.1 de la Ley 8/1990 sobre la caducidad de los programas de actuación urbanística por incumplimiento del adjudicatario. Vale, pues, la defensa hecha a propósito del citado precepto: El art. 184.2 se apoya en el art. 149.1.1 y 18 C.E., pues trata de garantizar condiciones básicas de igualdad y tratamiento común ante dos figuras ablativas —expropiación y venta forzosa— con virtualidad sancionadora del incumplimiento de deberes urbanísticos. En cuanto al art. 203, sus apartados 2 a 6 reproducen el art. 59 de la Ley 8/1990. El apartado 1 es básico por serlo los demás apartados del artículo en virtud de las razones dadas en su día para el art. 59 de la Ley 8/1990. El apartado 1 se limita a definir las ocupaciones directas; con ello proporciona mayor seguridad jurídica en aplicación de los restantes apartados de ese precepto, haciendo que en toda España se entienda lo mismo por ocupación directa.

Arts. 228.3 y 4, 237.3, 238.2, 239.2, 242.1 y 6, 246.2, 248, 249, 253.3, 254.2, 282.2, 284.3, 285 y 286. El art. 228.3 se basa en el art. 149.1.1 y 18 C.E., según se razonó en su día respecto a otros preceptos de la Ley 8/1990 con parecida estructura, esto es, preceptos que imponen una valoración cifrada en un porcentaje de aprovechamiento. El art. 228.4 se limita a configurar *ob rem* el régimen del art. 228, para justificar lo cual valen los títulos competenciales que se acaban de invocar, y también el del art. 149.1.8 C.E. por su incidencia en el tráfico privado. El art. 237.3 es básico en virtud de idéntico título que fundamenta el carácter básico del art. 237.1, es decir, el art. 149.1.18 C.E. («sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas», tal como se razonó en el escrito alegatorio de 1 de febrero de 1991). Parejas razones valen para los arts. 238.2 y 239.2. Son básicos estos preceptos por su relación con otros preceptos básicos como son los arts. 238.1 y 239.1. El art. 238.2 extiende a las edificaciones ya iniciadas el régimen indemnizatorio previsto en el apartado 1 para los casos de edificación no iniciada por quien hubiera ya adquirido («patrimonializado») el derecho a edificar. El art. 239.2 enuncia un importante supuesto indemnizatorio por razón de vínculos o limitaciones singulares, que se empareja con el del apartado 1 del mismo artículo, también referido a vinculaciones singulares. Ambos se amparan en el art. 149.1.18 C.E. («sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas»).

Los apartados 1 y 6 del art. 242 son bases del régimen jurídico de la Administración urbanística, más exac-

tamente la Administración urbanística municipal (art. 149.1.18 C.E.). Es verdaderamente notable ver impugnado el evidente carácter básico del principio de que todo acto de edificación queda sometido a licencia municipal o de que el silencio positivo no opera contra la Ley o el plan [cfr. art. 62.1 f) de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas]. También ostentan patente carácter del régimen jurídico administrativo urbanístico los arts. 246.2, 248, 249, 253.3 y 254.2. El art. 246.2 está en directa relación con el art. 21.2 y el art. 248 con el art. 38; los arts. 253.3 y 254.2 remiten, por su parte, al art. 40. Se envía, pues, a la defensa que en su día se hizo de los arts. 26 y 27 de la Ley 8/1990; el art. 10.2 de esa Ley no fue impugnado. Los arts. 282.2, 284.3, 285 y 286 contienen otras tantas bases del régimen jurídico de las cesiones de bienes pertenecientes al patrimonio municipal del suelo, que podrían ser encuadradas no sólo en el régimen jurídico administrativo básico del urbanismo, sino también dentro de las bases del régimen local (art. 80.2 de la L.B.R.L. y 79.2 del texto refundido del Régimen Local de 1986), aunque se trate de un régimen especial que entraña la creación de un patrimonio separado (art. 276.2) afecto a finalidades de urbanismo y vivienda (arts. 276.1 y 280.1 del texto refundido). El carácter básico de los arts. 282.2, 284.3, 285 y 286 se asienta en su conexión inmediata con la satisfacción de los fines inherentes al patrimonio municipal del suelo, en especial los concernientes a viviendas de protección pública y usos de interés social.

Disposiciones adicionales séptima y octava y Disposiciones transitorias primera, 3, y sexta, 4. La Disposición adicional séptima establece la Comisión Central del Territorio y del Urbanismo y regula su organización, composición y funciones. La Comisión interviene en el ejercicio de tres claras competencias urbanísticas estatales: Informa antes de la aprobación del Plan Nacional de Urbanismo (Disposición adicional séptima, 7; cfr. art. 1-12 del texto refundido), informa el planeamiento de municipios no integrados en una Comunidad Autónoma (Ceuta y Melilla) e informa obras urgentes o de excepcional interés público del Estado [cfr. art. 244.2, 3 y 4 del texto refundido, por nadie impugnado seguramente a la vista de la doctrina de las SSTC 56/1986 y 149/1991, fundamento jurídico 3 C. c)]. Por lo tanto, tampoco es cierto que el Estado carezca de competencias urbanísticas. Al contrario, aquellas que aparecen en la Disposición adicional séptima son indiscutiblemente suyas. Si éste es el caso, obvio es que ningún quebrantamiento del orden constitucional y estatutario de competencia se produce porque el Estado cree un órgano consultivo —en el que, además, participan las Comunidades Autónomas— para intervenir en hipótesis de ejercicio de competencias urbanísticas que son estatales sin disputa. Obviamente, el encuadramiento de la Comisión en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes es perfectamente conforme a la Constitución. Más difícil resulta explicar la calificación como básica de la Disposición adicional séptima. Tal vez con ello se ha pretendido indicar que los legisladores autonómicos quedan vinculados a respetar el contenido de la Disposición adicional séptima como si de una base se tratara. Pero lleva razón el Abogado de la Generalidad cuando observa que carece de todo sentido el plural desarrollo autonómico de esta base. Una vez claro esto, no parece que el carácter básico de la Disposición adicional séptima merezca la tacha de inconstitucionalidad; en cualquier caso, básica o no, la Disposición adicional séptima no debe ser invalidada, ya que, de no ser básica, debería considerarse de aplicación plena, aunque en realidad trasciende uno y otro concepto, cuyo sentido más propio

se alcanza sólo en conexión con posibles competencias autonómicas. La Disposición adicional octava está, en cambio, bien declarada básica, pues contiene una valiosa directriz para el legislador vasco y el navarro. Nada impide de una norma básica con ámbito territorial restringido a una o dos Comunidades que gozan de un singular régimen en materia tributaria. Esta norma será básica para los legisladores de esa o esas Comunidades.

La defensa de las Disposiciones transitorias primera, 3, y sexta, 4, debe hacerse señalando su estrecha conexión con los demás apartados de las mismas, trasunto de las Disposiciones transitorias primera y cuarta de la Ley 8/1990, que, a su vez, enlazaban con otros preceptos básicos del articulado. Procede, pues, la remisión al escrito de alegaciones de 1 de febrero de 1991.

E) Para sostener la aplicación plena de ciertos preceptos del texto refundido, su Disposición final única, apartado 2, invoca el art. 149.1.8 y 18 C.E., como hacía el apartado 2 de la Disposición final primera de la Ley 8/1990.

Arts. 47, 50.2, 53.4 y 61. El art. 47 es de aplicación plena en virtud del art. 149.1.18 C.E. en cuanto contiene una regla perteneciente a la legislación expropiatoria [letra a)] y otra que puede encuadrarse en el sistema de responsabilidad de las Administraciones [letra b)]. Puede defenderse que la competencia estatal en este último dominio justifica tanto la fijación de bases (así lo demuestra, por ejemplo, el art. 10.1.1 del E.A. de Cataluña, entre otros ejemplos estatutarios) como el establecimiento de preceptos de aplicación plena sin posible desarrollo autonómico. Todo dependerá de su peso e importancia, a criterio de las Cortes Generales, en el sistema de responsabilidad de las Administraciones (véase el escrito alegatorio en los recursos 2.477/90 y acumulados). Los arts. 50.2, 53.4 y 61 son de aplicación plena por las mismas razones generales dadas en el tantas veces citado escrito de alegaciones de 1 de febrero de 1991.

Arts. 66, 107, 112, 118.1, 126.1 y 136.2. Salvo el último, son éstos preceptos de aplicación plena relativos al Plan Nacional de Ordenación, el cual estaba ya previsto en el texto refundido de 1976, por lo que no hay exceso en el uso de la delegación. El Plan Nacional de Ordenación es un instrumento de planificación territorial o física de nivel y alcance nacional; su finalidad propia es condicionar las potestades planificadoras de ordenación territorial y urbanística de esfera territorial autonómica o local, y es, como tan plásticamente se ha dicho, un Plan de planes. Ya es sabido que el carácter nacional o supraautonómico del Plan Nacional de Ordenación lo coloca, por la propia naturaleza de las cosas, fuera de toda competencia asumible por las Comunidades Autónomas y dentro de la estatal. No otra cosa ha querido significarse al otorgar aplicación plena a estos artículos. En cuanto al art. 136.2, se fundamenta en el art. 149.1.8 C.E.

Arts. 160.3, 174.2, 220.1 y 221. El art. 160.3 contiene una regla de valoración expropiatoria, aplicación particular del art. 52. Competencialmente se basa en el art. 149.1.18 C.E. (legislación sobre expropiación forzosa). En el mismo precepto constitucional se asienta el art. 174.2, regla que preserva de la excepcional liberación de expropiaciones a las motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos. Es, pues, una norma de protección de la real efectividad que el legislador quiere que posean las expropiaciones que sancionan el incumplimiento de deberes urbanísticos. También han de conceptuarse legislación sobre expropiación forzosa, en el sentido y a los efectos del art. 149.1.18 C.E., los arts. 220.1 y 221. El primero atribuye efecto implícito de declarar la urgente ocupación —con lo que ello tiene

de merma de garantías para el expropiado y facilidad para la acción administrativa— a la resolución autonómica que apruebe el expediente de tasación conjunta; el art. 221 contiene una norma de garantía para los expropiados en procedimiento individual y su justificada excepción.

Arts. 254.1, 287.2 y 3, 288.3, 289, 296, 299 y 300. El art. 254.1 contiene una regla de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E. y SSTC 227/1988, fundamento jurídico 32, y 148/1991, fundamento jurídico 7). Lo mismo vale para los arts. 299 y 300. Los arts. 287.2 y 3, 288.3 y 289 se amparan en el art. 149.1.8 C.E. El art. 296 contiene una regla de ordenación del Registro de la Propiedad (art. 149.1.8 C.E.).

F) Por lo que respecta al apartado 3 de la Disposición final única, se aduce por el Abogado de la Generalidad que el Estado carece radicalmente de competencias en materia de urbanismo, alegando la doctrina de la STC 147/1991, fundamento jurídico 7. Ahora bien, ante todo conviene recordar que el órgano ejecutivo catalán no impugnó en su día el apartado 3 de la Disposición final primera de la Ley 8/1990. Por lo tanto, deben quedar excluidos de impugnación al menos los preceptos del texto refundido que reproducen otros de la Ley citada con eficacia meramente supletoria. En segundo lugar, no es correcta la premisa de que parte el Abogado de la Generalidad. El Estado dispone de competencias constitucionales exclusivas que le permiten dictar normas en la materia que en nuestro Derecho se ha venido llamando «régimen del suelo y ordenación urbana» o abreviadamente «urbanismo». Por lo tanto, no es de aplicación la doctrina de la STC referida, que se ciñe estrictamente a los casos en que se den conjuntamente estas dos circunstancias: La primera, tratarse de materias «diferidas por los Estatutos de Autonomía a la competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas Comunidades Autónomas» (más adelante, el propio fundamento jurídico 7 de la STC 147/1991 aclara que, para juzgarse cumplido este requisito, es necesario que «todos los Estatutos de Autonomía atribuyan la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad»), y, la segunda, que el Estado «no invoque algún título propio que le permita dictar normas generales en la materia». En consecuencia, si se admitiera que en materia de urbanismo se satisface la primera circunstancia, nunca se satisfaría la segunda, ya que el Estado dispone de títulos propios para dictar normas generales sobre el régimen del suelo y ordenación urbana y, por ello, aun en estrictísima aplicación de la doctrina de la STC 147/1991, 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. Desde la perspectiva de la doctrina constitucional mencionada, este caso —el urbanismo— es similar al de la agricultura y ganadería, en que la STC 79/1992, fundamento jurídico 2, ha admitido, sin reserva de ningún tipo, que el Estado puede dictar normas supletorias o que —con cita de la STC 147/1991— dispone de competencias concurrentes, que constitucionalmente reposan en el art. 149.1.13 C.E.

De otro lado, el Abogado del Estado quiere dejar constancia de su respetuoso disenso con algunas formulaciones contenidas en el fundamento jurídico 7 de la STC 147/1991, difícilmente compatibles con el recto sentido de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 C.E. Esta doctrina, en efecto, parece tener una de sus bases en la necesidad de preservar el designio autonómico de «desregulación». Ocurre, sin embargo, que no puede confundirse la pasividad o tardanza en ejercer

las potestades normativas autonómicas con la opción de desregular como elección de un régimen jurídico. Aunque suene a paradoja, una opción desreguladora autonómica sólo debe ser protegida frente a la regulación estatal cuando aquélla se haya plasmado en una norma autonómica. La desregulación requiere justamente una norma de desregulación; sustituir regulación por desregulación es una operación normativa. Si la Comunidad Autónoma quiere evitar la aplicación supletoria de «mandatos prohibitivos» contenidos en normas estatales, sólo puede hacerlos dictando una norma que excluya su aplicación, cuando posea competencia para dictar norma de tal tipo de aplicación preferente. La mera formulación de una política autonómica desreguladora, mientras no tenga traducción normativa, esto es, mientras no dé origen a una actividad normativa autonómica, no puede ser razón para excluir la aplicación supletoria del derecho estatal y, menos aún, para impedir su mera existencia o formulación. En suma, la libertad autonómica de «decidir si tales materias deben ser sometidas... a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse» no conduce a negar la aplicación supletoria a las normas estatales, contengan o no mandatos prohibitivos. Para negar o, mejor, excluir la aplicación supletoria de las normas estatales, la Comunidad Autónoma no tiene otro camino que el de dictar una norma autonómica de exclusión. Además, los mismos términos en que está formulada la doctrina que se critica la convierten en una pura proclamación grata al particularismo autonómico; pero que en rigor nunca encontraría aplicación. De un modo u otro, el Estado siempre podrá invocar un título concurrente.

Pero es que, con independencia de las muchas o pocas veces que pueda ser aplicada, la doctrina del fundamento jurídico 7 de la STC 147/1991 no condice con el sentido profundo que reviste la singular cláusula constitucional de supletoriedad. Esta 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 autonómicos son, simplemente, «parte integrante» (art. 147.1 C.E.). La decisión 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 en que se basara la producción de la norma autonómica. La consecuencia del «en todo caso» constitucional es que todas las potestades normativas autonómicas han de entenderse atribuidas por el bloque de la constitucionalidad para lo que podría llamarse diferenciación normativa sobre un fondo jurídico homogéneo, que necesariamente ha de ser estatal. La diferenciación normativa autonómica expresa su propio interés; el fondo de unidad normativa reposa en la cláusula constitucional de supletoriedad, no menos que en las reservas competenciales del art. 149.1 C.E. La tesis que se defiende no es nueva ni original. Es la del Tribunal hasta la STC 147/1991; o mejor, el trasfondo, no siempre expreso, de la doctrina del Tribunal sobre la supletoriedad del derecho estatal «en todo caso». Probablemente, ese «en todo caso» fue el que llevó a que la STC 76/1983, fundamento jurídico 4, admitiera que las Cortes Generales «pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer título específico para ello»; o a que la STC 56/1989, fundamento jurídico 4, en hipótesis parecida a la de la STC 147/1991, sostuviera, con todo acierto, que un precepto estatal, «en su calidad de Derecho supletorio, nunca podría ser anulado por motivos competenciales».

Finaliza su escrito de alegaciones el Abogado del Estado con la súplica de que se dicte Sentencia por la que: 1.º Se deniegue por causa de extemporaneidad el examen de la alegación 2.ª del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.337/92; 2.º, se acojan las defensas previas razonadas en la alegación 3.ª del escrito del representante del Estado, y 3.º se desestimen los recursos en todo lo demás, o, subsidiariamente, se desestimen los tres recursos en su integridad.

36. Por providencia de 18 de marzo de 1997, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, fue impugnada a través de seis recursos de inconstitucionalidad deducidos por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, el Gobierno de Canarias, por la Diputación General de Aragón y el Gobierno de Aragón, que fueron acumulados al primero.

Por otra parte, la Disposición final segunda de la citada Ley 8/1990 autorizó al Gobierno para que en el plazo de un año desde su publicación aprobara un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre la materia. No obstante, la refundición no se llevó a efecto en el meritado plazo y la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales, le confirió al Gobierno un nuevo plazo para realizar tal refundición en los primeros seis meses de 1992.

Pues bien, antes de que finalizara el proceso constitucional que tenía por objeto la Ley 8/1990, sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y como consecuencia de tal delegación legislativa, el Gobierno aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, texto refundido que, según la citada autorización y como ha quedado dicho, debía comprender las disposiciones estatales vigentes sobre la materia, así como su regularización, aclaración y armonización. La Disposición derogatoria única, apartado 1.º, de esta nueva norma deroga expresamente la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

Contra el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, T.R.L.S.), promovieron recurso de inconstitucionalidad la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, remitiéndose en parte estos dos últimos recursos a las alegaciones vertidas en su día en sus respectivos escritos frente a la Ley 8/1990. No obstante, el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias, esto es, cuatro de los recurrentes de la Ley 8/1990, no reproducen ni formulan recurso alguno contra el T.R.L.S. de 1992.

Estos datos iniciales han suscitado entre los comparecientes algunas cuestiones que han de ser estudiadas en primer término, antes de entrar en el fondo, a saber: a) Si, como alega la representación estatal, ha de reputarse de extemporánea la impugnación del Gobierno balear consistente en que la Ley 31/1991, de Presupuestos, no es cauce válido para conferir un nuevo plazo de habilitación, y ello, alega el Abogado del Estado, por cuanto ese reproche no se hizo valer ante la citada Ley de 1991, sino, ulteriormente, frente

al T.R.L.S. de 1992; b) caso de admitirse la citada impugnación, hemos de determinar si la prórroga de la delegación legislativa contenida en la Ley de Presupuestos resulta constitucionalmente válida; c) asimismo, si la íntegra y expresa derogación de la Ley 8/1990 realizada por el T.R.L.S. acarrea la desaparición sobrevenida del objeto de los recursos deducidos contra aquélla; d) si debe considerarse igualmente extemporáneo el recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, como consecuencia de no haber impugnado la Ley 8/1990, en la que se contenía la delegación normativa; e) y, finalmente, si ha de inadmitirse parcialmente el recurso de la Diputación General de Aragón por la inviabilidad del apoderamiento al Letrado.

Resueltas estas cuestiones previas, habremos de examinar, antes de proceder al análisis de cada concreta impugnación, cuáles son los títulos competenciales en juego, así como la calificación de los preceptos del T.R.L.S. como normas básicas, de aplicación plena y supletoria que realiza la Disposición final única del citado T.R.L.S.

### A) Cuestiones previas

2. (Sobre la extemporaneidad de la impugnación basada en el límite material de la Ley de Presupuestos y sobre la validez de la prórroga de la delegación legislativa contenida en la Ley de Presupuestos.)

Como ha quedado dicho, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, fue derogada por el T.R.L.S. de 1992. El hecho de que cuatro de los recurrentes no hayan reiterado sus recursos contra el T.R.L.S. plantea de inmediato la cuestión acerca de la eventual pérdida sobrevenida de su objeto. No obstante, antes de resolver si tal derogación priva de sentido actual al enjuiciamiento de la Ley 8/1990, es preciso examinar primero, en un orden lógico, el reproche que la representación del Gobierno balear, en el recurso núm. 2.337/92, dirige contra el citado Real Decreto Legislativo y en cuya virtud el órgano actor pretende, de modo principal, que lo declaramos inconstitucional y nulo en su totalidad. Si el entero T.R.L.S. hubiera incurrido en causa de nulidad, entre otras consecuencias, habría que entender que la Ley 8/1990 no habría sido derogada y, por consiguiente, no se plantearía la cuestión atinente a la eventual pérdida del objeto de los recursos formulados contra esta Ley. Con todo, a la viabilidad del análisis de esta imputación opone el Abogado del Estado la extemporaneidad de una tal impugnación, puesto que, sostiene, el recurrente afirma la invalidez del T.R.L.S. de 1992 como consecuencia de la ilegitimidad constitucional de una norma legal de delegación —la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de ampliación del plazo para ejercer la delegación legislativa— que en su día pudo impugnar y no impugnó. Este es, por tanto, el primer problema que debe ser resuelto.

En suma, pues, dos son las cuestiones que aquí han de enjuiciarse: a) La pretendida extemporaneidad de la impugnación basada en el límite material de la Ley de Presupuestos, y b) la validez de la prórroga de la delegación legislativa contenida en la Ley de Presupuestos.

a) Con carácter preliminar, en efecto, hemos de dar respuesta a la objeción de extemporaneidad que opone el Abogado del Estado a la inconstitucionalidad alegada por la representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, toda vez que el plazo de caducidad para recurrir contra el citado

precepto legal (art. 33 LOTC) terminó el 31 de marzo de 1992 y el Ejecutivo balear tenía legitimación para formular recurso de inconstitucionalidad contra la Ley delegante de acuerdo con el art. 32.2 LOTC. Entiende el Abogado del Estado que en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley delegada no pueden hacerse valer los vicios imputables a la Ley de delegación o Ley delegante relativos al uso o ejercicio de la delegación legislativa cuando ésta no fue recurrida en su día, pues «ni la Constitución ni la LOTC autorizan este tipo de recursos mediatos de inconstitucionalidad, más aún cuando cabe impulsar el llamado control concreto de inconstitucionalidad a través del planteamiento de la cuestión».

Tal argumentación no puede compartirse. El Decreto Legislativo, como norma con rango de Ley emanada por el Gobierno, sólo es constitucionalmente válido si se dicta en el marco de las condiciones que fijan los arts. 82 a 85 C.E., disponiendo concretamente el art. 82.2, *in fine*, que la correspondiente delegación legislativa tenga lugar «por una Ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo». Este requisito, que sin duda puede proyectarse sobre la constitucionalidad de la Ley de delegación, afecta también, y en todo caso, a la validez del Decreto Legislativo eventualmente aprobado por el Gobierno con fundamento en dicha Ley de delegación. No es dudoso, por tanto, que el T.R.L.S., como Decreto Legislativo, puede ser impugnado y, consiguientemente, controlado por este Tribunal en lo que al cumplimiento del específico requisito anteriormente señalado se refiere. A mayor abundamiento, y en otro orden de consideraciones, ello se hace posible asimismo si se tiene en cuenta la situación de potencialidad en que queda la Ley delegante, que sólo se actualiza con la aprobación del Decreto Legislativo, en el caso en que éste llegue a dictarse. Al fin y al cabo, en la Ley de delegación, desde un punto de vista sustantivo o de contenido material, sólo puede ser derogada por el texto refundido en la medida en que, por lo que aquí interesa, haya incorporado los textos legales que deba refundir, sin que tampoco pueda olvidarse que, aun habiendo sido derogada, habrá de actuar siempre —mientras siga vigente el texto refundido— como parámetro para medir las eventuales extralimitaciones en que haya podido incurrir la refundición.

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no limita nuestro enjuiciamiento de los Decretos Legislativos a ninguna de sus condiciones constitucionales de validez [arts. 82 C.E. y 27.2 b) LOTC], de modo que una impugnación concreta como la que hoy se nos plantea, por referencia a la supuesta invalidez *ratione temporis* de la delegación, no puede ser desechada por este Tribunal con el argumento de que el enjuiciamiento que así se nos pide sólo pudo ser instado, en su día, frente a la propia Ley delegante. La complejidad, en esta y en otras hipótesis, de nuestro sistema de fuentes conduce a la consecuencia, en el orden procesal constitucional, de que la determinación de la validez o constitucionalidad de una disposición o enunciado legal puede requerir el previo examen, a estos solos efectos, de la propia constitucionalidad de la norma de Ley de que trae causa la impugnada. El enjuiciamiento es viable, en estos casos, no porque se pueda ignorar, claro está, el plazo que marca el art. 33 LOTC para impugnar la Ley de delegación, sino porque la impugnación en tiempo del Decreto Legislativo permite denunciar contra el mismo, ante esta jurisdicción, cualesquiera quebras de la Constitución y, entre ellas, como aquí ocurre, la de la falta o defecto del presupuesto del ejercicio en tiempo de la delegación legislativa (art. 82.3 C.E.).

Por tanto, ha de ser posible, en un proceso constitucional en que se cuestiona la validez de la Ley dele-

gada, enjuiciar también los motivos de inconstitucionalidad que sean atribuibles a la Ley de delegación.

b) La Disposición final segunda de la Ley 8/1990 habilitó al Gobierno para que, en el plazo de un año desde la publicación de aquélla, aprobara «un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana», comprendiendo la refundición también «la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones». El Gobierno no hizo uso en el plazo fijado de la habilitación otorgada, que le fue nuevamente conferida por la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, Disposición que, además de remitirse a la autorización concedida por la Ley 8/1990, estableció como plazo de utilización de la misma los seis primeros meses de 1992. Pues bien, a criterio del recurrente, habiéndose agotado el plazo inicialmente concedido por el legislador al Gobierno, no puede prorrogarse, ni mucho menos abrirse de nuevo, mediante una disposición comprendida en la Ley anual de Presupuestos del Estado. Y ello porque los límites de tales Leyes impiden que se incluyan, injustificadamente, materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria, según ha venido declarando el Tribunal Constitucional. Por consiguiente, la autorización contenida en la Disposición final quinta de la Ley 31/1991 es nula por inconstitucional. Y no existiendo autorización, al haber precluido el plazo establecido en la Ley 8/1990, no podía el Gobierno proceder a la refundición autorizada en su día.

Pues bien, para un correcto planteamiento del problema debe recordarse que el Tribunal Constitucional, desde la temprana STC 27/1981 y a lo largo de numerosas Sentencias posteriores que han culminado en la STC 76/1992, ha elaborado una doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado y a su utilización como instrumento de la legislación para introducir en el ordenamiento jurídico «disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º del art. 134 C.E.)». Según dicha doctrina, la Ley de Presupuestos, que se configura como una verdadera Ley, no obstante sus peculiaridades, en el ejercicio de una función o competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 C.E.), tiene un contenido mínimo, necesario e indisponible —esencial, porque no puede faltar y que cualifica a una Ley como de Presupuestos en el sentido constitucional del concepto: «aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado» (STC 126/1987, fundamento jurídico 5)— constituido por «la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos» y un contenido posible, no necesario y eventual, integrado por materias distintas a ese núcleo esencial «que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan».

Pero aun aceptando la posibilidad de que las Leyes anuales de Presupuestos puedan contener disposiciones o regulaciones materiales de esa naturaleza, este Tribunal ha declarado igualmente «que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos», que la doctrina de la STC 76/1992, fundamento jurídico 4, apartado a) —que reiteramos ahora— ha resumido concluyendo que «para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitaciones de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con

los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno». «El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del Poder Legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 C.E., esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.)».

Ahora bien, a diferencia de casos anteriores, en que el Tribunal ha enjuiciado la constitucionalidad de una determinada regulación jurídica material sobre diversos ámbitos o sectores del ordenamiento llevada a cabo mediante una Ley de Presupuestos, lo que constituye ahora el objeto de nuestro examen —como aconteciera también en el caso de la STC 13/1992, fundamento jurídico 16, si bien allí para elaborar un texto refundido de la Ley General Presupuestaria ampliando la autorización a «la adaptación del nuevo texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977» no es una disposición que por sí misma contenga una regulación material sino una Disposición final de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la que se contiene, con una técnica ciertamente peculiar, la fijación de un nuevo plazo de la delegación legislativa al Gobierno para elaborar un texto refundido (que comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones refundidas), disposición ya contenida en la anterior Ley 8/1990 cuyo término temporal se había cumplido sin que el Gobierno hiciera uso de ella.

El acto de voluntad del Parlamento que encierra la delegación legislativa al Gobierno ha de ser examinado, en este caso, en su perspectiva global. Y aunque no quepa hablar, en rigor, de una rehabilitación de la delegación legislativa precedente, la nueva delegación legislativa, que reitera la autorización que había sido otorgada en su día, año y medio antes, ciertamente no puede entenderse aislada de sus precedentes, pues con ellos alcanza su pleno sentido y significación constitucional. Las Cortes delegantes no hacen sino reiterar su voluntad de que el Gobierno apruebe un texto refundido, habilitando un segundo plazo para llevar a cabo la labor encomendada.

En efecto, la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, establece que «el Gobierno podrá hacer uso de la autorización establecida en la Disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, para aprobar el texto refundido de las disposiciones estatales vigentes, sobre suelo y ordenación urbana, durante los seis primeros meses de 1992».

La cuestión se circunscribe, pues, a determinar si ese nuevo plazo autorizador que sustituye al ya caducado y que supone la habilitación concedida por el Legislativo al Gobierno para elaborar un texto refundido, puede realizarse mediante una Ley de Presupuestos del Estado a la vista de los límites formales y materiales que respecto de dicha Ley se deducen del art. 134 C.E. según la interpretación establecida al respecto por el Tribunal Constitucional.

A los efectos de un ponderado contraste constitucional, no cabe desconocer la singularidad que ofrece un precepto como el aquí enjuiciado, que al implicar un simple acto de autorización legislativa dirigido sólo al Gobierno para que proceda a refundir, reduciéndolas

a unidad, disposiciones normativas vigentes dispersas, carece por sí mismo de contenido propio regulador y, por consiguiente, no tiene virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 C.E. que para las Leyes de Presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional y cuya aplicación al caso, como pretende el recurrente, vedaría un examen de las cuestiones de fondo planteadas en los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados.

La Disposición final quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 no incorpora «disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria» (STC 65/1990, fundamento jurídico 3) o «normas típicas del Derecho codificado» [STC 76/1992, fundamento jurídico 4 b)], ni tampoco «una norma reguladora, aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y el régimen jurídico» de un instituto (STC 178/1994, fundamento jurídico 5).

Por otra parte, tal Disposición no supone en modo alguno una «restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo» [SSTC 65/1987, fundamento jurídico 5; 76/1992, fundamento jurídico 4 a)]. Las facultades de examen, enmienda y aprobación de las Cámaras Legislativas fueron ejercidas plenamente al aprobar la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que modificó el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 entonces en vigor. Nada ha sido hurtado al debate parlamentario ni se han menoscabado las potestades legislativas de las Cortes Generales y el respeto a las minorías parlamentarias en el sentido proscrito por la Constitución como consecuencia de la utilización de un procedimiento legislativo especial, como es el presupuestario (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2; 65/1987, fundamento jurídico 5; 134/1987, fundamento jurídico 6, y 76/1992, fundamento jurídico 4), ni tampoco el debate presupuestario y «el contenido primordial que caracteriza a la Ley de Presupuestos» han resultado desvirtuados por la introducción en ella de una peculiar delegación legislativa como la aquí contemplada.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, y con independencia de que no se haya llevado a cabo una regulación jurídico-material cuando se autoriza la refundición de la Ley de reforma con los textos legales anteriores, primero en la misma Ley 8/1990 y luego en la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado, las Cortes Generales, lejos de producir inseguridad jurídica, han servido a este principio constitucional (art. 9.3), también en cuanto habilitan al Gobierno para reducir a unidad las sucesivas reformas legales.

En definitiva, pues, debe rechazarse la impugnación dirigida a la totalidad del T.R.L.S. por cuanto no se aprecia vulneración de los límites materiales de la Ley aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado que resultan del art. 134 C.E., tal como ha quedado razonado.

3. (Sobre la pérdida de objeto de los recursos deducidos frente a la Ley 8/1990).

Resuelta la primera cuestión previa, hemos de volver al dato de la derogación en su totalidad de la Ley 8/1990 por obra del T.R.L.S. Como hemos declarado en otras ocasiones, aunque es cierto que en el recurso de inconstitucionalidad «la derogación, por lo común, extingue el objeto» del proceso (cfr. SSTC 111/1983, fundamento jurídico 2; 385/1993, fundamento jurídico 2), no lo es menos que cuando «pierda su vigencia el precepto legal controvertido, tal circunstancia sobrevenida habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley. Si así fuera no habrá sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción

y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional...» (cfr., entre otras, SSTC 160/1987; 385/1993, fundamento jurídico 2). Tal ha sido, por lo que aquí interesa, la doctrina que ha venido sosteniendo este Tribunal en relación con los recursos de inconstitucionalidad en los que se ventilaban cuestiones no competenciales. La regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es, por consiguiente, la extinción del proceso. En ese sentido, ha de tenerse por desaparecido el objeto del proceso en punto a las escasas pretensiones materiales o sustantivas que algunos recursos dedujeron frente a la Ley 8/1990.

No obstante, es cierto que, como excepción a este principio, hemos admitido la pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad cuando la controversia relativa a un precepto derogado tiene un contenido competencial, ya que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada automáticamente por la modificación de las disposiciones cuya adopción dió lugar al litigio (STC 43/1996, fundamento jurídico 3, y la jurisprudencia que allí se cita en materia de conflictos competenciales). De esta forma, pues, este Tribunal ha resuelto que la doctrina recaída en relación con la derogación de las normas objeto de un conflicto de competencias (entre otras, las SSTC 182 y 248/1988; 194/1994) es también de aplicación a los recursos de inconstitucionalidad de carácter conflictual, en razón de análogos argumentos, y por cuya virtud, aunque la derogación de la norma objeto de un conflicto de competencias puede provocar sobrevenida la pérdida del objeto del conflicto mismo y, en consecuencia, resultar improcedente que éste sea resuelto mediante Sentencia (STC 248/1988, fundamento jurídico 2), ello excluye todo automatismo en la respuesta y habrá de estarse, en definitiva, a las circunstancias que en él concurren (aquí, entre otras, el fenómeno de la delegación normativa) y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, para que se pueda concluir si requiere una decisión sobre el fondo (SSTC 248/1988; 182/1988, fundamento jurídico 1; ATC 155/1991, fundamento jurídico 2; etc), puesto que, en suma, «la solución ha de venir dada en función de la incidencia real de la derogación, no de criterios abstractos» (STC 385/1993, fundamento jurídico 2), lo que puede depurar, según los casos, que se entienda extinguido el objeto (cfr. STC 96/1996, fundamentos jurídicos 15 y 28; ATC 288/1996).

Ha de notarse, en primer lugar, que los cuatro recursos de inconstitucionalidad que se dirigen contra la derogada Ley 8/1990 —y que no se han reiterado frente al T.R.L.S.— formularon numerosas controversias competenciales y es obligado, por consiguiente, determinar si tales recursos, en lo que tienen de conflictual, han de correr la misma suerte, esto es, si debe considerarse en principio extinguido el proceso como consecuencia de la derogación de la norma por serle de aplicación la misma doctrina o si, por el contrario, su carácter conflictual les hace acreedores a un tratamiento diverso.

Conviene notar que, en el presente caso, nos encontramos ante una norma (la Ley 8/1990) que se halla derogada precisamente en la misma medida en que es sustituida por el T.R.L.S., que, como tal texto refundido, carece técnicamente de capacidad innovadora, con lo que la controversia competencial puede trasladarse, prácticamente en sus propios términos, a sus disposiciones, como así ha ocurrido efectivamente. Por consiguiente, la necesidad de delimitación de los ámbitos competenciales en relación con la Ley 8/1990 no puede estimarse subsistente, habida cuenta de que será satisfecha al analizar, desde la perspectiva constitucional, la

norma que la ha sustituido y que, a la vez, al enjuiciar las impugnaciones relativas al T.R.L.S., se resolverán las cuestiones en torno a la Ley delegada. En consecuencia, debe concluirse que ha desaparecido el objeto de los recursos de inconstitucionalidad deducidos contra la Ley 8/1990.

Debe advertirse, finalmente, que el Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, no impugnado, ha derogado algunos preceptos del T.R.L.S. Al margen de que esa derogación puntual afecte sólo a algunos de los artículos del T.R.L.S. impugnados, como se verá más adelante, ello no supone la pérdida de objeto de los recursos deducidos contra éste, habida cuenta de que la disputa sigue viva y a la luz de las circunstancias concurrentes.

4. (Sobre si ha de reputarse de extemporáneo el recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, como consecuencia de no haber impugnado la Ley 8/1990).

Debemos, por tanto, circunscribir nuestro examen a los recursos formulados contra el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RR.II. núms. 2.337, 2.341 y 2.342 de 1992). Mas, a fin de precisar con toda exactitud qué artículos del T.R.L.S. cabe considerar correctamente impugnados y, consiguientemente, incluidos en el análisis de los motivos de inconstitucionalidad que se ha de efectuar en esta Sentencia, nos ocuparemos seguidamente de las dos objeciones que el Abogado del Estado aduce al respecto.

a) En opinión de la representación estatal, quien no haya recurrido en su día contra la Ley 8/1990 no puede aprovechar la publicación del texto refundido para impugnar los preceptos de aquella Ley que, sin alteración, aparecen en la norma refundidora. Admitir otra cosa —afirma— entrañaría permitir el fraude del plazo de caducidad impuesto por el art. 33 LOTC, con daño a la seguridad jurídica. En este caso se encuentra, sobre todo, el recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. El Consejo de Gobierno de las Islas Baleares no recurrió contra la Ley 8/1990 y ahora impugna preceptos del texto refundido de tenor idéntico a los de aquella Ley. También el recurso del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña incurre en idéntica omisión. En cuanto al recurso promovido por la Diputación General de Aragón, nada hay que oponer a que se vuelvan a recurrir los preceptos del T.R.L.S. que reproducen los de la Ley 8/1990 impugnados en su día por el órgano ejecutivo de la Diputación General de Aragón. Otros, en cambio, no fueron recurridos, de modo que ahora, y por razón de extemporaneidad, no procede entrar a enjuiciar su inconstitucionalidad.

Pero tal objeción carece de fundamento. Incluso si se produce una coincidencia parcial de los contenidos de ambas, la Ley 8/1990 y el T.R.L.S. de 1992, son dos textos normativos formalmente distintos, emanados además de órganos constitucionales diferentes. Ninguna restricción ha de pesar, pues, sobre la impugnación del segundo de dichos textos derivada de la no impugnación anterior del primero de ellos, restricción que la LOTC no contempla, dado que el objeto del proceso constitucional es, en principio, el texto legal y no la norma cuyo mandato ese texto expresa (STC 11/1981, fundamento jurídico 4).

b) La otra objeción del Abogado del Estado concierne al recurso presentado por la Diputación General de Aragón y debe tenerse, con arreglo a la doctrina de este Tribunal, por plenamente fundada. En efecto, el referido órgano autonómico adoptó, el 18 de agosto de 1992, y según consta en la certificación que acom-

pañía al escrito de demanda, el acuerdo de interponer «recurso de inconstitucionalidad contra los artículos del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que reproducen aquéllos de la Ley 8/1990, de 25 de julio, que fueron objeto de impugnación ante dicho Tribunal, así como contra todos aquellos que supongan una invasión de las competencias que en la materia ostenta la Comunidad Autónoma de Aragón», confiriendo su representación y defensa en el meritado recurso al Abogado luego comparecido en el presente proceso. Por tanto, y a tenor del Acuerdo transcrito, una parte de los preceptos recurridos aparece perfectamente identificada, mientras que la determinación de los demás que deban recurrirse en cuanto supongan una invasión del ámbito competencial autonómico se delega en el Letrado designado por la Diputación.

Ahora bien, no es el mencionado Letrado quien, en virtud de los arts. 162.1 a) C.E. y 32.2 LOTC, dispone de legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad, sino el Gobierno aragonés mediante «Acuerdo adoptado al efecto». Como se advierte en la STC 42/1985, «siendo la legitimación para la acción de inconstitucionalidad una potestad atribuida directamente por la Constitución a determinados órganos o miembros de órganos representativos y no una facultad que derive del derecho del que se es titular, es claro que no puede ser delegado ni transmitido el poder para ejercerla y que, en consecuencia, la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos...» (fundamento jurídico 2). De ello se sigue la inviabilidad del apoderamiento conferido por el órgano recurrente a su representación en este proceso, por lo que atañe a la indeterminación de los preceptos del T.R.L.S. que no sean reproducción de los contenidos en la Ley 8/1990, y, de otro lado, que no resulte procedente, pues, el examen de los motivos impugnatorios aducidos frente a los mismos por la Diputación General de Aragón.

Sin perjuicio de lo que, en su momento, pueda indicarse al respecto, en este vicio incurrir las impugnaciones de los artículos siguientes: De un lado, los arts. 27.4; 45; 59.1 y 2; 72.1; 104.1 y 3; 109.1; 113.2; 124; 132; 133; 134; 138 b); 166.1 a), c) y e); 167; 176; 183; 205; 227.1; 228.3 y 4; Disposición adicional cuarta; Disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta, 4. y octava; y, de otro, los arts. 51.3, 54, 55, 56, 57, 58, 61, 160.3, 173, 254.1. Ha de tenerse en cuenta, con todo, que la mayor parte de estos preceptos han sido impugnados por otros recurrentes, lo que permitirá, como es obvio, su enjuiciamiento.

## B) Los títulos competenciales

5. Del juego de los arts. 148 y 149 C.E. resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Conforme a estos preceptos constitucionales, las Comunidades Autónomas recurrentes (E.A.C., art. 9.9, E.A.A.R., art. 35.1.3 y E.A.I.B., art. 10.3) tienen atribuida, estatutariamente, competencia «exclusiva» en dichas materias, al igual que sucede en las restantes Comunidades Autónomas (si bien la de Madrid es atribuida por el art. 26.3 de su Estatuto en términos de «plenitud de la función legislativa», con idéntico alcance). Mas ha de señalarse que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 C.E., tal como ha precisado la STC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [fundamento jurídico 1 B)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo

ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.

Será preciso, pues, examinar los títulos invocados por el Estado como justificación de su intervención normativa en materia urbanística y verificar, mediante el examen de los preceptos enumerados en los dos primeros apartados de la Disposición final única del T.R.L.S., la corrección de la calificación otorgada por el legislador estatal respecto de su aplicabilidad. Ha de precisarse, a este respecto, que si bien las Comunidades Autónomas recurrentes admiten, en línea de principio, la concurrencia del título competencial del art. 149.1.1.º C.E., entienden que en su ejercicio el legislador estatal se ha extralimitado en relación con determinados preceptos de la disposición impugnada reguladores de la propiedad urbana.

Conviene, por lo expuesto, pronunciarse sobre el alcance del referido art. 149.1.1.º C.E. y su proyección sobre el derecho de propiedad del suelo, por cuanto constituye uno de los elementos esenciales para eluciar la calificación como básicos por el T.R.L.S. de buena parte de los preceptos impugnados.

Otro tanto ha de decirse en relación con los diversos títulos competenciales invocados por la Disposición final única del T.R.L.S., y señaladamente el que se ampara en el art. 149.1.18.º C.E. en cuanto atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Procede, por ello, determinar en primer lugar el ámbito de la competencia sobre urbanismo asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de lo previsto en los arts. 148 y 149 C.E. y en los Estatutos de Autonomía para poder así discernir si en tal competencia exclusiva ha incidido, con injerencia no aceptable constitucionalmente, el Real Decreto Legislativo impugnado.

## 6. (La competencia sobre urbanismo).

a) Sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.

Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E., párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso,

urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: La utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 C.E., párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 C.E., párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, C.E., el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 C.E. «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6, y 45/1989, fundamento jurídico 4).

b) El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto.

Esta misma visión sistemática, unitaria y coherente, del bloque de la constitucionalidad fue recogida en el preámbulo de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, refundida en el T.R.L.S.: «La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente..., ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente (preconstitucional), porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional.» (cfr. núm. II). Concepción sistemática ésta que, como tal y en principio, comparten los recurrentes, aunque discuten la concreta plasmación que ha tenido en el T.R.L.S.

## 7. (Delimitación negativa y positiva de la competencia del art. 149.1.1.º C.E.).

Al objeto de situar el art. 149.1.1.º C.E. en su debido contexto, deben hacerse algunas precisiones acerca de la naturaleza y alcance de la competencia estatal que aquí se considera para mejor determinar, desde una inter-

pretación sistemática, cómo ha de articularse con la competencia autonómica sobre urbanismo.

a) En primer lugar, importa delimitar por vía negativa el título competencial residenciado en el art. 149.1.1.º C.E. De una parte, no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como el art. 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación. De otra, el art. 149.1.1.º C.E. no viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del art. 14 C.E., que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos. Este título estatal no representa, pues, una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal.

Ha de añadirse que «condiciones básicas» no es sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas». El art. 149.1.1.º C.E., en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho —como en el caso de la propiedad del suelo—, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1.º C.E. no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

Finalmente, las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 C.E.), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea, en su tarea reguladora. El contenido esencial constituye, pues, una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente, no para regular; no es, en definitiva, una técnica que permita determinar lo que al Estado o a las Comunidades Autónomas les corresponde. En términos positivos, pues, tanto el legislador estatal de las condiciones básicas, como el autonómico deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 C.E.).

b) En segundo lugar, conviene recordar algunas notas que delimitan positivamente la competencia estatal ex art. 149.1.1.º C.E. Así, en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la «materia» sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1.º C.E. sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha rela-

ción, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 C.E.), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1.º C.E., que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional. Por otra parte, tal como se ha indicado, constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una «regulación», aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico.

En definitiva, y para recapitular, el art. 149.1.1.º C.E. no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual, aunque la normación del derecho por virtud de esta competencia sea limitada, no ya sólo porque no se inscriba en la dinámica de las bases-desarrollo, en la que siempre ha de restar un espacio normativo para las Comunidades Autónomas, sino, más exactamente, como ha quedado razonado, porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la «igualdad de todos los españoles» representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal ex art. 149.1.1.º C.E. la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenidos susceptibles de apropiación que de ahí resulta.

#### 8. (Contenido o significado de las «condiciones básicas»).

Una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por «condiciones básicas» hubiera de entenderse cualquier condición «material», obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 C.E. o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas. Si nos referimos al ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio, bastaría con que el Estado invocara la regulación de las condiciones básicas de igualdad —sociales, económicas, políticas y jurídicas— para el ejercicio de la propiedad urbana y la libertad de empresa, por ejemplo, para que pudiera dictar una norma de una amplitud tal que poco les restaría a las Comunidades Autónomas de esta competencia exclusiva en materia de urbanismo.

Dentro de esas «condiciones básicas» cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como

el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características naturales: STC 227/1988, fundamento jurídico 14); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (SSTC 5/1981, fundamento jurídico 26; 37/1981, fundamento jurídico 2); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3); etc.

De este modo las «condiciones básicas», y por lo que hace al caso planteado, una primera interpretación literal del art. 149.1.1.º C.E. en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Esta es, obviamente, la concepción de fondo que subyace al legislador estatal del suelo en el T.R.L.S. y de la que los recurrentes, en algunas de sus manifestaciones, discrepan con mayor o menor amplitud, según los casos, como habrá ocasión de poner de relieve.

9. (Art. 149.1.1.º C.E. en relación con el derecho de propiedad del suelo).

a) Para analizar la proyección de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1.º C.E. sobre el derecho de propiedad y, señaladamente, sobre la propiedad urbana, conviene recordar, a título introductorio, nuestra doctrina, sintetizada en la STC 156/1995, según la cual, «en relación precisamente con el derecho a la propiedad que reconoce el art. 33 C.E., hemos señalado que el título del art. 149.1.1.º C.E. no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9). Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el título VIII de la Constitución), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado» (fundamento jurídico 3), como consecuencia de este título que tiene, sin duda, un carácter específico y autónomo, en cuanto que le atribuye al Estado ciertas facultades según el derecho constitucional de que se trate (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 9; 149/1991, fundamento jurídico 8; 154/1988, fundamento jurídico 3; 75 y 86/1990, fundamento jurídico 2; 82/1986, fundamento jurídico 4; 52/1988, fundamento jurídico 4; 87/1985, fundamento jurídico 8); etc.

Este precepto, en efecto, autoriza al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato —asimismo básica o esencial— de todos los espa-

ñoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9), lo que puede expresarse, por ejemplo, en la fijación de ciertas limitaciones y servidumbres a fin de evitar una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad [STC 149/1991, fundamento jurídico 8; asimismo, para otras aplicaciones, fundamento jurídico 1 D), y STC 227/1988, fundamento jurídico 8]; etc.

b) También es necesario recordar algunos de los criterios que hemos venido subrayando a fin de coherente esta competencia exclusiva del Estado, que, como se ha dicho, tiene un carácter específico y concreto —la regulación de las condiciones básicas—, con otras competencias autonómicas que, como el urbanismo, se refieren a todo un sector del ordenamiento jurídico. «La función que al Estado encomienda el art. 149.1.1.º C.E. ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial diseñado en el resto del precepto y en los Estatutos de Autonomía y sin que el Estado pueda asumir funciones que, más que garantizar condiciones básicas de igualdad, ampararían la infracción del orden constitucional de competencias» (cfr. SSTC 194/1994, fundamento jurídico 4; 43/1996, fundamento jurídico 2).

En lo que aquí concierne, no puede desconocerse que se contempla el derecho de propiedad desde la perspectiva de la intervención pública para garantizar las condiciones de igualdad (regla 1.ª del art. 149.1 C.E.) y sólo sus condiciones básicas, óptica distinta, sin duda, que la que proporciona la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil a que se refiere la regla 8.ª del mismo precepto, como se verá en el fundamento jurídico 11. Ello significa, por lo que ahora interesa, que la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1.º C.E. en relación con aquellas manifestaciones del dominio sobre las que las Comunidades Autónomas sí ostentan competencias no puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la competencia autonómica (cfr. SSTC 194/1994, fundamento jurídico 4; 43/1996, fundamento jurídico 2, entre otras). Más en concreto, el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos. Habrá 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. 149.1.1.º C.E.) 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 ciudad.

10. (Consecuencias de esta competencia sobre el derecho de propiedad urbana y el urbanismo).

Siendo ello así, y sin perjuicio de cuanto se indique en el enjuiciamiento de cada una de las concretas impugnaciones, cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos —o delimitación nega-

tiva— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1.º C.E., como ya se ha anticipado en el fundamento jurídico 8, *in fine*. Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. En tal sentido, no debe olvidarse que la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (art. 33.2 C.E.), así como que la competencia estatal *ex art.* 149.1.1.º C.E. se extiende a los deberes constitucionales (arts. 149.1.1.º y 33.2 C.E.). De ahí que puedan encontrar cobijo bajo la competencia estatal las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. No es posible, pues, rechazar *a priori* o excluir *a radice* la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana y de su función social.

Por otra parte, es claro que el art. 149.1.1.º C.E. permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas, claro está, pero cuya influencia sobre el entero estatuto legal de esta forma de propiedad tampoco cabe desconocer, puesto que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general o indiferenciada sobre la propiedad urbana bajo el perfil del Derecho público, sino sólo de aquellas normas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de la función social que le es inherente.

A resultas de esas condiciones básicas, por tanto, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, modelo éste que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo. Las Comunidades Autónomas, desde la competencia urbanística que les reconocen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación (como, *v. gr.*, la que descansa en el art. 149.1.8.º C.E., en relación con la dimensión jurídico-privada del dominio; o la relativa a las garantías expropiatorias *ex art.* 149.1.18.º C.E., en los términos que más tarde se verán).

Si se tiene en cuenta que la competencia estatal de regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad no significa ni equivale a una competencia sobre la legislación básica en materia de derechos y deberes constitucionales, de un lado, y que las Comunidades Autónomas tienen competencias para dictar normas sobre la propiedad urbana, es evidente que, para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1.º C.E. pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también normas sobre la propiedad urbana.

11. (Competencias *ex art.* 149.1.8.º y 149.1.18.º).

Finalmente, entre los títulos competenciales en favor del Estado susceptibles de afectar al urbanismo, merecen ahora dítarse los que consagran los arts. 149.1.8.º y 18.º C.E. Por virtud del primero, al Estado incumbe con carácter exclusivo la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan, competencia cuya incidencia habrá que considerar cuando las normas impugnadas contengan efectivamente legislación civil. No obstante, y habida cuenta del escaso número de impugnaciones deducidas por la pretendida infracción competencial de este título, no es necesario hacer aquí una consideración especial y previa acerca de su significado, sobre el que, por otra parte, se ha producido ya una dilatada jurisprudencia (entre otras, SSTC 58/1982, 71/1982, 85/1984, 37/1987, 227/1988, 15/1989, 170/1989, 17/1990, 121/1992, 88/1993, 156/1993, 264/1993, 102/1995, 146/1996, etc.).

Por su parte, el art. 149.1.18.º C.E. atribuye al Estado numerosas competencias, de diverso alcance y naturaleza, cuya proyección sobre el urbanismo habrá que examinar, también en cada caso: «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» que garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; «el procedimiento administrativo común»; y, sobre todo, «la legislación sobre expropiación forzosa» y el «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas». Como es evidente, el art. 149.1.18.º C.E. contiene en su conjunto un bloque de materias de mayor espectro que el que representa el art. 149.1.1.º C.E., que sólo es susceptible de afectar a la intervención pública sobre los derechos en juego en el ámbito del urbanismo, señaladamente del derecho de propiedad. Adelantando lo que, al enjuiciar las correspondientes impugnaciones, habrá que resolver, el problema capital reside en determinar si, y en qué medida, el Estado, a partir del art. 149.1.18.º C.E. (cuya heterogeneidad impide, sin embargo, un tratamiento unívoco), puede aprobar normas especiales, circunscritas a un sector específico, como el urbanismo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado; o del sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. Con todo, nuestro examen habrá de contraerse a las concretas impugnaciones formuladas respecto de determinados preceptos, sin que tampoco sea necesario elaborar una doctrina general sobre la indicada cuestión.

### C) La Disposición final única del T.R.L.S.

12. Como ya se ha dicho, la Disposición final única del T.R.L.S. ha estructurado o dividido todos sus preceptos en torno a tres grupos: Unos, de carácter básico, por virtud de las reglas 1.ª, 8.ª, 13.ª, 18.ª y 23.ª del art. 149.1 C.E. (apartado 1 de la citada Disposición); otros, en cambio, son de «aplicación plena» en virtud de las reglas 8.ª y 18.ª del mismo art. 149.1 C.E. (apartado 2.º); y otros, finalmente, de «aplicación supletoria» (apartado 3.º).

Lo que los recurrentes impugnan del T.R.L.S. no es, propiamente, su articulado, sino la calificación otorgada por la Disposición final única de la Ley a los diversos preceptos de la misma, esto es, el tipo de título competencial (básico) y el régimen de aplicabilidad (plena y supletoria).

a) Por lo que hace, en primer lugar, a la calificación como normas «de carácter básico», debe advertirse que, aunque el legislador ha incluido en esta categoría al art. 149.1.1.º C.E. como ya se ha puesto de manifiesto en

el fundamento 7 de esta Sentencia, esta competencia tiene rasgos específicos que la hacen diferente de las competencias básicas que corresponden al Estado. Tampoco las competencias *ex art. 149.1.8.º* C.E. (salvo las relativas a las bases de las obligaciones contractuales) tienen en rigor carácter básico, sino exclusivo. Por lo demás, el Gobierno de la Nación viene obligado a calificar las normas que a su parecer tengan carácter básico por exigencia de la seguridad jurídica «y con mayor razón cuando haya de regular por Decreto Legislativo una determinada materia sobre la que el Estado tiene competencia para aprobar las normas básicas» (SSTC 179/1992, fundamento jurídico 2; 385/1993, fundamento jurídico 3), como es el presente caso, sin que, a este propósito, necesite el Gobierno una habilitación expresa para tal calificación que es, por tanto, posible en cualquiera de las modalidades legiferantes contenidas en el art. 82 C.E. (STC 385/1993, fundamento jurídico 3). Cosa distinta será que todos los preceptos calificados como básicos por el legislador tengan efectivamente este carácter.

b) En cuanto a las normas «de aplicación plena», es evidente que esta categoría no tiene correspondencia en el texto constitucional, a diferencia de lo que sucede con la legislación básica y la referencia a la supletoriedad del Derecho estatal (149.3 C.E.). Por lo que conviene recordar que si al usar de sus facultades legislativas sobre materias de su competencia tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1988, fundamento jurídico 5), no es menos cierto que el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (STC 197/1996, fundamento jurídico 21, con cita de las SSTC 76/1983 y 29/1986), que no ha sido formulada en la materia de urbanismo.

Por ello, habrá de estarse, sin fijar cuál sea el sentido y alcance que el legislador ha querido atribuir a las «normas de aplicación plena», a lo establecido en el orden constitucional de competencias. Y, de este modo, hemos de considerar en cada caso las competencias exclusivas invocadas por el propio T.R.L.S. (las reglas 8.ª y 18.ª del art. 149.1 C.E.) para determinar, primero, si el precepto de que se trate encuentra o no cobertura en los citados títulos y, segundo, caso de haber sido cuestionado por los recurrentes, si ello impide o cierra toda posibilidad de desarrollo legislativo autonómico en esa materia, en correspondencia con el carácter exclusivo de la competencia estatal, que habilita un mayor grado de desarrollo o intensidad normativa que el que autorizaría una competencia para dictar normas básicas.

c) Respecto de la calificación de «aplicación supletoria» a la que se refiere la Disposición final única, apartado tercero, debe comenzarse por recordar que, como afirmamos en la STC 147/1991, es preciso «reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo

título competencial que justifique dicha reglamentación» (fundamento jurídico 7).

Ello condujo al Tribunal en aquella Sentencia a «considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad» (cfr. STC 147/1991, fundamento jurídico 7).

En esta misma línea, en la STC 118/1996, el Tribunal declaró que: «Si para dictar cualesquier normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuye y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias» (fundamento jurídico 6).

En consecuencia, la «supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes» (fundamento jurídico 6). Por consiguiente, «la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho» (fundamento jurídico 8).

Así las cosas, dado que a partir de los arts. 148 y 149 C.E., todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3, *in fine*, C.E.

La calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al art. 149.3 C.E., *in fine*, y al orden constitucional de competencias. En consecuencia, han de ser declarados inconstitucionales tanto el apartado 3.º de la Disposición final única como los preceptos así calificados, esto es, todos aquellos que, de conformidad con lo que establece la indicada Disposición, no tienen carácter de norma básica ni de aplicación plena.

Es de apreciar, en fin, que la imposibilidad de dictar normas supletorias con tal exclusivo propósito allí donde el Estado carece de competencias sobre la materia, como en el caso del urbanismo, trae también como consecuencia que la refundición de textos legales no sea la técnica legislativa más adecuada en manos del legislador estatal, puesto que, a menos que tal refundición se circunscriba a aquellos textos legales o normas sobre las que el Estado sí ostente algún título, incurriría en vicio de incompetencia. En el caso del T.R.L.S., además, se ha perseguido llevar a cabo la refundición de textos legales anteriores a la Constitución —con una pretensión evidentemente codificadora merced a un entendimiento de la supletoriedad como título atributivo—, siendo así que tras su promulgación, la materia ha sido atribuida sus-

tancialmente a las Comunidades Autónomas. Como es obvio, la delegación legislativa debe ser igualmente respetuosa con el orden constitucional de competencias.

d) La declaración de inconstitucionalidad del apartado tercero de la Disposición final única, así como de las propias disposiciones por ella concernidas, en aplicación de nuestra doctrina sobre la cláusula de supletoriedad, debe conducir a la declaración de la inconstitucionalidad por consecuencia (art. 39.1 LOTC) del apartado primero de la Disposición derogatoria única.

Si, como hemos señalado, la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio Derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, 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 Comunidades Autónomas, 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.

En el caso que nos ocupa, como se ha declarado, el T.R.L.S. ha alterado el sentido propio de la cláusula de supletoriedad, habiendo venido a efectuarlo mediante dos operaciones, que sin embargo van inescindiblemente unidas: De una parte, alterando la legislación urbanística previa a la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, aun cuando fuera con eficacia supletoria, sobre la que ya carecía de competencia; de otra parte, derogando, no sólo de forma tácita sino también de forma expresa (Disposición derogatoria única, apartado primero, T.R.L.S.), dicha legislación urbanística previa. La consecuencia de todo ello, a nuestros efectos, no es sino la de que, una vez declarada la ilegitimidad de la legislación supletoria sobre urbanismo llevada a cabo por el Estado con apoyo en una comprensión errada de la supletoriedad, debamos, al mismo tiempo, declarar nula y sin efecto la simultánea derogación expresa de la legislación urbanística previa a la constitución de los órganos de poder de todas las Comunidades Autónomas llevada a cabo por el legislador estatal. De no hacerlo así, es decir, si nos limitásemos a la declaración de nulidad del citado apartado tercero de la Disposición final única, vendríamos a ocasionar, por obra de nuestra propia Sentencia, un resultado contrario al señalado sentido de la cláusula de supletoriedad establecida en el inciso tercero del art. 149.3 C.E.

De acuerdo, por tanto, con lo anterior, procede declarar la inconstitucionalidad por consecuencia del apartado primero de la Disposición derogatoria única, con la sola excepción del inciso final «y la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», en la medida en que dichas disposiciones no se extiendan a materias sobre las que el Estado no ostente competencias, y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puedan desplegar las disposiciones del T.R.L.S. dictadas por el Estado en el marco de sus competencias.

13. Finalmente, antes de entrar en el enjuiciamiento de cada una de las impugnaciones, resulta oportuno hacer una precisión acerca de las alegaciones de los comparecientes. Como se desprende de la compleja

materia regulada por el T.R.L.S., no es siempre posible diseccionar con claridad cuál sea la materia o materias que, a efectos competenciales, subyace a cada precepto impugnado —y es éste un tema debatido en ocasiones por los propios comparecientes—, máxime cuando la Disposición final única del T.R.L.S. no ha concretado el título que es de aplicación a cada precepto. No obstante lo cual, son los recurrentes los obligados a suplir la falta de concreción o, en su caso, de técnica legislativa, asumiendo la carga argumental de demostrar por qué el precepto impugnado no queda amparado por ninguno de los títulos competenciales del art. 149.1 C.E. invocados por el Estado.

No bastaría, pues, con que el recurso se limitara a hacer afirmaciones de principio y de carácter abstracto sobre un conjunto de títulos competenciales para luego concluir que el o los preceptos en cuestión no responden a la tesis previamente sustentada, sin nexo argumental alguno. En tal hipótesis, podría tenerse incluso por no impugnado el precepto de que se trate.

Ya tempranamente tuvimos ocasión de afirmar que la impugnación de una norma «debe hacerse aportando un análisis y una argumentación consistente. Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se susciten. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar» (STC 11/1981, fundamento jurídico 3). Ello supone que «no debe estimarse una pretensión que sólo descansa en la mera aseveración genérica de la pretendida inconstitucionalidad» (STC 43/1996, fundamento jurídico 3).

Doctrina que también debe observarse, según reiterada jurisprudencia, en los recursos de inconstitucionalidad que encierran una controversia competencial, puesto que «no puede este Tribunal razonar en abstracto cuando el proceso constitucional atiende a controversias fundadas en una *vindicatio potestatis* porque entonces la carga del actor de pormenorizar el despojo competencial que denuncia es, si cabe, mayor que en otros procesos» (STC 43/1996, fundamento jurídico 3). No obstante lo cual, y como añadíamos en la misma STC 11/1981 y es doctrina reiterada (SSTC 149/1991, fundamento jurídico 4 b) y h); 43/1996, fundamento jurídico 3, entre otras), compete al Tribunal la función de depurar el ordenamiento jurídico y, por consiguiente, no rige de manera completa el principio dispositivo. La *causa petendi* de la acción de inconstitucionalidad es un título formal pero es también la argumentación a través de la cual el recurrente sostiene su razón. Por ello, el Tribunal cuando la fundamentación jurídica sea manifiestamente insuficiente para conocer la razón de la pretendida inconstitucionalidad, podrá rechazar la acción en aquello en que se encuentre insuficientemente fundada o para examinar el fondo del asunto si encuentra razones para ello (STC 11/1981, fundamento jurídico 3). Y, más en concreto, en relación con las bases estatales, este Tribunal tiene declarado que «el juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por qué en cada caso debe entenderse vulnerado el bloque de la constitucionalidad» (STC 132/1989, fundamento jurídico 23).

#### D) Título preliminar del T.R.L.S.: «Objeto y finalidades de la Ley»

##### 14. [Arts. 3.1, 3.2 c) y 4.1].

La Generalidad de Cataluña impugna los arts. 3.1, 3.2 c) y 4.1 del texto refundido bajo el reproche común de regular materia que es propiamente urbanística y, por tanto de la competencia exclusiva de la Generalidad, así como por su directa conexión con los preceptos de la Ley 8/1990 que se indican. Con carácter genérico extiende a un numeroso grupo de preceptos del T.R.L.S. [3.1; 3.2 c); 4.1; 27.2 y 4; 31.1; 39; 59.1 y 2; 65.1, entre otros], de los que nos ocuparemos más adelante, la misma queja de que más que «incidir» sobre las materias que regulan desde los títulos competenciales estatales, «regulan» algo que pertenece a la exclusiva competencia urbanística, excediendo de la función propia de las bases, que es la de fijar un marco o unos principios orientadores para su posterior desarrollo normativo autonómico, e incurriendo además en una sustitución competencial al atraer hacia el Estado con carácter pleno o exclusivo una competencia que pertenece exclusivamente a las Comunidades Autónomas, resultado al que se llega por una interpretación extensiva de los títulos estatales invocados en detrimento de un título propio y más específico cual es el urbanismo. A ello se añade —según se afirma en las alegaciones— que el Estado parece confundir la invocación de principios constitucionales con la creación de títulos competenciales, de un lado, y las normas básicas con normas meramente declarativas, en blanco o imperativas, aunque mero trasunto de mandatos constitucionales dirigidos a todos los poderes públicos, de otro. Ha de notarse, sin embargo, que este reproche no ha sido siempre ulteriormente concretado frente a cada precepto impugnado o provisto de mayores razonamientos, lo que podría traer como consecuencia que, por falta de contenido argumental, se tuviera por no impugnado, como hemos dicho anteriormente.

En particular, se imputa a los arts. 3.1 (que lleva por rúbrica «Finalidades y atribuciones de la acción urbanística»), 3.2 c) (sobre las facultades comprendidas en la competencia urbanística de planeamiento) y 4.1 T.R.L.S. (sobre dirección de la gestión urbanística) que no pueden ser calificados como básicos ya que su finalidad es propiamente urbanística al igual que la materia en ellos regulada, con lo que se invade la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda atribuida en el art. 9.9 E.A.C.

a) Respecto del art. 3.1 del texto refundido, según el cual la acción urbanística sobre el régimen del suelo atenderá, entre otras, a las tres finalidades que reseña, el Abogado del Estado alega que éstas concretan cuanto disponen los arts. 33.2 y 47 C.E. y se amparan en los arts. 149.1.1.º y 18.º C.E.

El precepto impugnado, no obstante la literalidad de su título o rúbrica («finalidades... de la acción urbanística»), no tiene como designio el de señalar concretos fines a cuya consecución deban enderezarse las políticas urbanísticas. El art. 3.1 T.R.L.S. no condiciona ni impone al legislador autonómico un determinado modelo territorial y urbanístico, operación ésta que no sería posible en términos competenciales. Su real contenido normativo no es otro que el de establecer los presupuestos o premisas desde los que pretende abordarse el primero de los objetos de la regulación legal —el régimen urbanístico de la propiedad del suelo— (el segundo es la actividad administrativa en materia de urbanismo o «acción urbanística»). Ha de añadirse que al plasmar tales presupuestos el T.R.L.S. tiene en cuenta los mandatos constitucionales que para el derecho de propiedad del

suelo resultan de los arts. 33.2, 47, 128.1 C.E., mandatos sustantivos que obligan a todos los poderes públicos, siendo de notar que el art. 3.1 b) T.R.L.S. («Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos»), atiende al elemento teleológico que inspira el art. 149.1.1.º C.E., al establecer las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos de los diversos propietarios de suelo frente a los diversos aprovechamientos urbanísticos que el planeamiento —en cuanto técnica a la que es inherente tal desigualdad— pueda asignar a los terrenos incluidos en el ámbito ordenado por aquél. El apartado c) del art. 3.1 T.R.L.S. («asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos») no hace sino reproducir, casi literalmente, lo que dispone el párrafo segundo del art. 47 C.E. Por su parte, el apartado a) del art. 3.1 T.R.L.S. («procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas de la misma») expresa la idea que subyace al art. 33.2 C.E. y al art. 128.1 C.E. El art. 149.1.1.º C.E., único título competencial que aquí puede invocar válidamente el Estado, autoriza, a efectuar una regulación como la que se contiene en el art. 3.1 T.R.L.S. No puede, pues, en cuanto a este precepto, acogerse la impugnación formulada por la Generalidad de Cataluña.

b) Al art. 3.2 c) T.R.L.S., impugnado por la Generalidad de Cataluña y por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, se le reprocha que su contenido material, en cuanto establece la división del territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable o, en su caso, apto para urbanizar, y no urbanizable, o clases equivalentes establecidas por la legislación autonómica, se encuadra perfectamente en la competencia de urbanismo y ordenación del territorio y su contenido no puede quedar salvado por la expresión final «o clases equivalentes establecidas por la legislación autonómica».

El art. 3.2 c) T.R.L.S. admite una diversa clasificación del suelo por parte del legislador autonómico, aunque exige equivalencia en las clasificaciones, dado que, como alega el Abogado del Estado, tal equivalencia es condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística (art. 149.1.1.º C.E.). Lo que el precepto establece, en efecto, no es más que el presupuesto de la misma propiedad del suelo, fijando tres posibles clasificaciones, de las que se derivará un régimen jurídico también distinto. Sin esta clasificación previa que, como hemos afirmado, encaja en el art. 149.1.1.º C.E., no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado, puesto que constituye la premisa, a partir de la cual se fijan tales condiciones básicas. Cabe añadir que la citada clasificación constituye también el presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios, por lo que entronca con la determinación del presupuesto de hecho que permita el ejercicio de la competencia estatal en la materia (art. 149.1.18.º C.E.). Ha de rechazarse, en consecuencia, la impugnación dirigida contra el art. 3.2 c) T.R.L.S. en cuanto que esta clasificación no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno, pues el único contenido imperativo del precepto consiste en deferir al titular de la potestad de planeamiento la división del ámbito territorial municipal en todas o algunas de las siguientes hipótesis básicas: Suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso; supuestos

básicos a los solos efectos de anudar determinadas facultades dominicales y unos criterios de valoración a su vez básicos del derecho de propiedad urbana. Como luego habrá ocasión de explicitar respecto del art. 9.1 T.R.L.S., la referencia a tales categorías no puede implicar la predeterminación de un concreto modelo urbanístico y territorial. En virtud de cuanto antecede, debe afirmarse que el precepto impugnado tiene su apoyo en el art. 149.1.1.º C.E.

c) El art. 4.1 establece que la dirección y control de la gestión urbanística corresponde, en todo caso, a la Administración urbanística competente.

Aunque, en esta sede, no se ha proporcionado ningún argumento específico, debe señalarse que la expresión «Administración urbanística competente» que contiene el precepto entraña un reenvío a los respectivos criterios competenciales y, en tal sentido, no es susceptible de incidir sobre el orden constitucional de competencias. Lo que, en cambio, cabe derivar del art. 4.1 con carácter imperativo es el principio de que la dirección y control de la gestión urbanística queda sustraído al mecanismo del mercado y corresponde, «en todo caso», a la Administración competente. La dirección y control de la ejecución —cuyo alcance y contenido no son definidos por el precepto— es siempre, pues, una actividad pública, dado que la transformación de suelo a través de la urbanización se configura como una obra pública, sin perjuicio de que, como establece el art. 4.2, dicha gestión pueda ser asumida directamente por la propia Administración o encomendada a la iniciativa privada o a entidades mixtas.

Este principio básico por el que ha optado el legislador estatal conecta inmediatamente con el derecho de propiedad (art. 33 C.E.) y la libertad de empresa (art. 38 C.E.), con sus respectivos ámbitos materiales (bienes susceptibles de apropiación y actividades que puedan ser explotadas económica o empresarialmente), sustrayendo la dirección y el control del proceso urbanizador de la iniciativa privada. Es obvia la estrecha relación que un principio así enunciado guarda con el derecho de propiedad urbana —que está subordinado a que se cumplan los presupuestos de la legislación urbanística— y con la libertad de empresa, en cuanto supone igualmente una limitación de su ámbito material, puesto que la última palabra sobre la gestión urbanística queda sustraída a la libre decisión del empresario. Entendido, pues, en el sentido de que la asignación de usos al suelo queda sustraída al mecanismo de mercado y a la decisión del propietario resulta evidente su cobertura bajo el título que descansa en el art. 149.1.1.º C.E. Desde tal perspectiva, este principio conecta por otra parte con el mandato inexcusable derivado del art. 47 C.E. en cuya virtud corresponde a los poderes públicos, y sólo a ellos, la regulación o normación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, a través de la Ley y, por su remisión, al planeamiento.

## E) Título I del T.R.L.S.: «Régimen urbanístico de la propiedad del suelo»

15. (Capítulo I, «Disposiciones generales»: Arts. 9.1 y 11.4).

a) El motivo de impugnación alegado contra el art. 9.1 por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al establecer la clasificación del suelo, no es más que un correlato de cuanto dispone el art. 3.2 c), en cuya conexión ha sido impugnado, y ha de ser igualmente rechazado en virtud de los mismos argumentos allí expresados, siempre que se entienda que los conceptos son instrumentales y al servicio de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, sin que de su tenor

literal quepa inferir una concreta configuración o desarrollo de un modelo urbanístico específico. No ha de olvidarse, en efecto, que las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. expresan en última instancia una cierta concepción del derecho de propiedad que, por lo que aquí interesa, se resuelve en la determinación, con carácter meramente instrumental y como presupuesto mismo de la propiedad urbana, de las diversas clases de suelo. Bajo este perfil, el art. 9.1 T.R.L.S. dispone tan sólo la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse esta forma de propiedad (delimitación negativa); suelo en el que sí puede establecerse y, por tanto, se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia. Estas hipótesis, por lo demás, no son sino consecuencia necesaria del carácter artificial de esta manifestación del dominio, en cuanto producto histórico del hombre, con las peculiaridades que ello entraña. En efecto, el régimen jurídico de la propiedad del suelo, desde la perspectiva urbanizadora (exclusión; proceso de creación; régimen de consolidación), plantea problemas específicos, que pueden requerir un tratamiento jurídico también propio, según el supuesto de que se trate. La mera distinción operada por el precepto es, pues, compatible con el orden constitucional de distribución de competencias.

b) El art. 11.4 dispone que «en todo caso, a efectos de la valoración del suelo, supuestos expropiatorios y obtención de terrenos dotacionales, el suelo apto para urbanizar se equipara al suelo urbanizable programado». El Gobierno balear opone a este precepto dos motivos de inconstitucionalidad: El primero, que representa un exceso en el uso de la delegación, por cuanto al equiparar ambas clases de suelo lo hace con carácter de generalidad, excediendo con ello el alcance refundidor ordenado por la Disposición final segunda de la Ley 8/1990, si se tiene en cuenta que el párrafo segundo del apartado 3 de su Disposición adicional primera establece que en los municipios en que no se aplique la Ley 8/1990 con carácter general y sólo en éstos el suelo apto para urbanizar se asimilará al urbanizable programado y, aun en tal caso, únicamente a los efectos de lo establecido en los arts. 12 y 66 de la misma Ley, es decir, solamente para la adquisición y ejercicio del derecho a urbanizar y para la valoración del suelo. El segundo, que el Estado carece de título competencial para otorgarle carácter básico.

En cuanto al primer motivo de inconstitucionalidad, ha de acogerse la alegación de la representación estatal según la cual el art. 11.4 T.R.L.S. no ha sido impugnado autónomamente en punto al exceso de delegación, sino sólo la Disposición final única del texto refundido, que es la que atribuye a los preceptos legales carácter básico, de aplicación plena o supletoria, como así lo demuestra el *petitum* de la demanda. Por lo tanto, sólo cabe discutir si el art. 11.4 T.R.L.S. ha sido declarado básico con respeto del orden constitucional de competencias.

Centrada así la cuestión, debe prosperar la impugnación deducida contra este precepto, puesto que, por contraste con lo establecido por el art. 9.1 T.R.L.S., el art. 11.4 T.R.L.S. no se limita a enunciar los grandes supuestos en que pueda encontrarse el suelo a efectos de anudarle, por referencia, unas condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad, sino que, como se desprende de su tenor literal, determina una asimilación entre dos clases de suelo, el apto para urbanizar por normas subsidiarias y el urbanizable programado, en relación con las causas de expropiación, de valoración del suelo y de obtención de terrenos dotacionales. El

presupuesto de hecho (las categorías mismas del suelo programado y los instrumentos del planeamiento utilizables) puede existir o no, de acuerdo con la libre decisión del legislador autonómico. A ello se añade que algunas de las consecuencias jurídicas a las que hace mención —obtención de terrenos dotacionales y supuestos expropiatorios, salvo los que se refieran al incumplimiento de las condiciones básicas— tampoco son de la competencia estatal.

Clases de suelo e instrumentos de planeamiento —apto para urbanizar por normas subsidiarias, y urbanizable programado— que no son sino expresión de una mera opción de la política urbanística y para cuya configuración o enunciado carece de título competencial el Estado. De este modo y al mismo tiempo, prefigura, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico. Es cierto, desde luego, que el legislador estatal, por virtud de las competencias reconocidas en las reglas 1.ª y 18.ª del art. 149.1 C.E., puede determinar la aplicación y equiparación de ciertos criterios de valoración según el estado en que se encuentre el proceso de urbanización, pero, nótese bien, en sus líneas generales, sin pretensiones definitorias, y al simple objeto de fijar algunas de las consecuencias jurídicas que pueden llevar aparejados, como hace el art. 9.1 T.R.L.S. Por lo demás, nuestra declaración de inconstitucionalidad en nada cambia por el hecho de que el art. 1.1 del Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, al que ya nos hemos referido en el fundamento jurídico 3, haya suprimido la subdivisión entre suelo programado y no programado, refundiéndola en una sola clase de suelo urbanizable.

16. (Título I, capítulo II, «Régimen del suelo no urbanizable y urbanizable no programado»: Arts. 15, 16.1.º y 2.º, y 17).

La Generalidad de Cataluña impugna los arts. 15, 16.2 y 17 del texto refundido; la Diputación de Aragón y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugnan esos mismos preceptos y además el art. 16.1, relativos todos ellos al régimen del suelo no urbanizable que, como acertadamente recuerdan los recurrentes, aparecen vinculados, en el preámbulo de la Ley 8/1990 (en relación con los entonces arts. 5, 6 y 7, ahora reproducidos en los artículos indicados del texto refundido), al art. 149.1.23.º C.E., lo que permite a los recurrentes entrar su argumentación en torno a la pretendida falta de cobertura de tales preceptos a la luz del citado título estatal. La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90) afirma que estas normas tienen por objeto determinar el régimen de utilización de cada tipo de suelo —en este caso, el no urbanizable—, lo cual constituye la facultad esencial que integra la competencia en materia de urbanismo, como afirmara la STC 77/1984, y supone un título más específico frente al que no debe prosperar el art. 149.1.23.º C.E., precepto que permite al legislador estatal dictar normas de obligada aplicación que aseguren un mínimo de protección de los elementos naturales, pero que no puede ser utilizado para establecer el régimen de usos del suelo, por ser éste un aspecto propio de la legislación urbanística, argumentos en los que abundará la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Por su parte, la Diputación General de Aragón entiende que no es posible equiparar «régimen del suelo no urbanizable» y «medio ambiente», salvo que se extralimite el sentido normativo del art. 149.1.23.º C.E. Por el contrario, concluye, lo dispuesto en los artículos impugnados —el régimen del suelo no urbanizable— encaja plenamente en la ordenación del territorio, materia más amplia y comprensiva que el urbanismo y atribuida a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º C.E.).

Ha de notarse, en primer término, que los preceptos impugnados, relativos al régimen del suelo no urbanizable, no persiguen establecer directamente determinaciones de carácter material ni positivo en esa clase de suelo, es decir, y por utilizar las palabras, sin pretensiones dogmáticas de la STC 77/1984 (fundamento jurídico 2) y que invocan los recurrentes, tales preceptos no tienen por objeto inmediato «la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial», ni ejercer la competencia de ordenación del territorio (art. 148.1.3.º C.E.), si bien es cierto que inciden en su configuración, señaladamente por vía negativa o de prohibición (arts. 15 y 16). Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si tenemos en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial.

La explícita invocación del art. 149.1.23.º C.E. que realizara el preámbulo de la Ley 8/1990, como hemos señalado, permite analizar directamente los preceptos impugnados a la luz del citado título competencial. En una primera aproximación, esa invocación resulta altamente imprecisa e insuficiente, puesto que no queda claro cómo la legislación básica sobre protección del medio ambiente puede amparar un conjunto de prohibiciones, las contenidas en los arts. 15 y 16, relativas al suelo no urbanizable común o general (diverso al de especial protección), esto es, a la mayor parte del territorio nacional, y cuya perspectiva excede en mucho de la estrictamente medioambiental que es la que únicamente puede amparar la regulación del suelo no urbanizable de especial protección (art. 17).

Por ello, y sin necesidad de un examen más riguroso y concluyente acerca del alcance material del título del art. 149.1.23.º C.E. (sobre el que hemos tenido ocasión de pronunciarnos en nuestra STC 102/1995) en relación con los concretos preceptos objeto de impugnación atinentes al suelo no apto para urbanizar, es obligado traer a colación el art. 149.1.1.º C.E. a fin de determinar si es susceptible de prestarles la cobertura suficiente, habida cuenta de la estrecha relación que guarda con la propiedad urbana, aunque sólo sea para negar, en principio, su existencia en esta clase de suelo y, por tanto, para determinar el ámbito material del derecho en cuestión.

a) El art. 15 se limita a sentar el criterio general según el cual el suelo no urbanizable o categoría equivalente en la legislación autonómica no podrá ser destinado a fines distintos que los naturales o conformes con la naturaleza, de acuerdo con la respectiva legislación sectorial que sea de aplicación o, en términos negativos, declara prohibido todo uso constructivo o edificatorio en suelo no urbanizable. Así formulado, el art. 15 está delimitando, por vía negativa, el ámbito o alcance de la propiedad urbana que, en consecuencia, queda excluida en el suelo no urbanizable, salvo en los supuestos excepcionales del art. 16. La regla sentada por el art. 15 no desborda, en conclusión, las condiciones básicas que garanticen el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de propiedad urbana de todos los españoles y, por tanto, encuentra cobertura en el art. 149.1.1.º C.E., si se tiene en cuenta que no determina

un concreto régimen positivo de usos en esta clase de suelos, sino que se remite a lo que disponga la legislación sectorial correspondiente, sea estatal o autonómica, y que será la que discipline el uso agrario, forestal, ganadero, cinegético, etc., del suelo no urbanizable o rústico en sentido amplio. La prohibición de edificar en suelo no urbanizable —o categoría análoga según la legislación autonómica— encaja, pues, dentro de las condiciones básicas de la propiedad urbana. En otras palabras, desde una interpretación sistemática, debe entenderse el art. 15 T.R.L.S. como una prohibición general de usos edificatorios —con la consecuente imposibilidad de adquirir propiedad urbana fuera de los terrenos previstos por los poderes públicos competentes—. No es un precepto, pues, que condicione las diversas competencias sectoriales autonómicas susceptibles de incidir sobre ese territorio y al que, desde una óptica estrictamente urbanística, el T.R.L.S. califica de suelo no urbanizable.

b) El art. 16.1 prohíbe los fraccionamientos de la propiedad en contra de lo dispuesto por la legislación agraria (unidades mínimas de cultivo o categorías equivalentes) u otra aplicable, para la consecución de sus respectivos fines. El apartado 2.º del mismo art. 16 establece la prohibición de las parcelaciones urbanísticas y su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable disponga sobre el régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo. Desde la perspectiva del dominio, el art. 16.1 T.R.L.S. supone una limitación general sobre la facultad de disposición de la propiedad del suelo congruente con su destino y un complemento necesario y coherente con el principio general de la no edificabilidad en el suelo no urbanizable. Por lo demás, el precepto se muestra respetuoso con la legislación sectorial que a las Comunidades Autónomas pueda corresponder.

Ha de admitirse, como alega el Abogado del Estado, que el art. 16.1 T.R.L.S. entra en el ámbito de la legislación civil (art. 149.1.8.º C.E.), al prohibir que a resultas del tráfico jurídico privado puedan producirse fraccionamientos en el suelo no urbanizable en contra de lo establecido por la legislación agraria respectiva en punto a las extensiones mínimas. No es, en efecto, la perspectiva de la intervención pública sobre el dominio para asegurar la igualdad la que aquí impera (art. 149.1.1.º C.E.), sino, más bien, la dimensión horizontal, esto es, la de las relaciones jurídico-privadas (art. 149.1.8.º C.E.). Lo que hace el art. 16.1 T.R.L.S. no es sino refrendar la prohibición que eventualmente pueda establecer la legislación sectorial correspondiente, dictada de acuerdo con el orden constitucional de competencias, en relación con la facultad de enajenar que es inherente al derecho de propiedad. En otras palabras, la facultad de disposición puede quedar delimitada en aras de la función social (arts. 33.2 C.E. y 149.1.8.º C.E.), impidiendo que se produzcan actos contrarios a la legislación sectorial. Por otra parte, el art. 16.2 T.R.L.S. no es más que un correlato de lo que dispone el art. 15, cuya interpretación hemos estimado conforme con la Constitución, sin que de su contenido quepa inferir invasión alguna de la competencia urbanística.

c) El art. 17 T.R.L.S., por último, se refiere a uno de los posibles destinos del suelo no urbanizable —las áreas de especial protección— y circunscribe su alcance a la declaración de que el planeamiento territorial y urbanístico podrá delimitar áreas de especial protección en las que estará prohibida cualquier utilización que sea contraria con su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél, sin que, por ello, se prejuzguen las competencias autonómicas sobre

la materia. En el examen de su constitucionalidad, de una parte, hay que poner en conexión este precepto con el art. 149.1.23.º C.E. y, de otra, con el art. 149.1.1.º C.E.

En virtud del primero, no puede negarse la competencia estatal para hacer posible —a través del planeamiento que corresponda a la Administración competente— la declaración de áreas de especial protección y las prohibiciones generales de usos incompatibles con aquéllas. De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 102/1995 (fundamento jurídico 13) y desde una perspectiva distinta, en la STC 28/1997 (fundamento jurídico 6) y en los términos allí indicados, tanto la potestad para llevar a cabo la planificación de los recursos naturales, como los efectos prohibitivos y su prevalencia sobre los usos constructivos del suelo se acomodan sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico, calificación que por otra parte no supone atribuirle al Estado competencia específica en materia de urbanismo. Encaja igualmente en el concepto de norma básica el principio que se infiere del art. 17 T.R.L.S., según el cual ha de prevalecer la finalidad protectora que a cada área pueda atribuirle la Administración competente en cada caso frente a los usos del suelo que le sean contrarios.

De otro lado, el precepto impugnado guarda también relación con las condiciones básicas de ejercicio de la propiedad del suelo en la medida en que fija un límite general consistente en prohibir todo ejercicio del derecho contrario a lo que el área pretende precisamente preservar. Pero el art. 17 no establece cuál haya de ser ese concreto régimen, ni cuestiona las competencias que las Comunidades Autónomas, a este respecto, puedan tener asumidas y ni siquiera cabe entender que determina las causas que autorizarían a declarar una zona o área como de especial protección, puesto que el propio art. 12 del mismo texto refundido tan sólo enumera algunas de las especies de suelo no urbanizable de especial protección, esto es, se limita a deferir al planeamiento determinados valores medioambientales tutelables a través de esta específica clasificación de suelo. En este sentido, parece evidente que el precepto impugnado no pretende en modo alguno atribuir al Estado competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, por lo que la impugnación debe rechazarse.

17. (Título I, «Régimen del suelo urbano y urbanizable». Capítulo III: arts. 19; 20; 27.1, 2 y 4; 28.5; 29.1; 30.1 y 3; 31.1. y 2; 32; 34; 35.1 y 2; 36; 38; 39; 40, 41; 42.1, 2 y 3; 43).

Los recurrentes coinciden sustancialmente en los preceptos impugnados del capítulo III del título I, relativos al régimen del suelo urbano y urbanizable. La Disposición final única, primera, le ha atribuido a estos preceptos carácter básico, a tenor de las reglas 1.ª, 8.ª, 13.ª, 18.ª y 23.ª del art. 149.1 C.E.

Con carácter general, la Generalidad de Cataluña hace notar que el régimen del suelo urbano y urbanizable constituye el contenido nuclear de la ordenación urbanística y añade que en estos preceptos se regula y delimita también el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria, lo cual entraría legítimamente dentro de la competencia estatal sólo en la medida en que estableciera las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes de los propietarios urbanísticos (art. 149.1.1.º C.E.). Sus alegatos se dirigen a intentar demostrar que los preceptos impugnados exceden de esas condiciones básicas que el citado título estatal autoriza. La cuestión, por tanto, se contrae a determinar si los preceptos impugnados, en cuanto regulan el contenido urbanístico de la propiedad del suelo constituyen o no condiciones básicas (art. 149.1.1.º C.E.), competencia

que ha de interpretarse en forma sistemática con la urbanística que a las Comunidades Autónomas corresponde (art. 148.1.3.º C.E.). También con carácter general y previo, el Gobierno balear afirma que de las ocho secciones que contiene el capítulo III del título I, en las que se regula el régimen del suelo urbano y urbanizable, en principio tan sólo la sección 1.ª y 8.ª encontrarían cobertura en los arts. 149.1.1.º y 18.º C.E., en tanto que la mayor parte de los preceptos contenidos en las secciones 2.ª a 7.ª invadirían la competencia urbanística al regular, en concreto, la configuración y desarrollo del derecho de propiedad urbanística como de progresiva adquisición en función del cumplimiento de las cargas y deberes urbanísticos con expresa indicación de cuantías, reducciones e incluso plazos. En realidad, también este genérico reproche acerca del grado de detalle con que los preceptos impugnados en las secciones 2.ª a 7.ª regulan el derecho de propiedad ha de ser examinado a la luz del art. 149.1.1.º C.E. al objeto de determinar si autoriza o no ese grado o nivel de desarrollo normativo. Estas consideraciones formuladas por los recurrentes han de ser tenidas en cuenta al enjuiciar cada uno de los preceptos impugnados.

a) (Art. 19, «Incorporación al proceso urbanizador y edificatorio»).

El art. 19 T.R.L.S. es impugnado porque, a juicio de la Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90) y de la Diputación General de Aragón (recursos núms. 2.486/90 y 2.341/92), el inciso último del artículo «conforme a lo establecido en esta Ley» resulta inconstitucional en la medida en que, en su autosuficiente redacción, excluye que el deber de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio pueda ser regulado por las Comunidades Autónomas, más allá de establecer condiciones y plazos, produciéndose, en consecuencia, una monolítica regulación de un deber urbanístico que, por otra parte, no tiene carácter de deber constitucional. Importa rechazar en primer término esta última calificación que hace sólo la representación de la Generalidad de Cataluña respecto del deber de incorporación al proceso urbanístico que resulta del art. 19 T.R.L.S. como un deber que carecería de la cobertura que proporciona el art. 149.1.1.º C.E. al no tratarse de un «deber constitucional», puesto que, por el contrario, estamos ante la manifestación más típica de la función social de la propiedad urbana, cual es el deber de edificar y construir, entendido en sentido amplio, y en los términos que la legalidad ordinaria determine y, por su remisión, el planeamiento. Siendo, pues, la propiedad privada un derecho constitucional (art. 33 C.E.) y su función social (art. 33.2 C.E.) la expresión de los deberes que le son inherentes —respecto de cada forma de dominio— no resulta aceptable la tesis de que «el deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador y al edificatorio» (art. 19) no sería un «deber constitucional» a los efectos del art. 149.1.1.º C.E. puesto que es ya la propia expresión «derechos constitucionales» a la que se refiere el citado título estatal la que ampara la regulación de los deberes básicos en sentido amplio o, si se quiere, de sus límites. No sería, en efecto, pensable la regulación de las condiciones básicas de un derecho como el de propiedad que sólo pudiera contener «facultades absolutas», sin límite o deber de ningún género, siquiera fuera, como afirma el art. 149.1.1.º C.E., para regular las «condiciones básicas» de su ejercicio y cumplimiento. Cuestión distinta, claro está, es que el título competencial del art. 149.1.1.º C.E. sólo autoriza una limitada regulación a cargo del Estado, según ha quedado reiterado.

Por lo que al inciso último del art. 19 T.R.L.S. se refiere, y al que, en realidad, se contrae la impugnación, estamos

ante un problema de interpretación de lo que esa remisión («conforme a lo establecido en esta Ley») haya de significar. En este sentido, ha de acogerse la tesis del Abogado del Estado cuando afirma que este precepto no excluye que las Comunidades Autónomas, dentro de su competencia, regulen el deber que los propietarios tienen de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio, incluso yendo más allá de fijar condiciones y plazos, puesto que el objeto de este inciso no es otro que el de reenviar al resto del texto legal el citado deber que pesa sobre los propietarios. La remisión o reenvío no es, por sí misma, contraria al orden constitucional de competencias. Habrá que estar al enjuiciamiento de cada uno de los preceptos remitidos, para decidir, en su caso, su conformidad constitucional. En consecuencia, no puede prosperar la impugnación deducida contra el art. 19 T.R.L.S. Es evidente, pues, que la remisión que realiza este precepto habrá de correr la misma suerte que la norma remitida.

b) (Art. 20, «Deberes legales para la adquisición gradual de facultades»).

Este precepto, que regula los deberes legales para la adquisición gradual de facultades, sólo ha sido impugnado por la Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.342/92, no así en el 2.481/90), bajo el rótulo genérico en el que incluye a otros preceptos del texto refundido de «impugnaciones por regular materias propiamente urbanísticas y, por tanto, de la competencia exclusiva de la Generalidad, así como por su directa conexión con los preceptos de la Ley 8/1990 que se indican», y cuya argumentación ya hemos recogido al enjuiciar las impugnaciones dirigidas contra los artículos que se localizan en el título preliminar de la Ley [arts. 3.1, 3.2 c) y 4.1].

Hemos de centrar nuestro enjuiciamiento en el art. 20 T.R.L.S. que establece los deberes legales para la adquisición gradual de facultades. En efecto, el apartado 1.º afirma que la ejecución del planeamiento garantizará la distribución equitativa de los beneficios y cargas e implicará el cumplimiento de los siguientes deberes legales: Ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas; ceder los terrenos en que se localice el aprovechamiento correspondiente a los Ayuntamientos; costear y, en su caso, ejecutar la urbanización en los plazos previstos; solicitar la licencia de edificación; y, en fin, edificar los solares. Por su parte, el apartado 2.º dispone que el cumplimiento de estos deberes determina la gradual adquisición de las facultades urbanísticas que se definen y regulan en la sección siguiente.

La relación de los deberes urbanísticos básicos que contiene el precepto (art. 20.1) y el principio de la adquisición gradual de facultades urbanísticas (art. 20.2) ponen de manifiesto su encaje material dentro de las «condiciones básicas» de ejercicio del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1.º C.E.). Es más, lo que hace este precepto no es sino fijar la arquitectura más elemental del derecho, los deberes primarios cuyo cumplimiento determinará la gradual adquisición de unas facultades —un contenido urbanístico, en suma— que es fruto de la decisión de los poderes públicos. El recurso no añade nada a las consideraciones de principio ya señaladas, sin que esos reproches genéricos sirvan para invalidar el acomodo que el precepto encuentra en el título competencial del Estado (art. 149.1.1.º C.E.), ni quepa apreciar, a falta de mayor argumentación, invasión en la competencia sobre urbanismo, tal como la hemos interpretado desde un punto de vista sistemático.

Lo que, sin embargo, especifica el recurrente en esta sede es únicamente que el art. 20.1 b) T.R.L.S. establece la cesión de terrenos a favor de los Ayuntamientos exclusivamente, mientras que tanto en la Ley 8/1990 como en el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 se

hacia en favor de la Administración actuante, que puede ser distinta de la municipal. Ciertamente, el art. 20.1 b) T.R.L.S. concreta, con carácter básico, lo que disponía el art. 9.1 b) de la Ley 8/1990, en el que, sin hacer mención al Ayuntamiento, se disponía el deber legal de ceder el porcentaje de aprovechamiento que en cada caso correspondía. Sin embargo, como alega el Abogado del Estado, para la redacción del art. 20.1 b) T.R.L.S. ha debido tenerse en cuenta el art. 98 de la Ley 8/1990, relativo al Patrimonio Municipal del Suelo, y el hecho de que el Ayuntamiento sea de ordinario la Administración actuante. Nada se opondría en el contexto del precepto impugnado, añade la representación pública, a que la referencia hecha a los Ayuntamientos sea entendida con carácter indicativo, puesto que ni la pretendida exclusividad de los Ayuntamientos se desprende del tenor literal del artículo, ni constituye la razón de ser ni el centro del mismo, lo que, por lo demás, avalan otros preceptos del texto refundido, más específicos, que hablan de «Administración actuante» [arts. 151.1, 197 b)], «Administración correspondiente» [art. 167 a)], etc.

No obstante, no es posible un fallo interpretativo en tal sentido, pues a ello se opondría el tenor literal del precepto que habla de «Ayuntamientos», siendo la Comunidad Autónoma la que aquí ha de decidir cuál sea la Administración actuante. El inciso «a los Ayuntamientos» del art. 20.1 b) T.R.L.S. debe ser declarado inconstitucional por invasión competencial.

A ello debe añadirse que, desde la competencia ex art. 149.1.1.º C.E., no es posible definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar en el marco de las condiciones básicas. El Estado, en lo que a este punto concierne, puede establecer las condiciones básicas del cumplimiento de los deberes que garanticen la igualdad (art. 149.1.1.º C.E.), sin que a su través le sea permitido configurar el modelo urbanístico y territorial. De ahí que las referencias hechas en el art. 20 T.R.L.S. a «dotaciones públicas» [20.1 a)], «licencia de edificación» [art. 20.1 d)] y «solares» [art. 20.1 e)] deban ser interpretadas como términos puramente instrumentales, de los que se predicen unos determinados deberes básicos entendidos como criterios generales (deberes de cesión, de edificación en plazo, etc). En definitiva, pues, la competencia del Estado para establecer unos deberes básicos no puede llegar a fijar el régimen jurídico de las dotaciones públicas, de los solares o de las licencias de edificación. Hecha esta salvedad, deben rechazarse las impugnaciones deducidas contra este precepto.

c) (Art. 27.1, 2 y 4, «Aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación»).

Este precepto, por el que se regula el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, ha sido recurrido por la Generalidad de Cataluña (recursos núm. 2.481/90: 27.1 y 2; y núm. 2.342/92: arts. 27.2 y 4 por su conexión con la Ley 8/1990), la Diputación General de Aragón (recursos núms. 2.486/90 y 2.341/92 cfr. fundamento jurídico 4.º) y el Gobierno balear. La Generalidad de Cataluña impugna el art. 27.1 del texto refundido (remitiéndose de nuevo a lo alegado en 1990 respecto del art. 16.1 de la Ley 8/1990, del que aquél es reproducción) por cuanto no se limita a establecer las condiciones de ejercicio del derecho o las posibilidades expropiatorias por incumplimiento de los deberes inherentes a esta forma de propiedad, sino que determina y concreta las cargas y cesiones que debe soportar en concreción del art. 47.2 C.E., lo que no puede ser entendido como una limitación del derecho de propiedad, como pretende el texto refundido. Esta limitación, añade, no encuentra otra justificación que la participación del propietario en los beneficios que le otorga el planeamiento urbanístico, por

lo que, concluye, si los beneficios le llegan al propietario sólo a partir del planeamiento urbanístico, tan sólo del mismo lugar le han de poder llegar las cargas. Los demás recurrentes reiteran, más sucintamente, igual reproche con análogos argumentos. La Generalidad de Cataluña recurre asimismo por idénticos motivos los apartados 2 y 4 del mismo art. 27 del T.R.L.S. (el apartado 2 en el recurso núm. 2.481/90, frente al entonces art. 37.2 de la Ley 8/1990, al que ahora se remite, y en el recurso 2.342/92 por su conexión con los arts. 16.1 y 37.2 de la Ley 8/1990; el apartado 4, en el recurso 2.342/92, por su relación igualmente con los arts. 16.1 y 37.2 de la Ley 8/1990). Respecto de estas impugnaciones de los dos apartados del art. 27 T.R.L.S.—que sitúa en el recurso 2.342/92 bajo el mismo reproche genérico que lleva por título «impugnaciones por regular materia estrictamente urbanística y, por tanto, de la competencia exclusiva de la Generalidad, así como por su directa conexión con los preceptos de la Ley 8/1990 que se indican», y cuya argumentación ya hemos recogido al examinar los arts. 3.1, 3.2 c) y 4.1 del texto refundido—agrega en su recurso 2.342/92 que en unos casos establece el aprovechamiento urbanístico como igualitario (apartado 2) y en otros «como mínimo» (apartado 4), por lo que no puede entenderse como una regulación que tiene por objeto garantizar una supuesta igualdad. En su recurso 2.481/90 añadía específicamente, respecto del art. 37.2 de la Ley 8/1990, hoy 27.2 del T.R.L.S., y aunque la argumentación no se separe en exceso alega en relación con el art. 27.1 del T.R.L.S., que éste y otros preceptos, bajo la apariencia de regular unas limitaciones al derecho de propiedad urbana y con la expresión «aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación» no se está haciendo otra cosa que establecer lo que siempre se han llamado «cargas urbanísticas» y que, hasta el presente, ocupaban una regulación reglamentaria en el régimen del suelo. Es lo mismo decir, sostiene, que el propietario puede apropiarse del 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que esté situado el terreno, que afirmar que debe ceder gratuitamente el 15 por 100 de tal aprovechamiento, porque son las dos caras de una misma moneda. Si a ello se suma el hecho, concluye, de que son varias las Comunidades Autónomas que, en uso de su competencia, han dictado normas sobre esta cuestión, y a través de las cuales se ha venido a delimitar el contenido del derecho, de acuerdo con la función social que debe cumplir en cada circunstancia y lugar, el resultado es que la legislación estatal, por su carácter uniforme, por menorizado e injustificado, invade la competencia autonómica. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares alega además que el art. 149.1.1.º C.E. podrá habilitar al Estado para establecer el principio general de que la obtención de los beneficios urbanísticos debe ser correlativa al cumplimiento de los deberes y cargas que aquél impone, pero no puede extender sus efectos a determinar y concretar cuáles serán estas cargas y cesiones ya que ello corresponde directamente al titular de la competencia de urbanismo, si no quiere dejarse ésta sin contenido alguno o, al menos, sin el contenido reconocible que tuvo a la vista el constituyente de 1978. En nada altera esta conclusión el art. 47 C.E. que obliga a todos los poderes públicos y no constituye título competencial alguno.

En rigor, lo que los recurrentes parecen reprochar a estos preceptos y, en realidad, a otros por conexión, no es más que el grado de desarrollo que contienen. Esto es, la concreta forma de configuración legal del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. Y es ésta la cuestión central. Por ello, resulta rechazable, a este propósito, afirmar que el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación (el 85 por 100 del

aprovechamiento tipo o medio, del que hablan los apartados 1, 2 y 4 del art. 27) no puede ser entendido como una limitación o, mejor, delimitación del contenido de la propiedad urbana, cuando no es sino una de las reglas más básicas y fundamentales de su alcance y contenido en el ámbito urbanístico (art. 33.2 C.E.), por más que esa delimitación del contenido dominical traiga su causa del mandato del art. 47 C.E. que no es, en efecto, título competencial alguno, sino principio rector que obliga a todos los poderes públicos.

En el vigente esquema legal, es el planeamiento urbanístico el que concreta, para cada clase de suelo, el aprovechamiento urbanístico, pero de ahí no cabe derivar que las cargas, igual que los beneficios, hayan de traer su origen último del planeamiento y, en suma, según parece inferirse de ese razonamiento, de la competencia urbanística en el sentido dado a esa expresión por algunas de las alegaciones vertidas en los recursos. Pues si bien es cierto que puede ser el planeamiento el que determine para cada porción del territorio su aptitud para urbanizar y los concretos usos edificatorios que eventualmente le correspondan, con sus cargas y beneficios, no lo es menos que habrá de ser la Ley —estatal o autonómica, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias— la que establezca los criterios generales del sistema de la propiedad urbana por imperativos de la reserva de Ley y del principio de legalidad (art. 33.2, 53.1 C.E. y 103.1 C.E.). En ese sentido, tampoco puede compartirse la alegación de que el establecimiento del aprovechamiento susceptible de apropiación no forma parte de la delimitación del derecho de propiedad (art. 33.2 C.E.). Lejos de ser algo ajeno al derecho, es evidente que la regulación del *ius aedificandi* representa el eje mismo de esta manifestación del dominio.

Tampoco cabe acoger el argumento, en cierto modo nominalista a estos efectos, de que la fijación del aprovechamiento es una mera «carga urbanística» y no una limitación del derecho de propiedad urbana, puesto que una u otra calificación son fácilmente reconducibles al concepto de derecho constitucional que contiene el art. 149.1.1.º C.E. —del que hemos dicho que su regulación no puede detenerse en configurar facultades absolutas, sin límites o deberes de ningún género— y, más precisamente, a la función social de la propiedad (art. 33.2 C.E.), como los propios recurrentes ponen de manifiesto, explícita o implícitamente, cuando, por ejemplo, la Generalidad de Cataluña afirma que estas cuestiones han sido reguladas por algunas Comunidades Autónomas «a través de las cuales han venido a configurar el contenido del derecho de la propiedad urbanística, de acuerdo con la función social que debe cumplir en cada circunstancia y lugar», o cuando el Gobierno Balear, con más precisión, reconoce que el art. 149.1.1.º C.E., tal vez, habilite al Estado para establecer el principio general de que la obtención de los beneficios urbanísticos debe ser correlativo al cumplimiento de los deberes y cargas que aquél impone, pero no puede extender sus efectos a determinar y concretar cuáles sean estas cargas y cesiones. Por último, no es posible admitir la concepción, que también late en algunas de las alegaciones, según la cual los preceptos legales que guardan relación con el art. 47 C.E., en cuanto determinan que la comunidad participe en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, no estarían delimitando el contenido del derecho de acuerdo con su función social (art. 33.2 C.E.), puesto que, al determinarse en la ejecución del planeamiento, no serían más que una carga derivada de la ejecución urbanística. Obviamente, el hecho de que la «carga», «límite» o «deber» urbanístico se haga efectivo en la fase de ejecución del planeamiento no significa que, en

términos sustantivos y a nuestro limitado propósito, la Ley que lo establece no esté regulando por definición las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, con todo lo que ello pueda suponer a efectos competenciales (arts. 33.2 y 149.1.1.º C.E.).

El problema que aquí interesa, sin embargo, reside más bien en determinar por qué, a juicio de los recurrentes, el art. 27 T.R.L.S. no podría quedar a cubierto por el art. 149.1.1.º C.E., no tanto por la materia en sí misma regulada (aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, eje de la propiedad urbana), cuanto, más exactamente, por la concreta normación del citado precepto (esto es, por su encaje con la noción de condiciones básicas). Para el recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el Estado debiera haberse limitado a fijar el principio general de que la obtención de los beneficios ha de ser correlativa al cumplimiento de las cargas.

La cuestión se contrae, pues, a enjuiciar si el concreto aprovechamiento urbanístico que los distintos apartados del art. 27 (1, 2 y 4) establecen, puede o no tener «carácter básico» (en el sentido en que utiliza esta expresión la Disposición final única) por su compatibilidad con las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. Para el T.R.L.S. es obvio que esta configuración del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación entra en la esfera del art. 149.1.1.º C.E., como se desprende tanto del propio art. 27, apartados 1, 2 y 4, y preceptos concordantes, a los que la Disposición final única apartado 1 del mismo texto refundido les atribuye carácter básico, cuanto de la exposición de motivos de la Ley 8/1990 (núms. II, III y, señaladamente, IV, último párrafo). Según se desprende de este preámbulo, en efecto, para el legislador estatal, las técnicas que contempla el art. 27 (aprovechamiento tipo y medio) y la concreta fijación homogénea del aprovechamiento susceptible de apropiación (85 por 100) responden a la necesidad de «garantizar una mínima uniformidad en el trascendental aspecto de la incidencia de la ordenación urbanística —cualquiera que sea ésta— en el derecho de propiedad inmobiliaria». De la entera concepción legal del texto refundido, y no sólo del art. 27 impugnado, se infiere que son dos los derechos cuya regulación se pretende: la propiedad urbana —una de cuyas facultades elementales [art. 23.1 b) y 26 a 32, entre otros, del T.R.L.S.] es el derecho al aprovechamiento urbanístico, de un lado, y el derecho a la igualdad, encarnado en materia urbanística en el principio de justo reparto de cargas y beneficios, de otro. Los recurrentes no han argumentado, sin embargo, por qué el art. 149.1.1.º C.E. habría de limitarse, por imperativo constitucional y de forma manifiesta, a enumerar aquella facultad dominical y el derecho a la igualdad, sin que le sea permitido al Estado establecer cualquier otra concreción mínima acerca de lo que sus titulares pueden patrimonializar.

A la luz de la específica dimensión de la distribución de competencias que aquí interesa, ha de admitirse que el art. 149.1.1.º C.E., tal como ha sido interpretado, puede comprender asimismo el establecimiento —en pro de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad— de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación, esto es, el contenido básico o elemental del derecho de propiedad urbana (bien sea por referencia a algunos criterios básicos o principios generales que hayan de observarse en todo el territorio nacional, bien sea acudiendo incluso a alguna fórmula abstracta que permita una cuantificación, siempre que en uno y otro caso no exceda de las condiciones básicas, ni se invada por esta vía la competencia urbanística). También puede el Estado fijar un criterio mínimo en punto a la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción

de los entes públicos (art. 47 C.E.), en caso de que opte por un modelo de devolución a través de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. En todo caso, esta regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias.

Este título competencial no permite, pues, la delimitación completa y acabada del aprovechamiento urbanístico (como de cualquier otra facultad dominical en el ámbito urbanístico), pues ello excedería por definición de lo que son condiciones básicas de ejercicio, único título que, desde la óptica del Derecho Público, le permita al Estado intervenir en los términos ya conocidos sobre esta concreta forma de dominio, cual es la propiedad urbana.

A ello hay que añadir que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo excluye cualquier sistema cuyo cálculo o realización sólo sea posible a través de la predeterminación legal de todo un conjunto de figuras y técnicas urbanísticas que permitan hacerlo operativo. No es válido, pues, optar por criterios o fórmulas inescindiblemente unidas a toda una cadena de instrumentos estrictamente urbanísticos, que a la postre no sólo cierran por completo el estatuto de la propiedad —más allá de sus condiciones básicas—, sino que, además, terminen por prefigurar un modelo urbanístico.

Admitidas estas premisas, el problema nuclear consiste en indagar si la concreta regulación del art. 27 T.R.L.S. supone una invasión de la competencia urbanística que las Comunidades Autónomas tienen atribuida. Pues bien, no cabe sino concluir que la regulación del art. 27 T.R.L.S. es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º C.E.).

En virtud tan sólo de esta última consideración ha de apreciarse que también vulnera la Constitución el apartado 4 del art. 27 T.R.L.S., referido al suelo urbano en el que no se apliquen las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo, habida cuenta de la expresa referencia a concretas y detalladas técnicas urbanísticas, tal como el aprovechamiento medio de la unidad de ejecución o del permitido por el planeamiento.

Por lo demás, no modifica en nada la conclusión alcanzada la circunstancia de que se haya sustituido el indicado porcentaje a que se refiere el art. 27.4 T.R.L.S. por el art. 2.1 del Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, puesto que, al margen de que se trate de una mera sustitución, la derogación del art. 27.4 T.R.L.S. no afecta a nuestro enjuiciamiento, como ya ha quedado razonado (fundamento jurídico 3).

d) (Art. 28.5. «Derecho al aprovechamiento en actuaciones sistemáticas»).

El art. 28.5 T.R.L.S., relativo al derecho de aprovechamiento en actuaciones sistemáticas, establece que, cuando la ejecución de la unidad deba producirse por el sistema de cooperación u otro equivalente, los propietarios adquirirán el derecho al aprovechamiento urbanístico correspondiente por el cumplimiento de los deberes y cargas inherentes al sistema. El recurso de la Generalidad de Cataluña (2.481/90, deducido entonces contra el art. 40.4 de la Ley 8/1990 y ahora repro-

ducido frente al 28.5 en el recurso núm. 2.342/92) alega que éste y otros preceptos regulan cuestiones típicas de la gestión urbanística, como las referentes a la gestión de los aprovechamientos urbanísticos. Y en concreto este artículo, al aplicar el principio de la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados, que el recurrente no cuestiona, al supuesto de que la unidad de ejecución deba producirse por el sistema de cooperación, entra en el ámbito que a las Comunidades Autónomas corresponde concretar, por lo que no cabe considerar este precepto como norma básica.

Realmente la cuestión no es, como bien alega el Abogado del Estado, si este precepto contiene una regulación típica y manifiestamente urbanística, sino si el art. 28.5 puede o no considerarse amparado en alguna norma constitucional que reserve ciertas competencias al Estado, pues si así ocurriera este precepto no infringiría el orden competencial.

Y es ahí donde el recurrente no proporciona una carga argumental suficiente, puesto que su razonamiento se detiene en la declaración de que se trata de una materia urbanística, sin demostrar por qué no puede quedar a cubierto por los títulos competenciales invocados por el Estado en la Disposición final única, apartado 1, del T.R.L.S. En todo caso, no cabe compartir el argumento del recurrente según el cual este precepto regula con carácter básico la gestión del aprovechamiento urbanístico, puesto que del mismo tenor literal del art. 28.5 T.R.L.S. se desprende que el carácter básico se refiere exclusivamente a que los propietarios adquirirán, en el supuesto que contempla (que, en definitiva, corresponde determinar a la legislación urbanística autonómica), el aprovechamiento urbanístico correspondiente mediante el cumplimiento de los deberes y cargas inherentes al sistema, lo que conecta, garantizándolo, con el estatuto básico del derecho de propiedad urbana y, por los mismos argumentos que hasta ahora hemos sostenido, encuentra su cobertura en el art. 149.1.1.º C.E. Son atendibles, en este sentido, las alegaciones del Abogado del Estado cuando afirma que con este precepto no se pretende imponer un determinado sistema de actuación —las palabras «u otro equivalente» suponen un reconocimiento de la competencia autonómica para modelar aquellos sistemas—, sino garantizar a los propietarios la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico adaptando —a las peculiaridades del sistema de cooperación o equivalentes— la prescripción general del art. 26 T.R.L.S. (antes 15.1 de la Ley 8/1990), no impugnado, y conforme a la cual el derecho al aprovechamiento urbanístico se adquiere por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, peculiaridades que, por otra parte, son innegables, habida cuenta de que en estos sistemas de ejecución no puede hablarse en rigor, por ejemplo, de un deber de urbanizar, sino del deber de sufragar el coste de la urbanización (así, en los arts. 162 del texto refundido, ó 131 y 132 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, hoy derogado). Por todo lo cual, ha de rechazarse la impugnación del art. 28.5 T.R.L.S.

e) (Art. 29.1. «Concreción del aprovechamiento urbanístico».)

El recurso de la Generalidad de Cataluña (núm. 2.481/90 frente al art. 17.1 de la Ley 8/1990, ahora reproducido contra el art. 29.1 del T.R.L.S.) impugna este precepto argumentando (en conexión con lo alegado frente al art. 27.1, antes 16 de la Ley 8/1990, alegaciones ya recogidas al enjuiciar aquél) que no sólo se definen nuevas y básicas cargas urbanísticas, sino que incluso se determina cómo han de obtenerse concretando los criterios técnicos de reparto de beneficios

y cargas, lo cual supone además un contrasentido puesto que lo que venía regulado hasta ahora a nivel reglamentario se convierte en legislación básica estatal, y más aún cuando el Estado no tiene competencia alguna en esta materia. El recurso de la Diputación General de Aragón (núm. 2.486/90) se limita a reprocharle, a éste y otros preceptos por conexión, que regulan materias propias del régimen urbanístico en sentido estricto, habiéndose producido una extralimitación en el ejercicio de los títulos competenciales estatales, por las razones genéricas expuestas al examinar en abstracto aquellos títulos competenciales, sin que ahora, por lo demás, ofrezca nexo argumental alguno que explique por qué el precepto impugnado no puede quedar amparado en el marco de las competencias estatales. Sin embargo, el recurso núm. 2.341/92 agrega que este precepto desborda las condiciones básicas del derecho de propiedad y determina las cargas y cesiones que ha de soportar, función que debiera reservarse a la legislación urbanística, esto es, la determinación de cómo ha de participar la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, sin que tampoco sea de recibo la concreción que hace el legislador estatal de los criterios técnicos de reparto de beneficios y cargas. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por su parte, considera que el art. 29.1 va más allá de la determinación de nuevas cesiones básicas en materia de urbanismo para concretar —término que el propio art. 29.1, en su inciso final, emplea— las técnicas y modalidades para hacer efectivos los procesos redistributivos de cargas y beneficios; lo que pertenece al ámbito material de la competencia de urbanismo, sin que exista título habilitante alguno que le permita al Estado acometer tal tarea.

Así pues, para determinar el concreto alcance imperativo del art. 29.1 T.R.L.S. que, como argumenta el Abogado del Estado, resulta bien escaso, preciso es proceder a su interpretación. El citado precepto dispone, en primer término, diversas modalidades para hacer efectivo el aprovechamiento urbanístico, distinguiendo según se trate de actuaciones sistemáticas (terrenos incluidos en una unidad de ejecución) o de actuaciones asistemáticas (sin unidades de ejecución) en suelo urbano (reguladas en el título IV, capítulo III, arts. 185-198 del texto refundido). En segundo término, es de advertir también que el art. 29.1, como sostiene acertadamente el Abogado del Estado, no concreta ningún criterio técnico de reparto de beneficios y cargas, en contra de lo que afirma el recurso de la Generalidad (núm. 2.481/90), sino que se limita a enumerar formas posibles de «concreción» del derecho al aprovechamiento urbanístico, cuya efectiva determinación y precisión se remite bien sea a los «correspondientes procesos redistributivos de beneficios y cargas» [art. 29.1 a)], o bien a la «legislación urbanística aplicable» [art. 29.1 b)], que podrá ser autonómica. El carácter preceptivo del art. 29.1, pues, se circunscribe a determinar que el aprovechamiento urbanístico se realice en las actuaciones sistemáticas, bien *in natura*, bien por equivalente económico y, en las actuaciones asistemáticas en suelo urbano, sobre la propia parcela del titular del derecho al aprovechamiento o sobre otras parcelas lucrativas incluidas en el mismo área de reparto (en caso de estar afecta al uso público la del titular del aprovechamiento), siempre, en uno y otro caso, «en la forma prevista en la legislación urbanística aplicable». El art. 29.2, por su parte, respecto del apartado 1 b) del mismo precepto, se remite a los arts. 151.2, 187 a 191 y 194 a 196 en defecto de la legislación urbanística aplicable a la que se refiere el art. 29.1 b):

Esta enumeración de los modos de concretar el derecho al aprovechamiento urbanístico resulta, en efecto, notablemente genérica y es susceptible de abarcar

modalidades diversas que las Comunidades Autónomas podrán desarrollar. El Abogado del Estado añade que no debe interpretarse como una lista exhaustiva que impida a las Comunidades Autónomas prever otras maneras de concretar el derecho al aprovechamiento urbanístico, siempre que no constituyan desviaciones irrazonables de lo previsto en el art. 29.1. Esta tesis, sin embargo, no puede admitirse, pues no se compadece con la literalidad del precepto en cuyo apartado 1, letra a), se dice en términos taxativos que el derecho al aprovechamiento urbanístico se concretará «bajo alguna de las siguientes modalidades», lo que, en rigor, impide entender la enumeración como meramente indicativa. Distinto es, con todo, el apartado 1, letra b), en el que no se contiene una expresión análoga y, en consecuencia, sí sería posible hacer una interpretación en tal sentido.

El problema de fondo que aquí importa, sin embargo, consiste en resolver si la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer otras modalidades en los terrenos incluidos en una unidad de ejecución, según parece desprenderse del art. 29.1 a) T.R.L.S., contraria el orden constitucional de distribución de competencias y, antes aún, si el Estado puede esgrimir válidamente a tal propósito la reserva competencial del art. 149.1.1.º C.E., único título que, por su conexión material con el derecho de propiedad —aquí, la facultad de aprovechamiento urbanístico—, hay que considerar para su análisis. Desde este punto de vista, la respuesta no ha de ser sino negativa, lo que conduce directamente a la declaración de inconstitucionalidad de su pretendido carácter básico.

En efecto, aunque el art. 29.1 a) T.R.L.S. disponga tan sólo dos posibilidades, la compensación *in natura* y la compensación económica sustitutiva, géneros que, sin duda, admiten numerosas especies, no encuentra, sin embargo, cobertura al abrigo del art. 149.1.1.º C.E., de acuerdo con los argumentos ya expuestos en sede del art. 27 T.R.L.S. Es más, el entero art. 29.1 T.R.L.S., lejos de sentar un principio o criterio general en punto a la concreción del aprovechamiento urbanístico —operación para la que si estaría legitimado el Estado *ex art.* 149.1.1.º C.E.—, establece todo un catálogo de supuestos —estrictamente urbanísticos—, a los que anuda un específico régimen jurídico, según se trate, efectivamente, de terrenos incluidos en una unidad de ejecución (hipótesis para la que fija una taxativa consecuencia jurídica), o en suelo urbano, cuando no se actúe mediante unidades de ejecución (presupuesto de hecho al que liga igualmente una densa reglamentación). No es, pues, la materia de fondo —pautas o criterios acerca de la concreción del aprovechamiento urbanístico—, sino su concreta y extensa regulación legal, tanto del presupuesto de hecho como de sus efectos jurídicos, consecuencia de la refundición, la que no se ajusta al orden constitucional de competencias.

En resumen, estas formas de concreción del aprovechamiento urbanístico no pueden quedar a cubierto por las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. La consecuencia que de ello se deriva no es otra que la inconstitucionalidad del art. 29.1 T.R.L.S. en su totalidad.

f) (Art. 30.1 y 3, «Reducción del aprovechamiento urbanístico en actuaciones sistemáticas»).

La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90 deducido contra los arts. 18.1 y 3 de la Ley 8/1990) impugna el art. 30.1 y 3 T.R.L.S. por cuanto, a su juicio, regula claramente una sanción urbanística que se impone en el caso de incumplimiento del deber urbanístico de solicitar la licencia de edificación dentro del plazo, establece alguna norma procedimental al respecto y obliga, finalmente, a la Administración actuante o bien a

expropiar los terrenos o a proceder a su venta forzosa, extremos todos éstos para los que carece el Estado de competencia alguna puesto que se trata de materias típicamente urbanísticas, sin perjuicio, en otro orden de cosas, de su dudosa compatibilidad, en cuanto a la expropiación-sanción se refiere, con las garantías que establece el art. 25 C.E. El recurso de la Diputación General de Aragón (núm. 2.486/90) reitera el carácter urbanístico de tales materias, sin que en su recurso núm. 2.341/92 añada otro razonamiento a su impugnación por lo que al precepto se refiere que no sea afirmar la incompetencia del Estado para su regulación. Por último, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares alega que no es posible configurar la reducción del aprovechamiento urbanístico que como sanción establece el precepto como una limitación legal del derecho de propiedad, sino que constituye una medida de fomento (por la vía de imponer una sanción en caso de incumplimiento). Al apartado 3 del art. 30 le reprocha además que al imponerles a los Ayuntamientos que resuelvan acerca del incumplimiento del plazo y decidan sobre la expropiación o la venta forzosa el Estado se extralimita en sus competencias y vulnera los principios de autonomía local y autonómica (art. 137 y 140 C.E.). Por el contrario, para el Abogado del Estado el art. 30.1 en cuanto prescribe que el derecho al aprovechamiento urbanístico —a diferencia de otras facultades— no se extingue sino que sólo se reduce a la mitad por incumplimiento del deber de solicitar licencia es precepto básico que se ampara en el art. 149.1.1.º C.E. Además, el inciso final del mismo artículo —del que resulta que las bases del concurso deberán fijar los plazos tratándose de suelo urbanizable no programado, cuyo Programa de Actuación Urbanística fuera formulado de aquel modo— encuentra su cobertura en el art. 149.1.18.º C.E. en la medida en que atribuye al Estado las bases del régimen jurídico-administrativo que garanticen un tratamiento común del administrado. Igual apoyo tiene, a su juicio, el art. 30.3 puesto que regula la declaración administrativa de incumplimiento, la audiencia previa y el contenido necesario de la resolución administrativa que declare el incumplimiento. Por lo demás, la denominada «expropiación-sanción» es una calificación doctrinal de la que no se sigue que se trate de una decisión con finalidad punitiva por infracción de normas penales o sancionadoras de inexcusable observancia.

Desde una perspectiva material, este precepto determina en primer lugar los efectos del incumplimiento de un deber básico del propietario, consistente en solicitar la licencia de edificación en los plazos fijados (art. 20.1 d) T.R.L.S.). Dos son los efectos en caso de incumplimiento: la reducción del aprovechamiento urbanístico en un 50 por 100 y la expropiación o venta forzosa, cuyo valor se determinará en todo caso con arreglo a la señalada reducción (art. 30.3) y que, por lo demás, constituye la reacción que con carácter general ha establecido el texto refundido en caso de incumplimiento de los deberes urbanísticos (art. 227). Para el propio texto refundido se trata, en definitiva, de una expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (arts. 206.1 f), 207 a), 227, 30.3, entre otros], finalidad a la que responde igualmente el régimen de venta forzosa. En otros términos, el art. 30.1 —del que traen causa los restantes apartados del precepto— establece un deber básico a cargo del propietario —la solicitud de licencia de edificación en el plazo fijado— y la reducción del aprovechamiento a efectos de valoración en caso de incumplimiento. Los títulos competenciales del Estado que hay que enjuiciar al objeto de determinar su licitud son, pues, las reglas 1.ª y 18.ª del art. 149.1 C.E.

Delimitada así la cuestión en lo que a los efectos previstos (art. 30.1 y 3) en caso de incumplimiento con-

cierno, ha de rechazarse la alegación formulada en el recurso de la Generalidad de Cataluña que pone en duda la constitucionalidad de la medida porque la, a su juicio, expropiación-sanción no respetaría las garantías del art. 25 C.E. El problema no reside en que se trate de una «expropiación-sanción» que no respete las garantías del art. 25 C.E., como aduce la Generalidad de Cataluña. No son asimilables las sanciones administrativas y las expropiaciones dirigidas al obrar la función social de la propiedad, sustituyendo al propietario incumplidor por la Administración expropiante o el particular subrogado como beneficiario de la operación expropiatoria, asimilación negada por la STC 42/1989 y el ATC 657/1987. Del concepto doctrinal de «expropiación-sanción» no cabe inferir «que se trate de una decisión con finalidad punitiva imputable a la 'culpabilidad' del infractor, sino de las consecuencias objetivas derivadas del estado de explotación insuficiente o nula de una finca que, por ser incompatible con la función social de la propiedad agrícola, se hace necesario remediar en atención a esa prioritaria finalidad». Igual conclusión cabe extraer respecto del incumplimiento de la función social de la propiedad urbana, en la que, además, concurren especiales circunstancias en contraste con otras formas de propiedad, habida cuenta de la plusvalía generada como consecuencia de la acción urbanística de los entes públicos y de que el eventual incumplimiento de los deberes urbanísticos, señaladamente el de los plazos fijados, puede repercutir de ordinario en el encarecimiento de la vivienda y en la especulación, en contra de los fines marcados por el art. 47 C.E.

En definitiva, el procedimiento expropiatorio, o el de venta forzosa, no constituyen procedimientos sancionadores *stricto sensu*, ni estas medidas tienen una finalidad sancionadora a los efectos del art. 25 C.E. que, en consecuencia, no ha podido ser vulnerado, lo que tampoco excluye, claro está, la necesidad de establecer las garantías procedimentales que aseguren su correcta aplicación y la posibilidad de que el propietario pueda alegar cuanto a su derecho convenga, extremo este que el propio art. 30.3 T.R.L.S. establece con carácter básico exigiendo que la resolución administrativa por la que se declare el incumplimiento se dicte previa audiencia del interesado, y que ya la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, entre otras garantías, contemplaba [art. 75 a)].

Problema distinto es el de determinar si, a efectos estrictamente competenciales, al Estado le es lícito establecer la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la venta forzosa en materia urbanística, sea por virtud del art. 149.1.1.º ó del 18.º C.E. o, por el contrario, se trata de una medida que ha de caer necesariamente en la órbita de la competencia sobre el urbanismo (art. 148.1.3.º C.E.). La reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que «por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir» (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 6; 17/1990, fundamento jurídico 10). Cabe concluir, pues, que será el Estado o la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la titularidad de la competencia material, los que podrán, en su caso, definir una *causa expropriandi*, lo que, aplicado al tema que nos ocupa, permite sostener que al Estado le es lícito definir legalmente como *causa expropriandi* el incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando se trate del incumplimiento de aquellos deberes básicos cuya regulación compete al amparo del art. 149.1.1.º C.E., en tanto que a las Comunidades Autónomas les incumbe definir, en

su caso, otras posibles causas de expropiar como técnica al servicio, entre otras materias, del cumplimiento de los deberes dominicales que con respeto de las condiciones básicas cumpla a las Comunidades Autónomas establecer en virtud del art. 148.1.3.º C.E. y de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

De cuanto antecede, se infiere que el Estado, por virtud del art. 149.1.18.º C.E., no puede definir con carácter básico todos los supuestos en que cabe hacer uso de la técnica expropiatoria mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, habida cuenta de que la legislación sectorial sobre el urbanismo es de la competencia de las Comunidades Autónomas. Pero, como hemos dicho, ello no empece a que, por virtud del art. 149.1.1.º C.E., el legislador estatal pueda definir como *causa expropriandi* el incumplimiento de la función social, justamente por la inobservancia de esos deberes básicos que al Estado compete regular por virtud del referido precepto.

Sentadas estas premisas, procede comenzar nuestro examen por el art. 30.3 T.R.L.S., relativo a la expropiación. El primer inciso del art. 30.3 no suscita especiales dificultades, pues se limita a establecer la garantía procedimental para declarar producido el incumplimiento del deber de solicitud de licencia de edificación dentro de plazo, procedimiento que culminará con la resolución administrativa oportuna, que, en caso de declarar el incumplimiento, acarreará los efectos jurídicos que el precepto señala. Encuentra, pues, su cobertura en el art. 149.1.18.º C.E. en cuanto reserva al Estado la legislación sobre expropiación forzosa, y del que se infiere, entre otros extremos, que al Estado le compete la «regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados», tal como hemos declarado en reiterada jurisprudencia (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 6; 17/1990, fundamento jurídico 10). Ha de rechazarse, pues, el reproche del recurrente según el cual se establece una norma procedimental que no compete regular al Estado.

Hemos de examinar ahora si respeta el orden competencial el segundo inciso de este art. 30.3, calificado de básico, cuando dispone que «el Ayuntamiento decidirá sobre la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa de los correspondientes terrenos, cuyo valor se determinará, en todo caso, con arreglo a la señalada reducción del aprovechamiento urbanístico». Pues bien, una cosa es que el Estado, por el juego recíproco de las reglas 1.ª y 18.ª del art. 149.1 C.E., pueda definir legalmente la *causa expropriandi* en caso de incumplimiento de los deberes básicos del propietario, y otra muy distinta que dicha habilitación competencial, y singularmente la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1.º, le faculte legítimamente para imponer como única reacción jurídica posible frente a tales incumplimientos la expropiación o venta forzosa, ejercitada de manera necesaria y sin alternativa posible por los municipios o, en su defecto —y si fuera admisible la técnica de la sustitución— por las Comunidades Autónomas, configurando de tal modo una potestad expropiatoria de ejercicio obligatorio y a cargo de los entes públicos territoriales gestores de urbanismo.

En tanto en cuanto el logro de la finalidad esencial e inspiradora de toda la regulación del estatuto de la propiedad urbana (conforme al título competencial del art. 149.1.1.º) de incorporar a los propietarios de suelo al proceso urbanizador y al subsiguiente edificatorio, pueda obtenerse por diversas vías de reacción jurídica, no cabe que el Estado opte con carácter exclusivo por una de las posibles, la medida expropiatoria (o la alternativa de la venta forzosa), imponiéndola como la única procedente al legislador autonómico y a las Administraciones urbanísticas actuantes, que no pueden sino apartar,

constatado el incumplimiento, a los propietarios de su incorporación al proceso de urbanización o de edificación, para ser sustituidos por la Administración gestora o por beneficiarios particulares, con la consiguiente doble carga de complejidad técnica y de onerosidad financiera.

En conclusión, al imponer como única la reacción jurídica de la potestad expropiatoria, al menos para determinados ámbitos territoriales, se impide que el legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, acudir a eventuales técnicas urbanísticas diversas (multas coercitivas, *ad exemplum*), por lo que se invade esta competencia exclusiva, más allá del título competencial de regulación de las condiciones básicas (art. 149.1.1.º) y de la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18.º C.E.).

Ha de añadirse, por otra parte, que la regulación de las condiciones básicas ex art. 149.1.1 C.E. no puede por sí misma llegar a imponer conductas determinadas a otros Entes públicos, habida cuenta que el destinatario de dicho título competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales; siendo de notar también que la reacción frente al incumplimiento, ha de ser remitida a los medios de ejecución forzosa que pueda establecer la legislación autonómica aplicable, tal como determina, para el incumplimiento del deber-derecho de urbanizar por los propietarios de suelo en actuaciones sistemáticas, el art. 149.3 T.R.L.S.

Por último, en lo que concierne al art. 30.1 T.R.L.S., debe concluirse que la reducción al 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico que dispone el precepto, en la medida en que utiliza una técnica ya declarada inconstitucional, como hemos dicho al enjuiciar el art. 27.1 y 2, debe correr la misma suerte que esta última norma, dado que no se efectúa mediante la fijación de criterios mínimos, que en este caso consistirían en la determinación de un tope máximo de tal reducción, de tal modo que permitiese a las Comunidades Autónomas la determinación del porcentaje de disminución que estimasen adecuado, para respetar así el ejercicio de la competencia en materia de urbanismo que aquellos entes públicos tienen constitucionalmente atribuida.

Por consiguiente, el art. 30.1 y 3, en su segundo inciso, «El Ayuntamiento decidirá sobre la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa...», es contrario al orden constitucional de competencias.

Finalmente, en otro orden de consideraciones, ha de destacarse, para la cabal comprensión del precepto y por lo que atañe al deber de solicitar la licencia de edificación en plazo, que no existe invasión de la competencia autonómica sobre urbanismo por esta sujeción a plazo del deber de solicitar el acto autorizatorio. Esta dimensión temporal de la propiedad urbana y de su ejercicio mediante la materialización del aprovechamiento urbanístico, es decir, del derecho a edificar, tiene su respaldo en el mandato del constituyente de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, en conexión con el derecho de todos los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E.), directrices constitucionales éstas que quedarían desatendidas si la incorporación de los propietarios al proceso urbanizador y edificatorio quedase deferida a su libre y omnimoda decisión, desde una perspectiva temporal. Si bien la fijación de plazos, su prorrogabilidad o no, el instrumento en que deban establecerse y otras concreciones de la dimensión temporal de la propiedad urbana deban ser remitidas al legislador autonómico, como pertenecientes al ámbito de las concretas técnicas urbanísticas, es decir, de la ordenación urbana (art. 148.1.3.º C.E.). No ha de olvidarse, dicho en otros términos, que de las condiciones básicas

de la propiedad urbana establecidas por el legislador estatal se infiere que la dimensión temporal —el proceso de progresiva adquisición y patrimonialización de las facultades dominicales— constituye un elemento esencial. Bajo este perfil, parece asimismo evidente que la referencia al tiempo o a la existencia y cumplimiento de plazos no sea sino uno de los elementos integrantes de tales condiciones básicas.

g) (Art. 31.1 y 2, «Reducción del aprovechamiento en actuaciones asistemáticas»).

Ambos apartados del art. 31 T.R.L.S., han sido impugnados por la Generalidad de Cataluña (recursos núms. 2.342/92 y 2.481/90). El apartado 2 por idénticas razones a las esgrimidas frente al art. 30.1 y 3, y el apartado 1 del art. 31 T.R.L.S. con los mismos argumentos que se expusieron contra los arts. 3.1, 3.2 c) y 4.1 del T.R.L.S., razonamientos todos a los que ya hemos hecho referencia al enjuiciar tales preceptos. Con análogos argumentos combate la Diputación de Aragón (recurso núm. 2.341/92) el art. 31.2 T.R.L.S., ya recogidos en la impugnación del art. 30.1 y 3 T.R.L.S., en tanto que los argumentos del recurso núm. 2.486/90 (deducido contra el entonces art. 19.2 de la Ley 8/1990) se encuentran recogidos en el núm. 10.A de los antecedentes. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugna el art. 31.2 T.R.L.S. por su conexión con el art. 30.3 T.R.L.S., al que se remite.

El art. 31.2 T.R.L.S. no es más que un correlato del art. 30.1, aunque a diferencia de éste, referido a actuaciones urbanísticas asistemáticas, por lo que le es aplicable enteramente lo dicho antes respecto a este último. Pero es que además el art. 31.2, en su segundo inciso, vincula el deber de solicitud de licencia de edificación al levantamiento por el titular de la parcela de una carga urbanística previa, —la conversión de la parcela en solar o el compromiso garantizado de asumir simultáneamente la urbanización y la edificación proyectada— introduciendo de tal modo en el precepto enjuiciado requisitos afectantes a técnicas urbanísticas concretas, propios de la competencia sectorial sobre el urbanismo y no aptos, por tanto, para ser considerados como condiciones básicas cuya regulación compete al Estado en virtud del título competencial contenido en la regla 1.ª del art. 149.1 C.E.

Igual conclusión de inconstitucionalidad se alcanza respecto del art. 31.1 T.R.L.S. Debe tenerse en cuenta, a nuestros efectos, que el art. 31.1 impone o establece la presunción de que en las actuaciones asistemáticas en suelo urbano (actuando aisladamente o al margen de unidades de ejecución) el derecho al aprovechamiento urbanístico se entiende adquirido sin necesidad de cumplir ningún deber o carga urbanística previos, sino pura y simplemente por la aprobación del planeamiento preciso en cada caso. Se trata de una excepción al régimen general que el legislador señala para que tal facultad (el aprovechamiento urbanístico) se incorpore al patrimonio del titular del terreno, lo que tan sólo se producirá, como prescribe el art. 26 T.R.L.S., por la acreditación de que se han cumplido los deberes de cesión, equidistribución y urbanización dentro de los plazos correspondientes.

Pues bien, la no exigibilidad de tales deberes urbanísticos previos sólo podrá declararse cuando la parcela haya adquirido la condición de solar (pues si es así, pueden entenderse cumplidos los deberes de la fase de urbanización, y atribuido al propietario un aprovechamiento urbanístico susceptible de ser materializado mediante la obtención de la licencia de edificación); pero no es equiparable este supuesto al de parcelas que por no tener urbanización o tenerla incompleta precisan del cumplimiento de este deber previo, como viene a poner

de manifiesto la regulación contenida en el apartado 2 del precepto. No nos encontramos, pues, ante una consecuencia obligada o necesaria del diseño de adquisición gradual de facultades urbanísticas, tal como ha configurado el legislador estatal el estatuto básico de la propiedad urbana, sino ante un criterio que se impone al legislador autonómico, sin respetar las opciones de éste propias de su competencia exclusiva sobre urbanismo, afectando a técnicas urbanísticas concretas, lo que determina la conclusión de que el art. 31.1 vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

Importa subrayar que la declaración de inconstitucionalidad del art. 31.1 T.R.L.S. no obedece, por tanto, a que no quepa concebir, entre las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E., el momento a partir del cual se obtiene el aprovechamiento urbanístico, sino, más bien, a que, en este concreto supuesto, excede de la competencia estatal, por cuanto, en suma, hace depender un efecto jurídico —la adquisición del aprovechamiento— de un presupuesto de hecho que pertenece a la disposición de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas (la categoría de suelo urbano; el concepto de actuaciones asistemáticas; la previa aprobación de un instrumento de planeamiento). La determinación, con carácter de norma básica, de un supuesto de hecho que indirectamente tiende a prefigurar el modelo urbanístico constituye un recurso que, como venimos reiterando, invade la competencia sobre urbanismo. En línea con lo que se ha razonado respecto del art. 19 T.R.L.S., si el Estado se hubiera limitado a determinar que la adquisición se condiciona al previo cumplimiento de los deberes (para cuya definición ostenta competencias), descansan éstos en la Ley o en el planeamiento, el precepto en cuestión habría podido ser declarado conforme con la Constitución. En ese sentido, y por contraste con la regulación del art. 31.1 T.R.L.S., es evidente que el art. 26 T.R.L.S., no impugnado, se mueve en el marco de la competencia estatal ex art. 149.1.1.º C.E. Procede, por tanto, declarar inconstitucional el art. 31.1 y 2 T.R.L.S.

h) (Art. 32, «Aprovechamiento atribuible en expropiaciones no motivadas por incumplimiento de deberes urbanísticos»).

Ha de tenerse en cuenta, en primer término, al objeto de identificar correctamente la alegaciones de los recurrentes, formuladas en los recursos deducidos en 1990 y 1992, que el art. 32 del vigente texto refundido o bien conecta o bien es mera reproducción de los arts. 16.2, 38.1 y 2 y 39 de la Ley 8/1990. Así, la Generalidad de Cataluña impugna este precepto (recurso núm. 2.481/90 frente a los arts. 16, 38 y 39 de la Ley 8/1990) con los mismos argumentos utilizados para atacar el art. 27 del texto refundido, subrayando la extralimitación que supone una regulación pormenorizada e injustificada de las cargas urbanísticas por parte del Estado. La Diputación General de Aragón (recurso núm. 2.486/90 contra los arts. 38 y 39 de la Ley 8/1990) considera igualmente que se trata de una regulación detallada propia del régimen urbanístico, siendo así que el urbanismo es competencia exclusiva autonómica, por lo que sólo en ámbitos muy reducidos pueden residenciarse, excepcionalmente, campos de normación de la competencia estatal, alegaciones que reitera en su recurso núm. 2.341/92 en los términos expuestos ante los arts. 27, 29.1, 30.1 y 3 y 31.2 del T.R.L.S. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reproduce sus alegaciones formuladas frente al art. 27 del T.R.L.S., añadiendo además que impone unas cargas y cesiones que son sustancialmente superiores (75 por 100 y 50 por 100 en lugar de 85 por 100), sin justa distribución de cargas y beneficios y por la sola circuns-

tancia externa al titular de los terrenos de estar destinada a sistemas generales o a dotaciones públicas de carácter local o estar incluidas en unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación. En tales términos, concluye, resulta patente que el art. 149.1.1.º C.E. no puede ser título habilitante para el Estado. El Abogado del Estado, por su parte, se remite a las alegaciones hechas respecto del art. 16 de la Ley 8/1990 ya recogidas al enjuiciar el art. 27 T.R.L.S., al entender que el art. 32 en cuestión y su carácter básico se apoya en idénticas razones a las ofrecidas en relación con el art. 27, también del T.R.L.S. Considera que la uniformidad del porcentaje de cesión es un elemento de primer orden para garantizar la unidad del contenido del derecho al aprovechamiento urbanístico y, por ende, de la propiedad del suelo, y hace constitucionalmente legítima la intervención del Estado de conformidad con el art. 149.1.1.º C.E. y, en su caso, con el art. 149.1.18.º C.E. Por tanto, debe determinarse si, en efecto, los arts. 149.1.1.º y 18.º C.E. le ofrecen la cobertura suficiente al Estado para regular con carácter básico, y con ese grado de detalle, las materias que el art. 32 T.R.L.S. contiene. Desde una perspectiva competencial, este precepto regula, de modo inescindiblemente unido, el derecho al aprovechamiento atribuible a los terrenos con unas características especiales y su valoración a efectos expropiatorios, esto es, y como el propio título del precepto indica, «el aprovechamiento atribuible en expropiaciones no motivadas por incumplimiento de deberes urbanísticos». Dos son, pues, los títulos competenciales que por parte del Estado pueden incidir sobre tales materias, la regla 1.ª y la 18.ª del art. 149.1 C.E.

Con carácter previo, procede analizar un problema distinto, planteado por el recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y que, en rigor, se reconduce al principio de igualdad en la Ley (art. 14 C.E.), por cuanto reprocha al art. 32 T.R.L.S. la vulneración de la justa distribución de cargas y beneficios por una circunstancia en todo ajena al titular, bien sea por estar los terrenos destinados a sistemas generales o a dotaciones públicas de carácter local (75 por 100) o estar incluidas en unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación (50 por 100). En virtud de la doctrina de este Tribunal [así, en nuestra STC 76/1990, fundamento jurídico 9 A)] habría que indagar si la diferenciación normativa, en lo que a la cuantía del aprovechamiento se refiere y a su consiguiente valoración a efectos expropiatorios, responde o no a una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente admitidos, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo guardar, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en definitiva, cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin perseguido.

Así pues, y por lo que al precepto enjuiciado concierne, el legislador le atribuye al titular dominical una cuantía o un porcentaje de aprovechamiento distinto (75 ó 50 por 100) al que rige con carácter general en el art. 27 (85 por 100), y ello, además, por circunstancias no imputables al propietario. Con todo, el art. 32 contempla, como es obvio, unos supuestos distintos y excepcionales respecto de la regla general del art. 27 y que, para el legislador estatal, son suficientes para justificar de forma objetiva y razonable un tratamiento diferenciado. Para su enjuiciamiento, lo primero que hay que determinar, por consiguiente, es la finalidad perseguida

por la norma y ulteriormente si el medio arbitrado —una valoración inferior— guarda una relación razonable de proporcionalidad, conforme a la doctrina anteriormente expuesta. En tal sentido, no es fácil identificar la finalidad o finalidades objetivas que la norma persigue en el complejo entramado normativo en el que se inserta, aunque el propio título que encabeza el precepto permite entender que sus fines se resuelven en determinar la cuantía del aprovechamiento urbanístico cuando se obtiene por expropiación no motivada por el incumplimiento de los deberes dominicales y concurren determinadas circunstancias, finalidad que así entendida no puede tacharse en sí misma de arbitraria.

El preámbulo de la Ley 8/1990 (apartado IV) intenta desvelar la *ratio* de este y otros preceptos, cuando afirma que por razones de coherencia, la valoración de los bienes expropiados o sujetos a venta forzosa (por incumplimiento de la función social de la propiedad) debe hacerse en función de las facultades urbanísticas efectivamente adquiridas, teniendo en cuenta la pérdida o reducción de dichas facultades que puedan derivarse del incumplimiento. Y con mayor razón, añade, en los supuestos en que la expropiación no sea la respuesta a un incumplimiento, el *ius*precio deberá fijarse en función del aprovechamiento urbanístico correspondiente, ya que aquí no hay incumplimiento alguno imputable al expropiado, «teniendo en cuenta la inexistencia de carga alguna de gestión para éste». Se trata, pues, de casos en los que el planeamiento prevé la realización de actuaciones urbanísticas por la vía expropiatoria y en los que los propietarios quedan al margen del proceso de urbanización, sin soportar, por tanto, las cargas propias del mismo. No se puede sostener, pues, desde una perspectiva constitucional que la consiguiente asignación de porcentajes inferiores carezca manifiestamente de toda justificación objetiva y razonable.

Sin embargo, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue. Es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que de la distinción de los supuestos fácticos se derivan sean adecuadas a aquel fin y proporcionadas a las diferencias mismas a las que se viene a dotar así de trascendencia para el Derecho [STC 76/1990, fundamento jurídico 9 A)]. En tal sentido, resulta irrelevante, a efectos constitucionales, el hecho de que la aplicación del régimen previsto en el art. 32 T.R.L.S. no sea imputable al propietario; lo decisivo es más bien determinar si las consecuencias o efectos —un aprovechamiento inferior a la regla general— son coherentes e idóneos para alcanzar el fin propuesto y proporcionadas a tales diferencias. Desde esta perspectiva, el enjuiciamiento abstracto de la norma en cuestión no permite concluir que exista una absoluta y patente falta de proporcionalidad de la medida —única perspectiva que aquí cabe considerar (SSTC 66/1995, 55/1996 y 207/1996)—, habida cuenta de las diversas circunstancias concurrentes en cada supuesto, según resulta de cuanto disponen los tres apartados del art. 30 en relación con la regla general fijada en el art. 27 T.R.L.S.

Pues bien, desestimada esa primera alegación, y en punto a la cuestión competencial suscitada, ha de advertirse que ya ha quedado resuelta al enjuiciar el art. 27.1 y 2 T.R.L.S. De ahí que, en coherencia con lo que allí se ha razonado, y por los mismos argumentos, deba concluirse en la inconstitucionalidad del art. 32 T.R.L.S., no tanto porque el Estado carezca de toda competencia sobre la materia, cuanto por la concreta forma de ejercerla.

i) (Art. 34, «No adquisición del derecho a edificar» y art. 36, «Efectos de la extinción del derecho a edificar»).

Estos preceptos, atinentes al derecho a edificar como facultad inherente al derecho de propiedad urbana, contienen una regulación que responde a la misma lógica de los arts. 27, 30 y 31 relativos al derecho al aprovechamiento urbanístico, y a los que ya nos hemos referido. La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90 deducido frente a los arts. 22 y 24 de la Ley 8/1990) impugna los arts. 34 y 36 T.R.L.S. por cuanto establecen imperativamente que la Administración competente expropie o acuerde la venta forzosa, lo que infringiría el principio de autonomía (arts. 137 y 140 C.E.). La Diputación General de Aragón (recurso núm. 2.486/90) les reprocha que regulan materia propiamente urbanística en virtud de otros argumentos generales ya expuestos (núm. 10.A de los antecedentes) y, además (recurso núm. 2.341/92), insiste igualmente en que obligan a las Administraciones Públicas a realizar unas concretas actuaciones con independencia de sus propios criterios atacando el principio de autonomía y la posibilidad de diseñar una política urbanística propia. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reitera sus alegaciones sobre su contenido sancionador, ya formuladas frente a los arts. 30 y 31 T.R.L.S., y coincide también en apreciar la vulneración del principio de autonomía, sin perjuicio, asimismo, de que la *causa expropriandi* tampoco se encuentra amparada en el art. 148.1.18.º C.E. El Abogado del Estado, por el contrario, alega que el art. 34 T.R.L.S. tiene su cobertura en el art. 149.1.1.º C.E. y, habida cuenta el evidente nexo entre este precepto y el art. 30 T.R.L.S., ha de serle extensiva la misma justificación competencial. El art. 36 T.R.L.S. encajaría además en la regla del art. 149.1.18 C.E.

Ciertamente, la materia regulada en los arts. 34 y 36.2 T.R.L.S. podría encontrar su cobertura, en lo que hace a la valoración o indemnización expropiatoria, en la regla 18.ª del art. 149.1 C.E. que atribuye a la competencia exclusiva del Estado la legislación de expropiación forzosa, lo que, a nuestros efectos, comprende obviamente la valoración de los terrenos y las obras ya ejecutadas (art. 36.2 T.R.L.S.). De otro, tiene su asiento en el art. 149.1.1.º C.E. en punto a legitimar que el Estado defina como *causa expropriandi* el incumplimiento de una de las facultades básicas que integran la propiedad del suelo —en este caso, el derecho a edificar (Sección 5.ª: arts. 33-36 T.R.L.S.)—, puesto que, como hemos reiterado, quien ostente la competencia material, el Estado o las Comunidades Autónomas, podrá configurar una *causa expropriandi* (cfr. STC 37/1987, fundamento jurídico 6), siendo así que, en esta sede, es el Estado el que tiene atribuida la competencia material o sustantiva para establecer las condiciones básicas. Por otra parte, el art. 34 T.R.L.S. —por contraste o comparación con el art. 30.1— sale al paso de una situación diversa pero con idénticos efectos, a saber: solicitud de licencia dentro de plazo pero disconforme con el ordenamiento urbanístico, con el propósito de eludir el incumplimiento formal de la sujeción a plazo pero presentando un proyecto constructivo no ajustado al planeamiento o legislación urbanística, lo que conduce igualmente a la no adquisición del derecho a edificar al no obtener la licencia, que es cabalmente la que determina la adquisición de tal derecho (art. 33.1 T.R.L.S.).

Ahora bien, el art. 34 («... determinará su expropiación o venta forzosa...») y el art. 36.2 T.R.L.S. (La Administración expropiará los correspondientes terrenos con las obras ya ejecutadas o acordará su venta forzosa») no se limitan a configurar una genérica *causa expropriandi*, sino que, por el contrario, le otorgan a esta técnica un carácter imperativo y exclusivo, obligando a la Administración urbanística competente a proceder a la expropiación o venta forzosa. Como ya ha quedado razonado

al enjuiciar el art. 30.3 T.R.L.S., ello supone una evidente extralimitación competencial.

En su conjunto e interpretados sistemáticamente, los arts. 34 y 36.2 T.R.L.S. van más allá de unos criterios generales en punto a la no adquisición del derecho a edificar (art. 34) y de sus efectos (art. 36), materias sobre la que, en principio, el Estado podría invocar legítimamente las reglas 1.ª y 18.ª del art. 149.1 C.E. Conviene, por ello, hacer alguna precisión. El segundo inciso del art. 34 T.R.L.S. (con aplicación de la reducción del aprovechamiento señalada en los arts. 30.1 y 31.2, respectivamente) y del art. 36.2 T.R.L.S. (valorándose aquéllos conforme al 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico) conectan directamente o reproducen lo que disponen los arts. 30 y 31 T.R.L.S., por lo que, es obligado remitirse a lo dicho respecto a ellos.

El contenido del art. 34 T.R.L.S. no admite una interpretación conforme a la Constitución, una vez declarada inconstitucional la imposición de una concreta conducta a la Administración competente —la expropiación o venta forzosa—, razón de ser del precepto mismo. El legislador estatal hubiera podido, lo que no hizo, fijar en abstracto y como mera habilitación la causa de expropiar en caso de no adquisición del derecho a edificar por causa imputable al titular, en los términos ya razonados respecto del art. 30.1 T.R.L.S., con pleno respeto del orden constitucional de competencias. Lo mismo cabe decir del art. 36.2 T.R.L.S. En consecuencia, los arts. 34 y 36.2 T.R.L.S., en su totalidad, han de ser declarados contrarios a la Constitución.

El art. 36.1 T.R.L.S., sin embargo, permite ser entendido como un precepto cuyo mandato se circunscribe a la prohibición de edificar, si el derecho ha quedado extinguido; por lo que respeta los criterios a los que hemos hecho referencia y ha de rechazarse su impugnación.

j) (Art. 35, «Plazos para la edificación»).

La Diputación General de Aragón extiende su impugnación al art. 35.2 con igual razonamiento que el esgrimido contra los arts. 34 y 36. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugna el art. 35.1 porque, a su juicio, no puede tener carácter básico su contenido. El otorgamiento municipal de la licencia de edificación invade el «núcleo duro» de la competencia de ejecución urbanística y vulnera la autonomía municipal, sin que el Estado pueda invocar título competencial alguno. El Abogado del Estado, sin embargo, alega que el art. 35 ha sido dictado en virtud de la competencia del art. 149.1.18.º C.E. El apartado 1, continúa, pretende fijar un contenido tipo de la licencia, aunque acaba por remitir una vez más a la «normativa aplicable» (autonómica o local, en su caso). El apartado 2 regula, a su juicio, la extinción del derecho a edificar, por lo que se ampara en los arts. 149.1.1.º y 18.º C.E. conforme a lo alegado al tratar del art. 30.1 y 3.

Antes de proceder al examen de las concretas impugnaciones deducidas, y abstracción hecha de la específica regulación legal que luce en el art. 35.2 T.R.L.S., preciso es reconocer que la ratio que anima al precepto combatido no se opone al art. 149.1.1.º C.E. En efecto, la configuración de una facultad básica —aquí el derecho a edificar (arts. 33 y ss. T.R.L.S.)— como un derecho-deber de carácter temporal, sometido a plazo, y en el que la dimensión del tiempo constituye un elemento determinante al servicio, en última instancia, según afirma el preámbulo de la Ley 8/1990, de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general y de la lucha contra la especulación, encaja en las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. Una tal concepción del derecho de propiedad urbana y de su función social constituye una de las opciones posibles que al legislador esta-

tal le es lícito establecer al amparo de aquel título competencial.

Cuestión distinta es si la específica regulación operada por el art. 35 T.R.L.S. puede merecer algún reproche por la aducida invasión competencial, a la luz de la doctrina sentada. Desde esta perspectiva, es evidente que el primer apartado del art. 35 T.R.L.S. excede de lo que desde el art. 149.1.1.º C.E., sistemática y coherentemente interpretado con el art. 148.1.3.º C.E., le corresponde al Estado, tal y como ya hemos reiterado. Si el Estado, en el marco de la concepción de la propiedad del suelo a que responde el T.R.L.S., se hubiera limitado a sentar que la edificación estará sometida a plazo no merecería tacha alguna, bajo el perfil competencial. Sin embargo, y como es notorio, el art. 35.1 T.R.L.S. ha resuelto que sea precisamente en el acto del otorgamiento de la licencia cuando habrán de fijarse los plazos de iniciación, interrupción máxima y finalización de las obras, entrando así —a través de esa concreta configuración— en la competencia urbanística que a las Comunidades Autónomas les está reservada. En su pretensión, por tanto, de anudar a un acto —cuya normación, en su caso, entra en la esfera de la competencia urbanística— el plazo *a quo* para ejercer el derecho a edificar, su interrupción máxima y su finalización, desciende del terreno de las condiciones básicas, de los criterios más fundamentales para el ejercicio del derecho y el cumplimiento del deber, para optar por un concreto modelo urbanístico y unas técnicas determinadas que, en modo alguno, le corresponden. En suma, pues, la pretendida naturaleza básica del art. 35.1 T.R.L.S. es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

Distinto es el juicio que cabe hacer del apartado 2 del mismo precepto, cuyo entronque directo, en primer término, con las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. resulta claro. Por contraste con el apartado 1 del art. 35 T.R.L.S., el contenido imperativo del apartado 2 se resuelve en establecer, a modo de criterio general, que «el derecho a edificar se extingue por incumplimiento de los plazos fijados», sin introducirse en la competencia urbanística con una normación específica. Es evidente, como ya ha quedado también razonado, que las condiciones básicas de ejercicio pueden cubrir tanto las reglas mínimas de adquisición del derecho como su pérdida, máxime, como es el caso de la concepción que inspira el T.R.L.S., cuando la pérdida, o la no adquisición, está íntimamente ligada a la valoración de la facultad de que se trate a efectos expropiatorios, operación que, desde la estricta perspectiva competencial, se ve fortalecida por el art. 149.1.18.º C.E. en punto a expropiación forzosa, y en los términos ya recordados.

Por lo demás, la referencia final que hace el art. 35.2 T.R.L.S. a que la extinción del derecho por incumplimiento del plazo requiere una «declaración formal, en expediente tramitado con audiencia del interesado» encuentra cobertura constitucional en el art. 149.1.18.º C.E., que también reserva al Estado la competencia sobre el procedimiento administrativo común.

k) (Art. 38, «Edificación sin licencia e incompatible con el planeamiento»; art. 39, «Edificación sin licencia compatible con el planeamiento»; art. 40, «Licencia ilegal y expropiación o venta forzosa»; art. 41, «Edificación con exceso de aprovechamiento»).

La Generalidad de Cataluña (recursos núm. 2.481/90 contra los arts. 26; 27.1, 2 y 3; y 28.1 Ley 8/1990, impugnaciones reproducidas frente a los arts. 38; 40.1, 2 y 3; y 41.1; y núm. 2.342/92 contra el art. 39) alega que los preceptos objeto de impugnación regulan materia de disciplina urbanística en relación con la licencia y su finalidad reside en el restablecimiento de la legalidad urbanística, por lo que, en consecuencia, corresponde

dictarlas a las Comunidades Autónomas que son las competentes en materia de urbanismo. La Diputación General de Aragón en su recurso núm. 2.486/90 les imputa a tales preceptos —y también al 41.2— una clara invasión competencial en iguales términos a los ya expuestos al tratar de los arts. 34 y 36, subrayando en su recurso núm. 2.341/92 idénticos argumentos a los del recurso de la Generalidad de Cataluña (núm. 2.481/90). Por su parte, el recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares —que se dirige contra los mismos preceptos también impugnados por la Diputación General de Aragón y además contra el entero art. 40, esto es, también a su apartado 4— alega asimismo, que se trata de materia de disciplina urbanística sobre la que ya tiene una Ley promulgada que no puede verse desplazada por una pretendida normativa básica dictada por el Estado sin fundamento constitucional alguno. El Abogado del Estado alega, por el contrario, cuanto se ha recogido en el apartado núm. 22.H de los Antecedentes en relación con los arts. 26 y ss. de la Ley 8/1990, argumentos que, en síntesis, se resuelven en afirmar que del carácter de disciplina urbanística que, sin duda, poseen esos preceptos, no se deriva la incompetencia del legislador nacional, sea por el art. 149.1.1.º C.E. en cuanto regulan el estatuto jurídico básico de lo edificado —igual para toda España—, o por el art. 149.1.18.º C.E. en la medida en que establecen un régimen básico que garantice el tratamiento común del administrado en supuestos que pueden afectar gravemente a propiedades privadas. A ello añade el título competencial que descansa en el art. 149.1.8.º C.E. para justificar el carácter básico del actual art. 41.2 (antes 28.2 Ley 8/1990), únicamente impugnado por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por cuanto prescribe la inoponibilidad de la obligación a terceros hipotecarios.

Es bien cierto, en efecto, que del hecho de que se trate de típicas normas de disciplina urbanística no se sigue, sin más, que el Estado carezca de toda competencia. Por encima de la calificación formal que la legislación o la doctrina le hayan atribuido, debe indagarse, a efectos competenciales, cuál es la materia o materias que esos preceptos encierran y si existen títulos en favor del Estado que, en su caso, puedan justificar tal normación.

En este sentido, preciso es reconocer que los preceptos impugnados guardan una relación material inmediata con el derecho a la edificación (art. 37) cuya regulación encabeza la sección 6.ª del capítulo III. En virtud del art. 37, «el derecho a la edificación se adquiere por la conclusión de las obras al amparo de licencia no caducada o conforme con la ordenación urbanística». Por su parte, el art. 23.1 d), tampoco impugnado, define el contenido de la facultad urbanística a la edificación, integrante del derecho de propiedad urbana, como el derecho «consistente en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que ésta fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable».

Fácil es comprender que los arts. 38 a 41 impugnados no hacen sino concretar los distintos supuestos y las subsiguientes consecuencias jurídicas anudadas en que puede encontrarse la edificación del propietario en relación con la licencia, que se convierte así en el punto de referencia obligado (edificación sin licencia e incompatible con el planeamiento; sin licencia, pero compatible con el planeamiento; conforme a licencia que luego se declare ilegal; conforme a licencia y ordenación urbanística, pero excediendo del correspondiente aprovechamiento urbanístico). Significa ello que la licitud de la licencia y su conformidad con la legalidad urbanística [art. 23.1 d)] se erigen en el instrumento para medir la incorporación misma de la edificación en el patrimonio

del titular dominical, puesto que el derecho a la edificación se adquiere una vez concluida la construcción al amparo de una licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística.

Lo que está en juego, en otros términos, son las condiciones para poder materializar el *ius aedificandi* del propietario del suelo, la obra realizada. Desde esta perspectiva, cabe concluir que la materia aquí regulada es, en primer término, el derecho de propiedad urbana y, más en concreto, una de sus facultades básicas o elementales, y no la regulación de la licencia en sí misma. En línea de principio, pues, ha de admitirse que aquél que ostente la competencia material para regular este derecho básico podrá establecer también las condiciones de su adquisición o pérdida. La cuestión, con todo, reside en determinar el grado de detalle de esas condiciones y de las técnicas de reacción ante el eventual incumplimiento. En ese sentido, si la competencia material del Estado tan sólo comprende la regulación de las condiciones básicas de ejercicio y de cumplimiento de los deberes (art. 149.1.1.º C.E.), lógico es concluir que al Estado únicamente le compete establecer, paralelamente, las condiciones, también básicas, de su adquisición o pérdida. Seguidamente, y a la luz de los indicados criterios y sin perjuicio del examen de otros títulos competenciales, ha de procederse al análisis de cada uno de los preceptos impugnados.

Con carácter previo, deben situarse estos preceptos en el contexto del entero texto normativo. La edificación puede no estar legitimada por licencia y, a su vez, cabe que sea incompatible con el planeamiento (art. 38) o compatible con éste (art. 39). En segundo lugar, en la edificación legitimada por licencia cabe distinguir dos supuestos: que la licencia no fuese conforme con el ordenamiento urbanístico (arts. 40 y 240) o que fuese conforme a aquél [art. 23.1 d)]. De otra parte, para que la edificación se incorpore al patrimonio del titular es necesario que la licencia no esté caducada (en caso contrario, habrá de estarse a lo dispuesto por los arts. 35 y 36) y que sea conforme al ordenamiento (y si no es así serán de aplicación los arts. 38 a 40).

No pueden compartirse, en primer término, los argumentos que se han hecho valer frente al art. 38.1 T.R.L.S., atinente a las edificaciones sin licencia que sean incompatibles con el planeamiento, en cuyo caso se dispone la demolición sin indemnización, previa la instrucción del preceptivo expediente, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable (apartado 1), por cuanto en sí mismo se muestra respetuoso con el bloque de la constitucionalidad a la luz de la doctrina expuesta. En efecto, el art. 38.1 T.R.L.S. se limita, de una parte, a impedir la patrimonialización de una edificación que ha incumplido ese doble requisito, y, de otra, a establecer una garantía de procedimiento encaminada a verificar el efectivo incumplimiento, lo que también tiene su apoyo en el mismo art. 149.1.18.º C.E.

Sin embargo, los apartados 2 y 3 del art. 38 T.R.L.S., aunque regulan materias que, sin duda, guardan una estrecha relación con otras facultades urbanísticas básicas —el derecho al aprovechamiento y a edificar—, y con la indemnización expropiatoria, y conectan, por tanto, con claras competencias estatales, en su concreta expresión normativa exceden de la competencia estatal e invaden la urbanística, máxime si situamos estos apartados en el entero contexto del texto refundido y de los preceptos a que explícita o implícitamente se refieren. El criterio general y mínimo que deriva del art. 38.1 T.R.L.S. —la no adquisición de la edificación sin licencia e incompatible con el planeamiento— queda a cubierto con toda evidencia por las condiciones básicas ex art. 149.1.1.º C.E. Tampoco es contrario al orden constitucional de distribución de competencias que se puedan

anudar ciertas consecuencias mínimas al factor tiempo, como pretenden los apartados 2 y 3 del art. 38 T.R.L.S. La cuestión radica en que, en conexión con los respectivos preceptos del T.R.L.S., establecen, no ya sólo unos principios o criterios mínimos —unas condiciones básicas—, sino un régimen jurídico que por su complitud rompa el adecuado equilibrio con la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas. A mayor abundamiento, el art. 38.3 T.R.L.S., en cuanto alude a la obligada expropiación o venta forzosa, incurre en el mismo motivo de inconstitucionalidad a que se ha hecho referencia al enjuiciar los arts. 30.3, 34 y 36.2 T.R.L.S.

El art. 39 T.R.L.S., relativo a la edificación sin licencia (o sin ajustarse a sus condiciones) pero compatible con el planeamiento, permite su legalización y, con ello, la patrimonialización del derecho. Es evidente que esta previsión del precepto tiene cobertura en el art. 149.1.1.º C.E. Sin embargo, el art. 39 T.R.L.S. no se detiene ahí sino que, además, concreta que la legalización se haga «mediante solicitud de la correspondiente licencia en el plazo que establezca la legislación urbanística aplicable, o, en su defecto, en el de dos meses a contar desde el oportuno requerimiento, si ya se hubiese adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico», a lo que añade que «si faltase sólo para la adquisición del mencionado derecho la realización de la urbanización, la legalización exigirá también el cumplimiento de dicho deber». De su lectura se infiere, en efecto, que, lejos de optar por una regulación más general o principal, el art. 39 T.R.L.S. concreta cómo ha de llevarse a cabo la legalización («mediante la solicitud de la correspondiente licencia»); el plazo por defecto (dos meses); o el momento a partir del cual ha de contarse; así como las hipótesis posibles (si faltase o no la realización de la urbanización). De ahí que, en virtud de la doctrina mantenida y en coherencia con cuanto antecede, sea necesario declarar la inconstitucionalidad del precepto a partir de la expresión «mediante la solicitud de la correspondiente licencia...» hasta el final del art. 39 T.R.L.S.

Dada, pues, la redacción del precepto, dentro de la específica opción del legislador estatal, sólo puede ser entendido conforme con la Constitución el primer inciso: «la edificación realizada sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones pero compatible con el planeamiento puede ser objeto de legalización». Debe observarse que aquí la mención de la licencia es puramente instrumental para referirse a la elusión formal del acto de control o fiscalización, en su caso, de la Administración competente, sin que el art. 39 T.R.L.S., como es bien claro, pretenda en modo alguno establecer su régimen jurídico o su misma existencia.

No puede prosperar la impugnación deducida frente al art. 40, en sus apartados 1 y 2, que regula los distintos supuestos en que puede encontrarse el propietario cuando realiza una edificación al amparo de una licencia posteriormente declarada ilegal y su no incorporación al patrimonio del titular, extremo éste en estrecha relación con la responsabilidad administrativa (art. 240, no impugnado); y la valoración del terreno a todos los efectos de conformidad con facultades adquiridas, lo que conecta además con otros preceptos calificados por la Ley de «aplicación plena» (arts. 48 a 57). En todo caso, resulta evidente que la regulación de carácter general o principal que realizan los dos primeros apartados del art. 40 T.R.L.S. no ha desbordado las competencias estatales.

Conclusión distinta merece, sin embargo, la concreta redacción del apartado 3 del art. 40 T.R.L.S. En efecto, aunque la materia que a él subyace también tiene apoyo en la competencia estatal —la expropiación o venta forzosa si no se hubiere adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico cuando solicitó la licencia anulada— su con-

tenido se ha extralimitado por la vía de fijar un complejo presupuesto de hecho al que anuda ciertos efectos que incumbe a las Comunidades Autónomas determinar, tal como ya hemos razonado. Todo ello sin perjuicio de que el carácter imperativo de la expropiación o venta forzosa deba igualmente ser declarado inconstitucional, en coherencia con cuanto se ha señalado en los arts. 30.3, 34, 36.2 y 38.3 T.R.L.S.

Por lo demás, no es atendible la impugnación del recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares del apartado 4 del art. 40, habida cuenta de que del suplico de la demanda se deduce que la impugnación se contrae a su condición de norma básica, siendo así que con arreglo a la Disposición final única del T.R.L.S. dicho precepto tiene carácter supletorio.

Finalmente, ha de rechazarse la impugnación del art. 41 cuyo primer apartado se limita a establecer el deber de abonar a la Administración el valor urbanístico del exceso de aprovechamiento urbanístico que le correspondía al propietario —pues ello encaja igualmente en el art. 149.1.1.º C.E.—, en tanto que el segundo exceptúa de ese deber a los terceros adquirentes de buena fe amparados por la protección registral, norma que encuentra perfecta cobertura en el art. 149.1.8.º C.E.

En suma, pues, son inconstitucionales los arts. 38.2 y 3; el art. 39 (a partir de la expresión «mediante solicitud de la correspondiente licencia...» hasta el final) y el art. 40.3.

l) (Art. 42.1, 2 y 3, «Consecuencias de la inactividad de la Administración ante el incumplimiento»).

La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90 contra el art. 77 Ley 8/1990) alega que la concreción y aplicación urbanística de las bases estatales sobre el régimen local sólo pueden hacerlas las Comunidades Autónomas de acuerdo con su competencia exclusiva. El precepto resultaría inconstitucional, en consecuencia, porque no cabe desde la legislación urbanística establecer «bases sobre las bases» del Régimen de la Administración Local (Antecedente núm. 7.N). La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares alega la vulneración de los arts. 137 y 140 C.E., por un lado, y las competencias urbanísticas autonómicas, de otro. Las alegaciones del Abogado del Estado —recogidas en el Antecedente núm. 22.H en relación al art. 77 Ley 8/1990— se resumen en negar que el art. 42 establezca «bases sobre bases» en el caso concreto, esquema argumental que, por otra parte, habría rechazado la STC 132/1989 (fundamento jurídico 23), admitiendo la legitimidad constitucional de bases específicas junto con bases genéricas o comunes.

En efecto, y como ya afirmara la citada STC 132/1989, la fijación de bases no puede excluir, por sí misma, que en un determinado momento se modifiquen o completen esas bases, siempre que efectivamente se permanezca dentro de la determinación de elementos comunes tendentes a garantizar la uniformidad impuesta por la Constitución en ciertas materias (fundamento jurídico 23). La cuestión estriba, más bien, en determinar si el Estado ostenta título competencial para dictar la norma impugnada con carácter básico.

Interesa subrayar que el art. 42 T.R.L.S. pretende cerrar el sistema de expropiación o venta forzosa por incumplimiento del propietario, atribuyendo a los Ayuntamientos la obligación de ejercer la potestad expropiatoria en el plazo máximo de cuatro años (art. 42.2 T.R.L.S.), de un lado y, de otro, en caso de inactividad del Ayuntamiento, permitiendo la subrogación de las Comunidades Autónomas, una vez transcurrido el plazo de un año a que se refiere el art. 42.1 T.R.L.S. El precepto en cuestión, pues, no se limita a establecer unos deberes urbanísticos de carácter básico, ni a atribuir a los Ayuntamientos la obligación de reaccionar ante su eventual

incumplimiento con la expropiación o la venta forzosa, sino que, además, prevé la posibilidad de que no actúen. Ha de notarse, en primer término, que el art. 149.1.1.º C.E., como ha quedado dicho, no autoriza a regular el ejercicio de la potestad expropiatoria (subrogación; comunicación; Administración expropiante), puesto que, por su virtud y en relación con el art. 149.1.18.º C.E., no puede ir más allá del establecimiento de una causa *expropriandi* por incumplimiento de un deber básico. En consecuencia, los apartados 1 y 2 del art. 42 T.R.L.S. no pueden tener carácter básico y, por consiguiente, tal calificación es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en aplicación de la doctrina ya reiterada.

El art. 42.3 T.R.L.S., por el contrario, entronca con las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana en la medida en que determina la posibilidad de que los propietarios puedan iniciar o proseguir el proceso de urbanización, edificación y de adquisición de facultades urbanísticas correspondientes en tanto no se les notifique la iniciación del expediente declarativo del incumplimiento de deberes urbanísticos. No obstante lo cual, es evidente que su formulación normativa excede ya de las condiciones básicas, puesto que lejos de fijar una regla genérica, como la que pudiera consistir en que la simple incoación puede no impedir el ejercicio del derecho en los términos de la legislación urbanística, determina unos supuestos en el marco del procedimiento que, en modo alguno, le corresponde al Estado determinar.

Por su parte, el segundo inciso del art. 42.3 T.R.L.S. —relativo a la reducción del 50 por 100 del aprovechamiento cuando no se hubiere adquirido— se inserta en un momento procedimental concreto, cual es la notificación del incumplimiento y, en suma, en un contexto legal, el que proporciona el entero art. 42, que impide una interpretación conforme. Ciertamente, la materia aquí regulada —valoración del derecho a efectos expropiatorios por incumplimiento— se apoya en las reglas 1.ª y 18.ª del art. 149.1 C.E., según hemos insistido, pero su concreta expresión legal desborda ese marco e invade la competencia urbanística. En consecuencia, es también contrario a la Constitución el último inciso del art. 42.3 T.R.L.S.: «con la particularidad de que el aprovechamiento susceptible de apropiación se reducirá en un 50 por 100, cuando no se hubiera adquirido ese derecho en el momento de la notificación del incumplimiento».

m) (Art. 43.3, «Consulta urbanística»).

El recurso de la Diputación General de Aragón impugna este precepto —calificado «de aplicación plena» por la Disposición final única del T.R.L.S. en virtud del art. 149.1.8.º y 18.º C.E.— porque, a pesar de las apariencias, no estaría regulando la ordenación de los registros e instrumentos públicos, sino una obligación administrativa de remisión de datos al Registro de la Propiedad, que no encontraría cobertura en el art. 149.1.8.º C.E.

No es posible, sin embargo, compartir el argumento del recurrente, puesto que, como razona la representación estatal, se trata de una norma registral inmobiliaria que se ampara en el art. 149.1.8.º C.E. cuando impone a los Ayuntamientos un deber de colaborar en la integridad y exactitud registrales y convierte un documento administrativo (certificación) en base para la práctica de un asiento registral (nota marginal), que puede tener efectos de publicidad material respecto a terceros. Como tendremos ocasión de abundar más adelante, al Estado le compete establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad, operación que es la que el art. 43.3 T.R.L.S. contempla.

## F) Título II del T.R.L.S.: «Valoraciones»

18. (Título II, «Valoraciones»: Arts. 46 a 57, «Disposiciones generales» y «Valoración de terrenos»).

Estos artículos son «de aplicación plena», según se establece en la Disposición final única del T.R.L.S., en virtud del art. 149.1.8.º y 18.º C.E.

Tan sólo el órgano de gobierno de la Diputación General de Aragón ha impugnado los arts. 46 a 57 T.R.L.S., mientras que los demás recurrentes pretenden la declaración de inconstitucionalidad del art. 47b) T.R.L.S. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugna asimismo el art. 48.2 T.R.L.S.

Lo que cuestiona la Diputación General de Aragón no es la concreta regulación de los arts. 46 a 57 T.R.L.S., sino la posibilidad misma de que el Estado pueda establecer una normativa sobre valoraciones, sea ésta plena o básica, y a esa cuestión habrá de circunscribirse el objeto de nuestro análisis, puesto que, en palabras del recurrente, las valoraciones no son de la competencia estatal.

Centrada así la cuestión, importa sintetizar cuáles sean los motivos de impugnación alegados (Antecedentes núms. 10.B, *in fine*, 10.D y 28.D, en relación con los recursos del Gobierno aragonés, y núms. 22.I y 35.E, en lo que hace a las alegaciones del Abogado del Estado). Ha de notarse, sin embargo, que las alegaciones de las partes se encuentran referidas básicamente a lo dispuesto en la Ley 8/1990, sin que hayan sido actualizadas convenientemente en relación con el T.R.L.S. de 1992, siendo así que la sistemática y contenido de sus preceptos no resultan ya del todo coincidentes.

Aplicando por extensión la doctrina de la STC 37/1987 según la cual a la ley autonómica le es lícito establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, el Gobierno aragonés sostiene que tampoco las valoraciones, como figura susceptible de regulación autónoma, son de la competencia estatal, en atención al carácter instrumental de la expropiación forzosa. El recurrente considera, en efecto, que el régimen de valoraciones completa el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, habida cuenta de que las valoraciones urbanas o urbanísticas no tienen por razón de ser la determinación cuantitativa del justiprecio indemnizatorio, sino que vienen a ser un elemento más de la estructura esencial del derecho de la propiedad urbana, al servicio precisamente de su función social —cuya definición corresponde al legislador autonómico—. Simplemente por razones de congruencia jurídica el *quantum* indemnizatorio ha de coincidir con el valor así incorporado al derecho de propiedad de que se trate. En definitiva, pues, la valoración urbanística de los terrenos habría de entenderse atribuida, como competencia exclusiva, a las Comunidades Autónomas, pues ni siquiera la competencia estatal para la legislación sobre expropiación forzosa resulta título suficiente para atraer dicha materia, ya que se trata de competencias de diferente naturaleza, por lo que necesariamente han de tener un distinto objeto jurídico.

No se puede compartir, planteado en esos términos, la argumentación del recurrente, sin perjuicio de que sostenga tesis diversas en sus escritos de recurso 2.486/90 y 2.341/92, ya que la base de su razonamiento descansa en la pretendida disociación entre la «valoración urbanística» como parte del derecho de propiedad —que correspondería exclusivamente a las Comunidades Autónomas en el bien entendido de que a ellas compete, también en exclusiva, la regulación de la propiedad urbana, extremo éste que tampoco es aceptable— y la «determinación del justiprecio» como elemento de la legislación sobre expropiación forzosa que

sí correspondería al Estado. Es éste justamente el razonamiento que le lleva, como reconoce de forma explícita, a no impugnar las normas de «determinación del justiprecio» que contenía la Ley 8/1990 (arts. 81 a 85) —que aparecían, en 1990, no en 1992, sistemáticamente separadas de las normas reguladoras de la valoración urbanística— por entender que es al Estado al que le compete establecerlas en virtud del art. 149.1.18.º C.E.

Esta lógica, sin embargo, quiebra en su ulterior recurso: aunque mantenga la misma tesis de fondo en el recurso 2.341/92 deducido contra el T.R.L.S. de 1992, ahora se impugnan también las normas reguladoras de la «determinación del justiprecio», esto es, aquellos preceptos que no fueron recurridos en 1990 por reconocer expresamente que la competencia correspondía al Estado (en concreto: 51.3, 54, 55, 56, 57, 58 y 61 T.R.L.S., trasunto de los arts. 81 a 85 Ley 8/1990), lo que pone de relieve, por otra parte, la dificultad, a efectos competenciales, de hacer una distinción tan tajante (que incluso le llevó a impugnar el art. 68 de la Ley 8/1990, hoy 50 T.R.L.S., y no el 81.1 Ley 8/1990, habiendo en éste último una remisión evidente a los arts. 66 a 72, 68 incluido, de la misma Ley). Ello supone, desde otro orden de consideraciones, que el recurso 2.341/92 impugna todos los preceptos que son expresión de los arts. 81 a 85 de la Ley 8/1990, lo que implica que, como consecuencia del reiterado defecto de apoderamiento en el que se ha incurrido, no es posible entrar al análisis del recurso de la Diputación General de Aragón deducido contra los referidos artículos 51.3, 54, 55, 56, 57, 58 y 61 T.R.L.S.

No obstante, hemos de enjuiciar, de un lado, las afirmaciones generales vertidas por el indicado recurso en torno a la pretendida competencia exclusiva autonómica para fijar las valoraciones urbanísticas en relación con los restantes preceptos (arts. 46, 47, 48, 49, 50, 51.1 y 2, 52 y 53 T.R.L.S.) y, de otro, la impugnación de los recursos de la Generalidad de Cataluña y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares frente al art. 47 b) y 48.2 T.R.L.S..

19. Si bien es cierto que las denominadas «valoraciones» están desconectadas en el T.R.L.S., en ciertos supuestos, de la operación expropiatoria y, en consecuencia, de la misma determinación del justiprecio (transferencias de aprovechamientos urbanísticos; indemnización por alteración del planeamiento; etc), ello no obsta, como a continuación veremos, para que a efectos competenciales sean reconducibles a los mismos títulos. No cabe compartir, como hemos adelantado, la única tesis de la que ahora hemos de ocuparnos, esto es, que la valoración es de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, ya que tal alegato olvida que la valoración urbanística entronca con el art. 149.1.18.º C.E. que, como hemos reiterado en jurisprudencia constante y en esta Sentencia, es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del art. 149.1.18.º C.E. la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional (STC 37/1987, fundamento jurídico 6). A mayor abundamiento, la valoración se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del art. 149.1.1.º C.E., aunque es el art. 149.1.18.º C.E. el que tiene aquí una mayor relevancia. Ha de rechazarse, por consecuencia, tal impugnación, sin necesidad de enjuiciar si los referidos preceptos exceden de lo que el art. 149.1.18.º C.E. autoriza, cuestión esta que no ha sido planteada.

Por último, las representaciones de la Generalidad de Cataluña y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares pretenden la declaración de inconstitucionalidad del art. 47 b) T.R.L.S. por su conexión con los arts. 237 a 241 T.R.L.S. al que aquél se remite, y cuyo carácter básico también impugnaron. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares añade que nada habría que objetarle al artículo 47 b) T.R.L.S. si se suprimiera la referencia a los citados preceptos. En rigor, pues, se cuestiona la coherencia formal de la calificación de norma «de aplicación plena» cuando lo que dispone no es sino su remisión a normas básicas.

En cuanto al primer punto, hemos de remitirnos al enjuiciamiento de los arts. 237 a 241 T.R.L.S., de los que más adelante nos ocuparemos, no sin adelantar que encuentran cobijo en el art. 149.1.18.º C.E. De ahí que no quepa hacer reproche alguno al artículo en cuestión en lo que a este punto concierne. Por otra parte, el art. 47 b) T.R.L.S. introduce un elemento innovador respecto de los preceptos de referencia, que es además su propia razón de ser: el momento al que habrá de referirse la valoración. No es incoherente, desde un punto de vista formal, que su verdadero contenido normativo se apoye en una competencia exclusiva del Estado —la valoración se entenderá referida al momento de la publicación de la aprobación definitiva del nuevo planeamiento— y que los supuestos en los que se aplica sean los recogidos en normas de carácter básico ex art. 149.1.18.º C.E. (arts. 237 a 241), puesto que mientras esos supuestos indemnizatorios tienen carácter mínimo y, por consiguiente, susceptible de desarrollo diverso, la regulación del momento al que ha de referirse la valoración se agota en sí misma. Circunscrito nuestro examen a esta cuestión formal, nada más cabe decir de su contenido y, por tanto, ha de declararse en la conformidad del art. 47 b) T.R.L.S. con el bloque de la constitucionalidad.

Por lo que al art. 48.2 T.R.L.S. se refiere, el reproche del Letrado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se centra en cuestiones de técnica legislativa —eventual contradicción con otros preceptos del mismo T.R.L.S.— o de oportunidad —si conlleva o no un plus valorativo en relación con el valor inicial derivado de la mera clasificación urbanística—, pero ni lo uno ni lo otro es relevante para declarar su inconstitucionalidad. Por lo demás, del hecho de que se haga depender su valoración de la calificación urbanística —y, en consecuencia, del grado de adquisición de los derechos urbanísticos, extremo este que silencia el recurrente— no enerva la competencia estatal para fijar normas de valoración urbanística a efectos expropiatorios, conforme a lo razonado.

20. (Título II, «Valoraciones»: arts. 59.1 y 2; 62).

a) (Art. 59.1 y 2, «Suelo urbano»).

La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.342/92) impugna este precepto por regular materia propiamente urbanística, conforme a la argumentación ya expuesta (art. 3.1 y ss. T.R.L.S.). La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reitera frente al art. 59.1 y 2 los mismos motivos de impugnación que ante los arts. 27 y 32 ya examinados, a pesar del distinto objeto regulado. Añade finalmente que esta pormenorizada regulación del artículo en cuestión vulnera el concepto de bases al impedir a las Comunidades Autónomas cualquier posibilidad de desarrollo normativo. La Diputación de Aragón entiende que el precepto agota la normación de la materia, de tal modo que no se compadece con el concepto de norma básica. El Abogado del Estado se remite a sus alegaciones en relación con el art. 38 de la Ley 8/1990

por entender que el precepto aquí impugnado recoge en realidad el contenido del citado art. 32.

Para el debido enjuiciamiento de este precepto ha de tenerse en cuenta que no es sino una mera consecuencia, a nuestro limitado propósito, de lo dispuesto por el art. 32 T.R.L.S. Igualmente, no debe olvidarse, con carácter preliminar, que también en el entramado del T.R.L.S. el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación y su valoración constituyen en cierto modo las dos caras de una misma moneda, no fácilmente escindibles, sin que, en consecuencia, puedan tampoco disociarse en todo caso los títulos de los arts. 149.1.1.º y 18.º C.E. al analizar cada uno de los preceptos impugnados, sin perjuicio de que, en determinados supuestos, tenga una mayor relevancia o peso específico un título sobre otro.

Procede, en todo caso, remitirnos a cuanto ya hemos declarado en torno al art. 32 T.R.L.S., con la salvedad de que en el art. 59 T.R.L.S. es la óptica de la valoración de los terrenos a expropiar la que predomina y de que, por tanto, sea el art. 149.1.18.º C.E. (legislación de expropiación forzosa) el que entre en juego. De ahí que, en coherencia con lo razonado en relación con el art. 32 T.R.L.S. (y 27.1 y 2 T.R.L.S.), y por los mismos argumentos, deba concluirse en la inconstitucionalidad del art. 59.1 y 2 T.R.L.S., no tanto porque el Estado carezca de toda competencia sobre la materia, cuanto por la concreta —y detallada— forma de ejercerla.

b) (Art. 62, «Valoración del suelo urbano sin aprovechamiento tipo»).

La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90 contra la Disp. adic. sexta Ley 8/1990) alega que este precepto es de contenido marcadamente urbanístico, de manera que no cabe su imposición como regulación básica, sin que el Estado disponga de título competencial alguno para una nueva determinación de dicho aprovechamiento. Considera además que no se compadece bien una norma básica con el carácter supletorio de sus prescripciones respecto del planeamiento. La Diputación de Aragón (recurso núm. 2.486/90) afirma que el Estado carece de competencia urbanística, por lo que, en consecuencia, no puede modificar un texto preconstitucional (el art. 105 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976) que ahora reforma el artículo 62 impugnado. En su recurso núm. 2.341/92 se remite a la argumentación esgrimida ante el art. 27.4. Por último, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reproduce los mismos motivos de inconstitucionalidad formulados respecto de los arts. 27, 32 y 59.1 y 2. El Abogado del Estado justifica esta regulación en la competencia exclusiva del Estado para determinar la valoración de los bienes objeto de expropiación en virtud del art. 149.1.18 C.E. en los términos ya recogidos (antecedente núm. 22.G, H e I). Particularmente insiste, en lo que hace al precepto impugnado, en que el texto refundido no puede ser considerado competencialmente homogéneo, es decir, un texto que pueda ser adscrito exclusivamente a la materia «ordenación del territorio y urbanismo» del art. 148.1.3.º C.E., sino que, por el contrario, muchos de sus artículos pueden quedar comprendidos dentro de esferas de competencia reservadas al Estado, lo que sucede muy en particular en el ámbito expropiatorio. Por lo demás, la razón de que este precepto tenga carácter de norma básica, en tanto que el régimen legal de valoraciones que contiene el texto refundido es de aplicación plena, obedece al estrecho vínculo existente entre la valoración a la que se refiere el precepto en cuestión (valoraciones del suelo urbano sin aprovechamiento tipo) y el aprovechamiento tipo cuyos aspectos esenciales han sido declarados básicos. No en vano, concluye, el texto refundido no sólo reforma el régimen urbanístico —y una

de sus reformas esenciales es precisamente el derecho al aprovechamiento urbanístico—, sino que es en cierto modo una Ley de valoraciones. En suma, ostenta carácter básico por las mismas razones que los preceptos con los que guarda una relación necesaria (arts. 27, 31 y 95 y siguientes). Subraya, en fin, que el estándar de un metro cuadrado construible por cada metro de suelo tiene carácter dispositivo, para el caso de que no haya plan o éste no atribuya aprovechamiento lucrativo a un terreno no incluido en una unidad de ejecución.

Antes de entrar en el examen del tema central, conviene salir al paso de la pretendida contradicción en que se dice incurre el sistema, por atribuirle la Disposición final única del T.R.L.S. al art. 62 T.R.L.S. carácter básico en lugar de la «plena aplicabilidad», como se predica de otros preceptos que también se refieren al régimen de valoración. En este extremo, por su paralelismo con el aprovechamiento tipo, ha de estimarse que también es de competencia estatal. Ha de tenerse en cuenta, en efecto, que el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, como ya hemos declarado (art. 27, entre otros), constituye un elemento capital de la propiedad urbana y, en consecuencia, el Estado puede establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, así como, en forma paralela, su valoración.

Cuestión distinta es la planteada por el recurso de la Generalidad de Cataluña en punto a que difícilmente puede encajar con el concepto de norma básica la supletoriedad que de su contenido predica el segundo párrafo del art. 62.1 («en defecto de planeamiento o cuando éste no atribuya aprovechamiento lucrativo alguno»). Esta conclusión, sin embargo, no puede ser atendida, si se hace una adecuada interpretación del precepto. Ha de notarse que en rigor no se trata de una «norma básica supletoria» en el sentido a que se refiere el art. 149.3 C.E., puesto que su propósito no es otro que el de garantizar a los solos efectos de su valoración—en ausencia del planeamiento o ante el silencio de éste—un aprovechamiento mínimo en todo caso (el de un metro cuadrado construible por cada metro de suelo), carácter mínimo que sí se compadece con el concepto de norma básica. Así entendido, y no como mera norma supletoria por definición desplazable por la aplicación de otras normas preferentes, resulta ajustada al concepto formal de norma básica y, por consiguiente, conforme con la Constitución.

Importa tener en cuenta que el precepto impugnado, como las alegaciones han puesto de manifiesto, no constituye sino otro supuesto de valoración (del suelo urbano sin aprovechamiento tipo) en íntima conexión con otros artículos que ya han sido enjuiciados (arts. 27.4, 30 a 32, 36, 38, 59) y a los que el propio art. 62 se remite, y sin que, por lo demás, exista razón alguna para que no sea de aplicación la doctrina ya expuesta en relación con aquéllos.

En consecuencia, aunque la materia regulada entronque con evidentes competencias estatales, la mayor parte de la regulación del art. 62 T.R.L.S. ha de tenerse por contraria al orden constitucional de competencias. La remisión que hacen tanto el primer párrafo del apartado 1.º como el apartado 2.º en su integridad a otros preceptos del texto refundido ya analizados excusan de cualquier otro razonamiento. Sin embargo, la regla que sienta el párrafo segundo del art. 62.1 T.R.L.S. a efectos de valoración—un metro cuadrado construible por cada metro de suelo—merece una consideración más detenida.

Como ya advertíamos (confróntese art. 27 T.R.L.S.), el legislador estatal bien podría fijar un contenido mínimo del derecho de propiedad urbana como lo hace en la regla que por defecto establece el art. 62.1 T.R.L.S. Si

bien es cierto que tal criterio, como es obvio, no constituye una regla aislada, ni siquiera en el seno del mismo precepto, no lo es menos que, declarada la inconstitucionalidad del primer párrafo del art. 62.1 y del entero 62.2 T.R.L.S., podría pensarse que el párrafo segundo del art. 62.1 T.R.L.S. admite una interpretación conforme.

No obstante, una lectura atenta del citado párrafo impide obtener una conclusión tal, toda vez que la regla del metro cuadrado construible por cada metro de suelo se inscribe en una relación insalvable de figuras urbanísticas cuya regulación excede de la competencia estatal: la hipótesis misma de «planeamiento que no atribuye aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en unidad de ejecución» y la referencia al «uso predominante en el polígono fiscal en el que resulte incluido». Lejos de establecer un supuesto genérico al que anudarle unas consecuencias o efectos valorativos, el párrafo segundo del art. 62.1 T.R.L.S., coherente con el encabezamiento que lo intitula («valoración del suelo urbano sin aprovechamiento tipo») y con el resto del precepto y el entero texto refundido, pretende cerrar el sistema, y su consecuencia no es sino la predeterminación de un concreto modelo urbanístico.

En suma, pues, el art. 62 T.R.L.S. es contrario al sistema constitucional de distribución de competencias.

21. (Arts. 60. «Suelo urbanizable programado» y 61. «Terrenos destinados al Patrimonio Municipal del Suelo y otros fines de interés social»).

Los arts. 60 y 61 T.R.L.S., a juicio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por conexión con lo alegado al examinar los arts. 32.3, 59.1 y 2.º y 278.1 T.R.L.S., no pueden tener carácter de aplicación plena en la medida en que reiteran el contenido de los artículos citados; en consecuencia, carece el Estado de competencia para establecer la valoración a efectos expropiatorios en estos supuestos.

La primera cuestión que se nos plantea directamente es la relativa a la «aplicabilidad plena» de los arts. 60 y 61 T.R.L.S. Es cierto que, como hemos declarado, el art. 149.1.18 C.E. reserva al Estado en exclusiva la legislación sobre expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica (STC 37/1987, fundamento jurídico 6). Pero tampoco ello supone que ostente la competencia exclusiva para regular cualquier especie expropiatoria, esto es, para regular por completo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa, toda expropiación especial por razón de la materia, al margen de que ostente o no competencias sobre el sector material de que se trate.

En el presente caso, dada la naturaleza artificial de la propiedad urbana, parece claro que la legislación del Estado no puede predeterminar el modelo urbanístico por la vía de introducir especies o supuestos—estrictamente urbanísticos— a los que anudar determinadas consecuencias jurídicas, incluyendo las técnicas de calificación y clasificación, los instrumentos de planeamiento, etc., porque tal interpretación de la competencia estatal vaciaría de contenido, al menos potencialmente, la competencia urbanística autonómica (art. 148.1.3.º C.E.). Y ello es lo que sucede en el supuesto enjuiciado, en el que, so pretexto de establecer la valoración de los terrenos a obtener por expropiación, en concreto del suelo urbanizable programado y de terrenos destinados al Patrimonio Municipal del Suelo y otros fines de interés social, se fijan con carácter «pleno» tanto el porcentaje correspondiente, como, a su través, referencias a clases de suelo y técnicas de ejecución, que no compete al Estado establecer. En consecuencia, y en coherencia con lo que hemos afirmado respecto de los arts. 27 y siguientes del T.R.L.S., ha de declararse la inconstitucionalidad de los arts. 60 y 61 T.R.L.S.

### G) Título III del T.R.L.S.: «Planeamiento urbanístico del territorio».

22. (Título III, «Planeamiento Urbanístico del Territorio»: Plan Nacional de Ordenación. Arts. 65, 66, 67, 107, 112, 118.1 y 126.1).

El denominado «Plan Nacional de Ordenación» se inserta, sistemáticamente, en el título III del T.R.L.S., que lleva por rúbrica «Planeamiento Urbanístico del Territorio», y aparece regulado dentro del capítulo en el que se contienen las diversas clases de planes o instrumentos de ordenación.

No es sólo esta perspectiva sistemática la que permite el encuadramiento del Plan Nacional en la tipología de los instrumentos de planeamiento de ordenación del territorio en sentido estricto y de urbanismo, sino que es el propio contenido material que le atribuye el art. 66 T.R.L.S. el que determina su calificación como un virtual Plan de ordenación territorial y urbanismo.

En efecto, el objeto o contenido material del Plan Nacional de Ordenación —que trae causa de la formulación contenida en los arts. 6 y 7 del T.R. de la L.S. de 9 de abril de 1976— participa de las características esenciales de los planes de ordenación del territorio, en cuanto asigna usos al suelo o terreno a través de las directrices territoriales, se dirige al reequilibrio regional en el ámbito económico y tiene en cuenta los aspectos medioambientales para lograr la calidad de vida y el bienestar social, incidiendo también en el ámbito supranacional en cuanto al espacio europeo.

Si a las referidas notas o elementos característicos del Plan Nacional, añadimos la vinculación de sus directrices para las actividades con incidencia territorial de las demás Administraciones públicas, que establece el art. 67 T.R.L.S., ha de concluirse en que nos hallamos ante un Plan de ordenación del territorio y urbanismo que viene a superponerse —en la escala jerárquica del planeamiento— a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de competencia de las Comunidades Autónomas, vinculando así las decisiones sobre planificación territorial que estos entes públicos pueden adoptar en ejercicio de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo.

A la luz de lo expuesto, el Plan Nacional de Ordenación, así configurado, invade la referida competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues en virtud de la eficacia vinculante que a dicho Plan atribuye el art. 67 T.R.L.S., las políticas territoriales de las Comunidades Autónomas quedan condicionadas desde el mismo Plan Nacional y por su propia eficacia, así como por las eventuales actualizaciones o revisiones de que sea susceptible el instrumento de planeamiento que ahora enjuiciamos.

No empece a lo anterior el que tanto el art. 65.1 como el art. 66, *in fine*, especifiquen que la ordenación realizada por el Plan nacional se contrae al ejercicio de las competencias estatales, pues una tal cláusula, por sí misma, no es suficiente para amparar en títulos competenciales atribuidos al Estado por el orden constitucional de competencias regulaciones que por su contenido material se encuadran en competencias atribuidas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, como es el caso de la ordenación del territorio *stricto sensu* y urbanismo [art. 148.1.3 C.E. y los correspondientes Estatutos de Autonomía, STC 149/1991, fundamento jurídico 4. B) d)]. Hemos de recordar, a este propósito, que los vicios o defectos en que incurra el legislador, por incompatibilidad con el texto constitucional, no resultan sanados por ulteriores declaraciones de respeto al orden de competencias (STC 118/1996).

No obstante, ha de afirmarse que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1, 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.).

No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, *ad exemplum*, el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del art. 149.1.3.º C.E., establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994).

Ha de declararse así la inconstitucionalidad por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, de los arts. 65, 66 y 67 T.R.L.S., y demás preceptos concordantes. En concreto, deben declararse igualmente inconstitucionales por su conexión los arts. 107 T.R.L.S. (por el que se regula la formulación del Plan); 112 T.R.L.S. (relativo a su tramitación y remisión a las Cortes); 118.1 T.R.L.S. (que atribuye la competencia de aprobación a las Cortes Generales); y el art. 126.1 T.R.L.S. (sobre su revisión y suspensión).

23. (Título III, «Planeamiento Urbanístico del Territorio». Arts. 72.1 y 3.A; 78.2).

a) (Art. 72.1 y 3.A, «Determinaciones del Plan General»).

En idénticos términos, impugna la Generalidad de Cataluña el art. 72.1; en cambio, al art. 72.3.A.b) es objeto de impugnación, aunque no sea básico, porque se corresponde con el art. 33.5 de la Ley 8/1990 que sí lo es. La Diputación General de Aragón no impugna, sin embargo, este último precepto, a pesar de que en su recurso núm. 2.486/90 sí se dirigió contra el art. 33.5 de la Ley 8/1990. En la argumentación del recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares subyace la idea de que una cuestión es que la normativa básica a la que se refiere el precepto (valoraciones y régimen urbanístico de la propiedad) deba ser atendida y otra, muy distinta, es que deba serlo justamente a través del planeamiento, imponiéndole concretas determinaciones, puesto que se trata de una competencia urbanística autonómica. Para la representación estatal, el art. 72.1 no es más que un mero recordatorio de que las determinaciones del texto refundido de la Ley del Suelo deben hacerse efectivas en lo que hace al régimen urbanístico de la propiedad y al de las valoraciones, según su respectiva naturaleza (normas básicas, supletorias o de «aplicación plena»), siendo un precepto puramente remisivo y, por consiguiente, competencialmente inocuo. Alega, en fin, que si este Tribunal privara a alguno de aquellos preceptos de su carácter básico o de aplicación plena, ello repercutiría en la fuerza vinculante que hubiera de tener sobre el planeamiento general, pero en nada afectaría al art. 72.1 T.R.L.S.

Este último argumento no puede ser enteramente compartido, puesto que el citado art. 72.1 T.R.L.S. sí tiene un concreto contenido normativo adicional de carácter formal respecto de las normas que se refieren tanto al régimen urbanístico de la propiedad del suelo

cuanto al sistema de valoraciones, que consiste precisamente en que sea el Plan General Municipal de Ordenación o instrumento de planeamiento análogo y no otro el que sirva de vehículo para recoger las determinaciones necesarias que hagan efectivas aquellas normas. Ha de darse la razón, por tanto, al recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, puesto que el art. 72.1 T.R.L.S. implica que el legislador estatal impondría cuál habría de ser el instrumento urbanístico a través del cual deban encontrar aplicación unas normas básicas o de «aplicación plena», y sin que tal concreción pueda quedar al abrigo de los títulos competenciales estatales, ni en el concepto de norma básica, siendo así que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en materia de urbanismo. Tampoco en el caso de que la expresión legal «instrumentos de planeamiento análogos que puedan prever las Comunidades Autónomas» se entendiera con tal amplitud que fuera susceptible de albergar cualquier instrumento urbanístico podría concluirse en la constitucionalidad del carácter básico del art. 72.1 T.R.L.S. Y ello porque, al margen de que una inteligencia tan amplia del precepto se compadece mal con su literalidad, el Estado no puede decidir la forma en que haya de llevarse a cabo, cuando ello no es una consecuencia necesaria u obligada, que se desprenda de forma inequívoca del núcleo de la competencia estatal (art. 149.1.1.º C.E.).

En suma, pues, las Comunidades Autónomas habrán de respetar la legislación materialmente básica a la que se refiere el precepto impugnado, pero la elección de los instrumentos cae bajo su competencia, criterio éste, por otra parte, escrupulosamente respetado en otros preceptos del mismo texto refundido, como en el caso del art. 24 en el que se establece el contenido elemental del derecho a urbanizar, indicando que se adquiere con la aprobación del planeamiento preciso en cada clase de suelo (apartado 1). Ha de declararse, por tanto, que el art. 72.1 es contrario al orden constitucional de competencias.

Por lo demás, debe rechazarse la impugnación del art. 72.3.A.b) T.R.L.S. puesto que, como el mismo recurrente admite, no se trata de una norma básica, único motivo de impugnación recogido en el suplico de la demanda.

b) (Art. 78.2, «Normas Subsidiarias Municipales. Determinación»).

La Generalidad de Cataluña impugna este artículo por los mismos motivos que los alegados contra el art. 65 T.R.L.S. Con relación a este precepto la Diputación General de Aragón incurre en un defecto de apoderamiento [fundamento jurídico 3 B)]. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reproduce los mismos argumentos recogidos en el apartado anterior, si bien haciendo constar que en este caso se refieren a las determinaciones que deben contener las Normas Subsidiarias Municipales en cuanto a la delimitación de áreas de reparto y fijación de aprovechamiento tipo. Para la representación estatal, este artículo tiene una justificación similar a la del art. 72.1 T.R.L.S. y no es más que un mero recordatorio de la procedente aplicación de la normativa que el texto refundido contiene.

Las impugnaciones de los recurrentes han de tenerse por plenamente fundadas a la luz de la doctrina expuesta ya que el Estado carece de todo título competencial para fijar cuál haya de ser el instrumento urbanístico que deba hacer efectivas las normas básicas del texto refundido, por lo que el apartado 2 del art. 78 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

24. (Título III, «Planeamiento Urbanístico del Territorio». Capítulo II, «Áreas de reparto y aprovechamiento tipo». Arts.: 94.1 y 2; 95; 96.1 y 3; 97.1; 98; 99.1 y 2; 100).

a) (Art. 94.1 y 2, «Delimitación de áreas de reparto»).

La Generalidad de Cataluña reproduce en su recurso núm. 2.342/92 los motivos de alegación formulados contra los arts. 30.1 y 2 de la Ley 8/1990, si bien advirtiendo que en el nuevo art. 94 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 se añade el suelo calificado por las Normas Subsidiarias como apto para urbanizar, extremo éste no previsto en la Ley 8/1990. Frente al citado art. 30.1 y 2 alega que, pese a la inocuidad de sus afirmaciones, el Estado carece de competencias sobre la materia. Finalmente, considera incompatible con el concepto de base el grado de aplicación que ha previsto la Disposición adicional primera; pero es ésta una impugnación que habrá de enjuiciarse más adelante, al analizar aquella Disposición. La Diputación General de Aragón (recurso núm. 2.486/90) aduce la invasión de la competencia en materia de urbanismo, por entender que las Comunidades Autónomas, si bien con respeto del principio básico de distribución equitativa de cargas y beneficios, podrán optar por otros instrumentos para su cumplimiento, como expresión de su propia política urbanística. En su recurso 2.341/92 argumenta asimismo que tal regulación repele absolutamente el calificativo de normas básicas, dado su carácter instrumental y su grado de detalle, que, por entero, debe corresponder al legislador autonómico. En términos análogos, se pronuncia la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Subraya, sin embargo —y es éste un reproche que dirige al entero capítulo II— que la delimitación de áreas y el cálculo del aprovechamiento tipo constituyen las piezas fundamentales de la gestión urbanística que corresponde a las Comunidades Autónomas y no desvirtúan la argumentación las remisiones que se realizan a la legislación urbanística aplicable puesto que ésta terminaría por someterse a una pretendida normativa básica que regula con total concreción la materia, determinando incluso la técnica y el modo de cálculo del aprovechamiento tipo. Las alegaciones del Abogado del Estado (antecedente núm. 22.H) se sintetizan en dos consideraciones: de una parte, pone el acento en el escaso contenido imperativo del precepto impugnado, que —a su juicio— se circunscribe a prever la existencia de áreas de reparto en suelo urbano y urbanizable y a definir las unidades de ejecución; de otra, subraya la íntima y necesaria conexión que guardan las áreas de reparto para el aprovechamiento urbanístico, y las unidades de ejecución para el cumplimiento de los deberes que permiten la adquisición de aquél. En cuanto que las áreas y las unidades son técnicas para hacer efectivos deberes y derechos básicos del propietario quedan amparados por el título competencial del art. 149.1.1.º C.E. Y en su calidad de técnicas administrativas que garantizan un tratamiento común del administrado en la fijación del aprovechamiento tipo —que es la magnitud esencial de contenido económico de la propiedad— o en el cumplimiento de los deberes básicos, cabría también invocar el art. 149.1.18.º C.E.

Para la resolución de estas impugnaciones preciso es distinguir los diversos aspectos que el art. 94.1 y 2, a nuestros efectos, plantea. En primer término, por lo que hace a la figura del planeamiento a que se refiere el art. 94, el texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 contiene una redacción más respetuosa con la competencia autonómica «instrumentos de planeamiento general» que la del art. 30 de la Ley 8/1990 «los Planes Generales delimitarán...». Pese a ello, y en aplicación de la doctrina ya expuesta (art. 72.1 T.R.L.S.), ha de concluirse que una previsión semejante, por más

que pudiera calificarse de inocua, como el propio recurso del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña admite, no encuentra justificación en ningún título competencial del Estado. Por consiguiente, la expresión «los instrumentos de planeamiento general» resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

No puede prosperar, sin embargo, el pretendido exceso de delegación en que, a juicio del representante de la Generalidad, habría incurrido el art. 94.1 y 2 T.R.L.S. respecto de los arts. 30.1 y 2 de la Ley 8/1990, puesto que, en contra de lo que afirma el recurrente, el citado art. 94.1 y 2 T.R.L.S. no contiene ninguna referencia explícita a las Normas Subsidiarias, si bien es cierto —pero ello es una cuestión distinta— que implícitamente y por virtud de una interpretación sistemática del texto refundido haya de tenerse en cuenta cuanto dispone el art. 78.2, precepto del que ya ha quedado desvinculado, puesto que lo hemos declarado inconstitucional.

El contenido imperativo del precepto enjuiciado se contrae a la obligación de delimitar áreas de reparto de cargas y beneficios de suelo urbano y en los terrenos clasificados en suelo urbanizable y los afectos a sistemas generales adscritos, estableciendo su indisponibilidad para la totalidad del suelo urbano y urbanizable. La finalidad última del art. 94 T.R.L.S. estriba en hacer efectivo en el orden urbanístico el principio de igualdad que la Constitución reconoce en el art. 14 o, en otros términos, la distribución equitativa de cargas y beneficios. A este objetivo responden tanto la técnica de las áreas de reparto (art. 94) cuanto la del aprovechamiento tipo (art. 95). Ciertamente, estas técnicas —estrictamente urbanísticas— guardan una evidente relación instrumental con materias sobre las que el Estado sí ostenta ciertas competencias, en los términos ya analizados, como el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación o los deberes básicos que le son inherentes.

No obstante, y en coherencia con cuanto se ha venido afirmando, ha de subrayarse que el Estado no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos en que puedan articularse las condiciones básicas de ejercicio del derecho y del cumplimiento del deber a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. (áreas de reparto; sistemas generales adscritos; carácter indisponible de las áreas; etc.). Medios o instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística, por más que, en determinados supuestos, puedan considerarse como una consecuencia casi necesaria de la concepción del derecho de propiedad subyacente a aquellas condiciones básicas, como el establecimiento de zonas o áreas de reparto en las que hacer realidad la equidistribución y los deberes básicos. Pero la definición del régimen jurídico de tales técnicas e instrumentos que, desde luego admite configuraciones diversas, forma parte, pues, de la competencia autonómica en materia urbanística.

El Estado, como hemos venido admitiendo, y dadas las características peculiares del régimen jurídico de la propiedad del suelo, puede tomar ciertos puntos de referencia para fijar las condiciones básicas del aprovechamiento urbanístico, en cuanto derecho-deber, tales como los grandes supuestos o tipos de suelo bajo el perfil de la inexistencia, progresiva adquisición o consolidación del derecho de propiedad urbana. Lo que no puede hacer, sin embargo, como aquí sucede, es imponer una concreta técnica o definir el régimen jurídico de los instrumentos urbanísticos a su servicio, pues de aceptarse una interpretación tan expansiva del art. 149.1.1.º C.E. en relación con las competencias autonómicas en materia de urbanismo, restaría a las Comunidades Autónomas una competencia meramente residual, de desarrollo menor, que no se compadece con el orden constitucional de distribución de competencias.

Debe notarse, en efecto, que el art. 94 T.R.L.S., aun desconectado del anulado art. 27 T.R.L.S. con el que guarda una estrecha relación, persigue, como su mismo título reconoce, imponer una determinada técnica y, a la postre, la configuración del régimen de delimitación de las áreas de reparto. Áreas de reparto que, por consiguiente, no aparecen ya como una simple referencia, esto es, el Estado no se ha limitado a señalar que el aprovechamiento urbanístico deba plasmarse en instrumentos, como las áreas o zonas, en las que, cualquiera que fuere su concreto régimen jurídico, se garantice la efectividad de los deberes básicos que al Estado le corresponde establecer. Por consiguiente, el art. 94.1 y 2 T.R.L.S. es inconstitucional.

b) (Art. 95, «Aprovechamiento tipo»).

Por las mismas razones que acaban de explicitarse y en virtud de la doctrina sentada en relación con el art. 72.1 y 27 T.R.L.S., a la que hemos de remitirnos, debe concluirse que el precepto impugnado invade la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas. Como se ha dicho, el Estado tampoco ostenta título competencial alguno que le permita determinar cuáles son los instrumentos urbanísticos a través de los que es obligado cumplir las normas de contenido básico.

c) (Art. 96, «Cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano»; art. 97, «Cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbanizable»).

La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90) razona que con estos preceptos se regula el régimen de uso, tipología y gestión del suelo urbano y urbanizable, materia urbanística por antonomasia, sin que la invasión competencial se neutralice por el hecho de que estos artículos se remitan a la legislación urbanística aplicable. Con mayor precisión, la Diputación General de Aragón (recurso núm. 2.486/90) motiva su impugnación en que el Estado carece de competencias para regular el aprovechamiento tipo, ya que en esta materia destaca su carácter instrumental y de detalle que ha de corresponder por entero a la legislación autonómica, motivación que reproduce en su recurso núm. 2.341/92. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reitera los motivos de impugnación formulados ante el art. 94 T.R.L.S. El Abogado del Estado cuestiona la consistencia argumental de las impugnaciones deducidas en el sentido de que, aunque el aprovechamiento tipo sea una técnica típicamente urbanística, no por ello cabe concluir sin más que estos preceptos no puedan resultar amparados en las normas constitucionales de competencia estatal. En síntesis, la alegación de la representación estatal (antecedente núm. 22.H, arts. 32 y ss.) se resuelve en afirmar que la regulación básica del aprovechamiento tipo (la superficie construible de uso característico por metro cuadrado de suelo de un área de reparto) contiene poco más que un armazón conceptual o enumeración de los elementos fundamentales de cálculo, que es lo único que se pretende imponer con carácter uniforme para asegurar la igualdad básica en el aprovechamiento urbanístico (art. 149.1.1.º C.E.) y el tratamiento común de los administrados (art. 149.1.18.º C.E.), dado demás su evidente nexo con el régimen de valores.

No cabe compartir el argumento del Abogado del Estado, según el cual los artículos en cuestión tan sólo fijan el «armazón conceptual» para el cálculo del aprovechamiento tipo. Por el contrario, los arts. 96 y 97 T.R.L.S. exceden la competencia estatal, de acuerdo con la doctrina sentada en relación con el art. 27 T.R.L.S. y concordantes, y del que estos preceptos no son sino su coronación. Nótese, en efecto, que en sí mismos considerados los arts. 96 y 97 T.R.L.S. no admiten una interpretación conforme, aunque se entiendan desvinculados

del anulado art. 27 T.R.L.S., toda vez que establecen una fórmula cerrada y concreta, no abstracta, que sólo puede hacerse efectiva a través de toda una cadena de técnicas estrictamente urbanísticas sobre las que el Estado carece de competencia en los términos ya indicados (aprovechamiento tipo; áreas de reparto; la concreta configuración de la división del aprovechamiento lucrativo por su superficie total; etc.) e imponiendo además de forma vinculante determinadas operaciones (inclusiones o exclusiones del dotacional; coeficientes de ponderación; etc.), como salta a la vista de la mera lectura de los artículos impugnados. Esta conclusión no se desvirtúa por el hecho de que, por relación a ciertos extremos colaterales, los arts. 96 y 97 T.R.L.S. se remitan a la legislación urbanística aplicable (arts. 96.2 para el cálculo del aprovechamiento lucrativo; 97.4 respecto del instrumento que ha de fijar el aprovechamiento tipo y las ponderaciones de los usos pormenorizados, por ejemplo).

Tampoco pueden encontrar los artículos impugnados su cobertura en el art. 149.1.18.º C.E. (tratamiento común de los administrados), como argumenta la representación estatal, puesto que nos encontramos ante un supuesto de hecho bien diverso, cual es la regulación de un derecho, y no ante las relaciones del particular administrado con la Administración pública.

En consecuencia, la entera regulación del cálculo del aprovechamiento tipo que los arts. 96.1 y 3 y 97 T.R.L.S. realizan resulta contraria a la Constitución (igual conclusión merece el apartado 2 del art. 96 por su pretendido carácter supletorio). Finalmente, y a mayor abundamiento, es obligado recordar que las prescripciones que el art. 97 T.R.L.S. contiene respecto de los concretos instrumentos del planeamiento urbanístico, en virtud de la doctrina expresada en el art. 72.1 T.R.L.S., tampoco encuentran apoyo en la competencia estatal. De ahí que, en suma, la calificación como básica del art. 97 T.R.L.S. sea en su integridad contraria al bloque de la constitucionalidad.

d) (Arts. 98, «Otras determinaciones»; 99.1 y 2, «Aplicación de aprovechamiento tipo y de las transferencias de aprovechamiento»; 100, «Inaplicación del aprovechamiento tipo»).

En términos similares a los recogidos en el epígrafe anterior se expresan los recurrentes contra los artículos citados en el encabezamiento. El Abogado del Estado ha esgrimido, sin embargo, otros títulos competenciales para la defensa de los preceptos impugnados. Así, respecto del art. 98.3 T.R.L.S. (antes 35.3 Ley 8/1990) argumenta que podría ampararse, según la doctrina de la STC 152/1988, en el art. 149.1.13.º C.E., ya que su objeto es favorecer las viviendas de protección pública al permitir un aprovechamiento patrimonializable superior que compense las limitaciones inherentes a aquel régimen, como los precios máximos de venta y renta. En relación con el art. 99.2 T.R.L.S. (antes 36.1 Ley 8/1990), sostiene que se limita a definir qué se entiende por «sustitución de la edificación» y prescribe que se sujeten al régimen propio de ésta las rehabilitaciones no obligatorias que tengan características y alcance equivalentes a la citada sustitución. El apartado 2.º del art. 99 T.R.L.S. enlaza con el 1.º—que condiciona la aplicación efectiva del aprovechamiento tipo en terrenos edificados a la sustitución de la edificación— y en cierta forma lo completa.

Por lo que hace, en primer término, a los apartados 1 y 2 del art. 98 T.R.L.S., que no hacen sino apartar—y desarrollar— el cálculo del aprovechamiento tipo establecido en los arts. 96 y 97 (98.1: determinación del uso característico; 98.2: terrenos destinados por el planeamiento a edificaciones o instalaciones de uso o ser-

vicio público), forzoso es concluir, con mayor razón si cabe, en la inconstitucionalidad de su calificación como básico por todo lo dicho respecto de tales preceptos, en relación con los citados arts. 96 y 97 T.R.L.S.

Ciertamente, el art. 98.3 T.R.L.S., por otro lado, incide sobre el sector de la vivienda y la actividad promocional y una y otra pueden enmarcarse dentro de las facultades de dirección general de la economía que al Estado atañen en virtud del art. 149.1.13.º C.E. (STC 152/1988), como recuerda la representación del Estado. Sin embargo, y como también hemos declarado en la misma STC 152/1988 (fundamento jurídico 2), el art. 47 C.E. no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 C.E.), de modo que su consecución ha de instrumentarse «a través de», no «a pesar de» los sistemas de distribución de competencias.

La cuestión se contrae, pues, a determinar si el art. 149.1.13.º C.E. puede dar cobertura a la previsión del art. 98.3. En este sentido, conviene tener en cuenta que la doctrina de la STC 152/1988 (fundamentos jurídicos 2 y 4) se refiere a un supuesto distinto—la regulación directa de ciertos instrumentos de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda— al aquí contemplado. En efecto, como se dijo en aquella ocasión, la conexión del sector vivienda y la actividad promocional con la política económica general puede quedar suficientemente acreditada «en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor económico y, en especial, como instrumento generador de empleo» (fundamento jurídico 2), encontrándose, por tanto, justificada la regulación estatal de los correspondientes instrumentos de financiación cuando se trate con ello de «asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable» (fundamento jurídico 4). Doctrina reiterada en la STC 59/1995.

En nuestro caso no se pretende, sin embargo, canalizar determinados fondos estatales para la promoción de viviendas de protección pública, ni tampoco regular de forma directa o inmediata tal promoción. Muy al contrario, el objeto directo del art. 98.3 T.R.L.S. es la regulación de uno de los elementos del aprovechamiento tipo, sin que su clara conexión con la promoción indirecta y mediata de viviendas de protección pública pueda tener la virtualidad de atraer hacia el art. 149.1.13.º C.E. la regulación con carácter básico de la materia, máxime cuando las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, título más directamente implicado que, en el presente caso, ha de prevalecer. Es evidente, además, que el art. 98.3 T.R.L.S. establece determinadas prescripciones estrictamente urbanísticas (calificación de uso específico; asignación de un coeficiente de ponderación y sus reglas), con lo que invade la competencia urbanística que corresponde a las Comunidades Autónomas. De ahí que respecto del art. 98.3 T.R.L.S. haya que concluir en igual sentido a como hemos hecho con el resto del precepto y, en consecuencia, debemos declararlo contrario al orden constitucional de competencias.

Tampoco pueden compartirse las alegaciones del Abogado del Estado en punto al art. 99 (apartados 1 y 2), pues no son susceptibles de desvirtuar la doctrina sentada en relación con el cálculo del aprovechamiento tipo (arts. 96 y 97), máxime cuando aquí no se hace sino un desarrollo aún más pormenorizado.

Por otra parte, el art. 100 T.R.L.S. carece de contenido material específico y, por consiguiente, no lesiona a estos efectos el orden constitucional de competencias. La Disposición adicional primera a la que se refiere habrá

de ser enjuiciada más adelante en el fundamento jurídico 41 A).

25. (Capítulo III, «Elaboración y aprobación de los Planes»: Arts. 104.1 y 3; 109.1; 113.2; 124).

a) (Art. 104.1 y 3, «Planes de iniciativa particular»).

La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90 contra el entonces art. 13.1 Ley 8/1990) basa su impugnación contra el art. 104.1 en un doble orden de motivos: De un lado, en que el Estado carece de todo título competencial para su regulación y, de otro, porque al ser una materia urbanística no puede tener carácter básico. Frente al art. 104.3 T.R.L.S. (recurso núm. 2.342/92) reproduce la misma motivación que la esgrimida contra el art. 3.1 y siguientes T.R.L.S. Las alegaciones del Abogado del Estado (Antecedentes núm. 22.H, art. 13.1 Ley 8/1990, y núm. 35.D, art. 104.1 y 3 T.R.L.S.) se resuelven en afirmar la titularidad estatal por virtud del art. 149.1.18.º C.E., tanto en la regla de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que garanticen un tratamiento común a los administrados, cuanto, en lo que hace al último inciso del art. 104.3 T.R.L.S., en la legislación de expropiación forzosa. En suma, para la representación estatal se trata de normas básicas del régimen jurídico-administrativo del urbanismo que encuentran su justificación constitucional, en cuanto normas de carácter básico, en el reconocimiento genérico de la iniciativa privada y pública, pero distinta de la Administración urbanística, y en la necesidad de establecer el régimen general de los instrumentos precisos para dotar de efectividad a ese reconocimiento.

El apartado 1 del precepto impugnado permite que en la función pública urbanística colabore la iniciativa privada, pudiendo de tal forma los particulares, sean o no propietarios de terrenos sujetos a ordenación, intervenir en el procedimiento de elaboración de Planes para que el derecho a urbanizar, cuya adquisición se condiciona a la aprobación del planeamiento preciso en cada clase de suelo (art. 24.1 del T.R.L.S.), no quede por entero a merced de la iniciativa de la Administración urbanística en el ejercicio de su potestad planificadora.

Se configura como facultad —a diferencia del apartado 2 que impone a los propietarios el deber de presentar los instrumentos de planeamiento cuando así lo disponga la legislación urbanística aplicable— de entidades públicas y particulares la de redactar y someter a trámite de elaboración concretos y determinados instrumentos de planeamiento, tales como «los instrumentos de desarrollo del planeamiento general» que determine la legislación aplicable. Se acota el ámbito de la iniciativa privada en su función de colaboración a la formación de los Planes urbanísticos, en cuanto aquélla se constriñe a concretos instrumentos de planeamiento, excluyendo cualesquiera otros que la legislación autonómica pudiera incorporar, pues tan sólo los instrumentos de desarrollo del planeamiento general, es decir, los planes que en relación de subordinación desarrollan tanto Planes generales municipales como normas subsidiarias (art. 65.4 y 5 T.R.L.S.) quedan abiertos a la iniciativa privada. Viene así el precepto enjuiciado a zanjar la polémica en torno a si los particulares pueden o no redactar instrumentos de planeamiento general, plasmando en la regulación legal la solución negativa e imponiéndola, por el carácter básico que a la norma se asigna, a la legislación autonómica.

Pues bien, si la regulación de los Planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, ha de concluirse que se vulnera el orden competencial cuando el legislador estatal dispone no una llamada genérica a la iniciativa privada

para colaborar en la formación de los instrumentos de planeamiento, sino qué concretos tipos de Plan son los que pueden ser objeto de redacción por los particulares, excluyendo de tal modo eventuales regulaciones autonómicas que respondieran a una más amplia o más restringida participación de la iniciativa privada en la formulación del planeamiento. El art. 104.1 es, pues, contrario a la Constitución.

Juicio diferente merece, por el contrario, el apartado 3 del art. 104 T.R.L.S., que contiene ciertos criterios o principios procedimentales en sentido amplio, enderezados a hacer efectiva la participación de los particulares en la redacción de instrumentos de planeamiento, tales como la autorización administrativa previa y sus efectos —acceso a la información y las ocupaciones temporales que pudieran ser necesarias—, lo que constituye mero trasunto de la regulación contenida en el art. 108.1 de la L.E.F., a cuya normativa se remite el precepto enjuiciado. Ha de añadirse que estas garantías —aunque no pertenezcan a la regulación directa del derecho de propiedad ni de los deberes que le son inherentes— son conexas al derecho de urbanizar, materia sobre la que el Estado puede legítimamente invocar su título competencial ex art. 149.1.1.º C.E. En virtud de la indicada doctrina debe declararse la conformidad con la Constitución del art. 104.3.

b) (Art. 109.1, «Formulación del planeamiento general»).

La Generalidad de Cataluña entiende que este precepto invade su competencia en materia de urbanismo (confróntense arts. 3.1 y siguientes T.R.L.S.) porque obliga a los Ayuntamientos a formular los Planes generales y las normas subsidiarias, incurriendo además en contradicción con el apartado 2 del art. 109 T.R.L.S., no básico, en el que se permite que los Ayuntamientos soliciten su formulación a la Comunidad Autónoma o a la Diputación. Para la representación del Estado, por el contrario, el art. 109.1 T.R.L.S. se ampara igualmente en las bases del régimen jurídico de la Administración pública y constituye además una garantía de la autonomía municipal en materia urbanística (art. 140 C.E.), enlazando con el art. 25.2 d) de la Ley y de Bases de Régimen Local.

La impugnación de los recurrentes del art. 109.1 T.R.L.S., en cuanto impone con carácter básico que sean los Ayuntamientos los que deban formular los Planes generales y las normas subsidiarias —o los instrumentos que sustituyan a aquéllos según la legislación autonómica aplicable—, ha de tenerse por plenamente fundada. Es cierto, como alega la representación estatal, que el art. 25.2 d) de la Ley de Bases de Régimen Local establece que el Municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística. Y también lo es que, como tenemos declarado en nuestra interpretación del art. 2.2 de la misma Ley (STC 214/1989, fundamento jurídico 3), «las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 C.E.)». Pero no lo es menos, como afirmábamos seguidamente en aquella Sentencia, que ello no asegura por sí mismo que la ley básica estatal y sectorial —como en el presente caso— que tal cosa disponga, sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la autonomía local habrá invadido competencias autonómicas y será, por ello, inconstitucional (*ibidem*). Y, más en concreto, por lo que ahora interesa, hemos reiterado que es plenamente conforme con la Constitución el criterio básico adoptado por el art. 2 de aquella Ley de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia (STC 214/1989, fundamento jurídico 4). Como ya se ha visto, la competencia

en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º C.E.), sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos. Por tanto, el carácter básico del art. 109.1 T.R.L.S. debe considerarse inconstitucional.

c) (Art. 113.2. «Tramitación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación»).

El art. 113.2 T.R.L.S. que establece el trámite de información pública y de audiencia a la Administración del Estado en aquellos asuntos que sean de su competencia, y a las entidades locales afectadas, ha sido impugnado por la Generalidad de Cataluña por entender que impone trámites que, aunque lógicos, deben ser decididos desde la competencia urbanística. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de este artículo en virtud del art. 149.1.18.º C.E., pues a su juicio impone la indeclinable observancia de ciertas garantías procedimentales en la tramitación de los Planes Directores. Alega además que la información pública se asienta en el art. 105 a) C.E., dada la inequívoca naturaleza normativa de los citados Planes.

El art. 113.2 T.R.L.S. contiene una doble determinación: la información pública (se entiende que a los ciudadanos) y la audiencia a la Administración del Estado y a las entidades locales afectadas. En punto a la información pública de los ciudadanos el art. 113.2 T.R.L.S. constituye una reproducción expresa de lo que ya dispone el art. 105 a) C.E., aunque éste no determina en modo alguno cómo ha de satisfacerse tal garantía ni cuál sea la Administración que haya de asegurarla. En todo caso, y ello es lo relevante, el Estado ostenta competencias exclusivas para dictar normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.º C.E.), entre las que se incluyen aquellas garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos. Aunque el legislador estatal podría haber dispuesto con carácter general y respecto de toda forma de planeamiento urbanístico la obligatoriedad de la garantía de la información pública al amparo del art. 149.1.18.º C.E., y no en relación con un concreto instrumento (el Plan Director) —cuya misma existencia depende de cada Comunidad Autónoma—, parece claro que la regulación que lleva a cabo el art. 113.2 T.R.L.S. se enmarca en la competencia estatal ex art. 149.1.18.º C.E. y es respetuosa con la materia urbanística, cuando no hace sino asegurar la existencia del trámite de información pública.

Igual conclusión cabe alcanzar, por otra parte, respecto de la garantía de la audiencia a la Administración del Estado en aquellos aspectos que sean de su competencia, pues resulta evidente que, por sí mismo, ello no supone extralimitación alguna desde el punto de vista del orden constitucional de competencias. Antes al contrario, del establecimiento de tal garantía no se deriva más que una participación de la Administración del Estado en la tramitación de un Plan Director que, nótese bien, puede incidir sobre competencias sectoriales del Estado con dimensión espacial o territorial, sobre funciones y servicios estatales. De este modo, no podrá aprobarse ningún Plan Director Territorial de Coordinación sin que el Estado pueda invocar las posibles invasiones de su esfera competencial o el menoscabo del principio de coordinación (art. 103.1 C.E.). Lo mismo es posible concluir, finalmente, respecto de las entidades locales afectadas a las que se refiere el art. 113.2 T.R.L.S. en su último inciso. No se puede olvidar que el art. 2.1 de la Ley de Bases de Régimen Local reconoce el derecho del municipio a la intervención en cuantos asuntos afecten directamente

al círculo de sus intereses, como manifestación de la autonomía garantizada por el art. 137 C.E., como, por lo demás, ya ha tenido ocasión de expresar nuestra jurisprudencia en otros supuestos análogos (STC 149/1991, fundamento jurídico 7 D).

d) (Art. 124. «Publicación»).

La Generalidad de Cataluña reprocha al art. 124 T.R.L.S. una clara invasión de la competencia urbanística autonómica (confróntense *supra* arts. 3.1 y siguientes T.R.L.S.), señalando además que el apartado 2 otorga a los órganos con competencias urbanísticas facultades no previstas en la legislación anterior. El Abogado del Estado considera que el art. 124 T.R.L.S. enlaza con el art. 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y queda claramente amparado en el art. 149.1.18.º C.E. —como base del régimen jurídico administrativo que garantiza un tratamiento común a todos los administrados— en relación con el art. 9.3 C.E. (principio de publicidad de las normas), dada la naturaleza normativa de los planes de urbanismo.

Ha de advertirse que en la argumentación del recurso de la Generalidad de Cataluña, por su carácter genérico, no es posible discernir cómo juegan las someras consideraciones impugnatorias que encabezan el listado de preceptos entre los que el aquí impugnado se encuentra y que se resuelven en un pretendido uso incorrecto del concepto de bases— en cada caso concreto (confróntense *supra* arts. 3.1 y siguientes T.R.L.S.).

En el apartado 1.º del precepto impugnado se consideran los instrumentos de planeamiento desde la perspectiva formal del acto final que culmina el procedimiento de elaboración de aquéllos, en tanto que disposiciones administrativas, estableciendo la publicación de tales actos, es decir, de los acuerdos de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, requisito —el de la publicación— de eficacia, en los términos establecidos por el art. 131 del propio T.R.L.S. Esta exigencia de publicación tiene como respaldo el título competencial atribuido al Estado por el art. 149.1.18.º C.E., en relación con el principio constitucional de publicidad de las normas del art. 9.3 C.E., de tal manera que nada se opone a la correcta atribución de carácter básico que al art. 124.1 efectúa la disposición final única, 1. del Real Decreto Legislativo 1/1992.

Por su parte, el apartado 3 del precepto, se sitúa en la más sustancial perspectiva de su contenido normativo propiamente tal, es decir, en lo que atañe a las normas urbanísticas y ordenanzas que han de incorporar tales instrumentos urbanísticos, remitiendo en cuanto a la publicación de las mismas al régimen de la legislación aplicable, que al menos en parte se halla en la actualidad constituido por la regulación efectuada por el art. 70.2 de la L.B.R.L., en la redacción dada al precepto por Ley 39/1994, de 30 de diciembre, inspirada en un propósito de incrementar las garantías de los ciudadanos en orden al más completo y efectivo conocimiento de los instrumentos de planeamiento. Conecta esta regulación también con el título competencial del art. 149.1.18.º C.E. y, por consiguiente, su carácter básico respeta el bloque de la constitucionalidad.

No puede, en cambio, atribuirse carácter básico al apartado 2 del precepto enjuiciado. En primer término, ha de observarse que si los preceptos por los que se regula, en el T.R.L.S., el silencio administrativo positivo, en cuanto modalidad de aprobación definitiva de los planes urbanísticos —arts. 114.3 y concordantes— no ostentan, en la terminología de la Ley, carácter básico, ni tampoco «de aplicación plena», no resulta coherente que se asigne carácter básico al aspecto instrumental de qué entes públicos ostentan la facultad de publicar el plan aprobado mediante la técnica jurídico-administrativa del

acto presunto. Es ésta una decisión que se incardina en la regulación del régimen de elaboración y aprobación de Planes, materia propia de la competencia que, como exclusiva, atribuyen en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el art. 148.1.3.º y los correspondientes Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas.

Para rechazar la calificación como norma básica de este apartado 2 procede añadir, siquiera sea a mayor abundamiento, que el legislador estatal incorpora aquí una determinada concepción sobre la naturaleza jurídica de los planes de ordenación a cuya aprobación concurren diversas Administraciones públicas, interviniendo en fases decisorias diferenciadas a través de unos actos de aprobación inicial y provisional, de un lado, y una resolución de aprobación definitiva, por otro, entendiendo implícitamente que ésta realiza un control de fiscalización o tutela sobre aquellas aprobaciones, normalmente atribuidas a entes locales, concepción ésta sobre la que no cabe construir la determinación de los entes públicos a los que incumbe la publicación, cuando ésta se produce mediante silencio administrativo positivo. Procede, en consecuencia, concluir que el art. 124.2 del T.R.L.S. vulnera el orden constitucional de competencias.

26. (Título III, «Planeamiento Urbanístico del Territorio». Capítulo IV, «Efectos de la aprobación de los Planes». Arts. 132, 133, 134, 135 y 137.5).

Con carácter previo, ha de advertirse que no es posible entrar en el enjuiciamiento de los arts. 132, 133, 134, sólo recurridos por la Diputación General de Aragón cuya impugnación incurre en el defecto de apoderamiento ya señalado. Nuestro análisis se circunscribe, pues, a los arts. 135 y 137.5 impugnados por la Generalidad de Cataluña.

a) (Art. 135, «Deber de información»).

Para el recurrente, el deber de informar por parte de los Ayuntamientos a la Administración central invade la competencia urbanística y hace un uso incorrecto del concepto de bases, en los términos ya expuestos (confróntese *supra* arts. 3.1 y siguientes T.R.L.S.). Su constitucionalidad es defendida por el Abogado del Estado aduciendo que el artículo impugnado se asienta en el principio general de cooperación y coordinación que ha de presidir la acción administrativa, inherente a la estructura misma del Estado compuesto (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14; 91/1992, fundamento jurídico 2; entre tantas) y, competencialmente, encuentra su acomodo en el art. 149.1.18.º C.E.

Bajo la genérica rúbrica de «deber de información», el impugnado art. 135 T.R.L.S. alberga dos proposiciones normativas de diverso significado. En efecto, el apartado 1 se inscribe en el ámbito de las relaciones interadministrativas, al imponer a los Ayuntamientos el deber de suministrar información al Estado sobre los Planes Generales de Ordenación Urbana definitivamente aprobados y una vez efectuada la publicación de las resoluciones aprobatorias, deber que se articula mediante la remisión al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de un ejemplar de cada Plan General aprobado. El designio inspirador de la norma no es otro sino el de asegurar los principios de coordinación y eficacia en la actuación de las Administraciones públicas, conforme al art. 103.1 C.E. y que implica, «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca» (STC 27/1987 y STC 227/1988). No existe, pues, respecto al precepto enjuiciado lesión del orden de competencias establecido por el texto constitucional y los Estatutos de Autonomía, pues el título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, del art. 149.1.18.º C.E.,

proporciona respaldo suficiente al legislador estatal para la imposición, con carácter materialmente básico, de un deber de información en los términos con que es configurado por la norma, plenamente justificado por la incidencia que las concretas previsiones urbanísticas contenidas en los Planes Generales de Ordenación Urbana pueden tener sobre las competencias estatales de carácter sectorial en el mismo territorio objeto de ordenación a través de dicho instrumento urbanístico. Con todo, debe advertirse que la referencia al Plan General de Ordenación Urbana es meramente instrumental, esto es, ha de ser interpretada no como de obligada existencia ni como un intento de definición de su régimen jurídico, sino como un mero mandato de remisión de una copia del planeamiento general de municipio a la Administración del Estado. Ha de mantenerse, en consecuencia, el carácter de norma básica que al art. 135.1 asigna la disposición final única, 1, del T.R.L.S.

Por lo que hace al apartado segundo del citado art. 135 T.R.L.S., debe admitirse por los mismos argumentos que la obligación de notificar es, en sí misma, plenamente respetuosa con el orden constitucional de competencias, en cuanto expresión de los principios que presiden las relaciones entre las Administraciones públicas y, en particular, del deber de facilitar a las demás Administraciones públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias así como del deber de prestar la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias (art. 4, letras c y d, de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). La materia que subyace al art. 135.2 T.R.L.S. se asienta, pues, en la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.º C.E.), competencia que no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico como es el urbanismo, sin que, por tanto, sea óbice al ejercicio de la competencia estatal el hecho de que los arts. 56.1 y 64 de la Ley de Bases de Régimen Local hayan establecido ya un deber genérico de comunicación de todos sus actos y acuerdos a la Administración estatal.

La redacción dada al art. 135.2 T.R.L.S. merece el reproche de inconstitucionalidad, si se tiene en cuenta que no se ha limitado a establecer el deber de notificar la revisión o reforma del planeamiento al objeto de permitir, en su caso, el ejercicio de las competencias estatales que puedan verse afectadas, sino que, a través de ello, ha fijado reglas de procedimiento para las que carece de título competencial específico. En efecto, el art. 135.2 T.R.L.S. impone a la Administración competente que le notifique a la del Estado la «iniciación del procedimiento», «en el plazo de un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento», extremos estos que, además de no ser necesarios en todo caso para garantizar la efectividad del deber de notificar y la eventual comparecencia de la Administración del Estado, no quedan a cubierto de título competencial alguno. Ha de concluirse, pues, por las razones antedichas, la inconstitucionalidad del art. 135.2 T.R.L.S.

b) (Art. 137.5, «Edificios fuera de ordenación»).

Idéntico reproche dirige el representante de la Generalidad al art. 137.5 T.R.L.S. en el que se establece el derecho de retorno de los arrendatarios cuando el propietario decida demoler el edificio y reconstruirlo por

no ser disconforme con el planeamiento la nueva edificación en el mismo solar (art. 137.4 T.R.L.S.).

No pueden prosperar los motivos de impugnación por cuanto el art. 137.5 T.R.L.S., como la Disposición adicional cuarta, 3, T.R.L.S. a la que se remite, contiene una norma que se inserta en el régimen de la relación arrendaticia urbana (un derecho del arrendatario frente al propietario) y encuentra, por consiguiente, su cobertura en el art. 149.1.8.º C.E. (legislación civil); «bases de las obligaciones contractuales»), como sostiene acertadamente la representación estatal.

Por otra parte, y aunque el art. 136, desde un criterio meramente numérico, debiera enjuiciarse aquí, no parece tener sentido hacerlo así, pues conecta con un grupo de preceptos relativos al derecho de superficie, que tienen su regulación sustantiva más adelante. Por ello, como además el art. 136 sólo aborda incidentalmente la cuestión, parece lógico incluir su examen en el bloque de preceptos en los que se establece su régimen general (arts. 287-289).

#### H) Título IV del T.R.L.S.: «Ejecución del planeamiento»

27. (Título IV, «Ejecución del planeamiento». Capítulo I, «Disposiciones generales». Arts. 141, 143 y 144).

##### a) (Art. 141, «Competencias»).

Contra este artículo, reitera la Generalidad de Cataluña el reproche de que el legislador estatal ha hecho una utilización errónea del concepto de bases. Además de autoasignarse el Estado competencias en materia de urbanismo, afirma, el precepto impugnado no contiene nada que pueda considerarse básico para las Comunidades Autónomas, ni se justifica por ninguno de los títulos competenciales que el texto refundido invoca en su Disposición final. Las alegaciones del Abogado del Estado (antecedente núm. 35.D) se condensan en la afirmación de que su carácter materialmente básico descansa en el art. 149.1.18.º C.E., por cuanto, al margen de su perfección técnica, el art. 141 T.R.L.S. establece que ninguna Administración tiene el monopolio de la ejecución urbanística y asegura la participación de los particulares, dejando a salvo la competencia de los órganos específicos.

El referido artículo dispone, en efecto, que la ejecución de los planes de ordenación corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales «en sus respectivas esferas de actuación», «sin perjuicio de la atribución de competencias a órganos específicos» y con independencia también de la participación de los particulares en dicha ejecución «en los términos establecidos por la legislación aplicable». Puede decirse, por tanto, que el art. 141 T.R.L.S. no realiza reordenación competencial alguna entre las diversas Administraciones implicadas, ni tampoco establece prescripciones materiales acerca de la forma en que deba hacerse efectiva la participación de los particulares, puesto que se remite a la legislación que sea en cada caso de aplicación. Desde esa perspectiva, se compadece con el concepto de bases, por lo que no cabe hacerle reproche alguno.

Desde una interpretación sistemática, ha de partirse del dato de que el precepto alude a la ejecución de planes de ordenación urbanística. Así las cosas debe negarse la competencia del Estado para dictar una norma tal, ya que se trata de una determinación que compete establecer al legislador autonómico, habida cuenta de que, en rigor, estamos ante la ejecución urbanística del planeamiento que se inserta sin dificultad en el ámbito material del urbanismo. Debe concluirse, por tanto, que es inconstitucional el art. 141 T.R.L.S.

Ello no empece, sin embargo, a que el Estado, en el ámbito de sus competencias, pueda esgrimir un título sectorial específico y distinto que le atribuya competencias de ejecución sobre otras materias que puedan resultar afectadas por el plan de ordenación, hipótesis por otra parte plausible habida cuenta del amplio alcance que los instrumentos de ordenación urbanística pueden albergar, al menos potencialmente, en relación con el uso del suelo, que excede, no sin frecuencia, de la ordenación de la ciudad en sentido estricto, para incidir sobre otras políticas sectoriales territoriales de la competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1 C.E. (grandes obras públicas; ciertas infraestructuras; defensa y seguridad; etc.).

##### b) (Art. 143, «Excepciones a la actuación mediante unidades de ejecución»).

Con los mismos argumentos impugna la Generalidad de Cataluña el art. 143 T.R.L.S. por entender que es a las Comunidades Autónomas a las que corresponde fijar cuándo procede o no la actuación mediante unidades de ejecución del planeamiento. La representación estatal alega, por el contrario, que este precepto no es sino una anticipación o resumen de la sistemática del título IV del T.R.L.S. y tiene su cobertura en el art. 149.1.18.º C.E., siendo, por lo demás, competencialmente inocuo.

Ha de admitirse la impugnación, por cuanto el Estado carece aquí de todo título competencial para prescribir que la ejecución se realice mediante unidades de ejecución y, menos aún, cuándo procede la actuación a través de esta técnica urbanística. El legislador estatal puede, como hace el art. 140 T.R.L.S. no impugnado, establecer que la ejecución del planeamiento garantice la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados, así como el cumplimiento de los deberes de cesión correspondientes y costeamiento de la obra urbanizadora, en la medida en que ello entronca con el estatuto básico de la propiedad urbana amparado en el art. 149.1.1.º C.E. en los términos ya expuestos. Pero no le incumbe determinar el instrumento, el procedimiento o la forma en que ha de llevarse a cabo la ejecución del planeamiento, cuestiones estas que corresponden a la competencia urbanística autonómica, sin perjuicio de que, como hemos dicho (art. 94 T.R.L.S.), pueda tomar como punto de referencia, sin sentar su régimen jurídico, las áreas de reparto o las unidades de ejecución para regular las condiciones básicas de las facultades y deberes urbanísticos que garanticen la igualdad. Desde esta perspectiva, en efecto, el art. 140 T.R.L.S. conecta con lo que ya ha dispuesto el art. 19 T.R.L.S., entre otros, que encabeza la regulación de los derechos y deberes básicos de los propietarios, esto es, que la aprobación del planeamiento preciso según la clase de suelo determina el deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio, en las condiciones y plazos previstos en el planeamiento o legislación urbanística aplicable. Desde ese momento los afectados quedan vinculados a los deberes urbanísticos básicos, cuyo cumplimiento les permitirá la sucesiva adquisición de las facultades urbanísticas (arts. 20 y 23 T.R.L.S., entre otros). Pero el art. 143 T.R.L.S. impugnado excede de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes, también básicos, ex art. 149.1.1.º C.E., cuando determina los supuestos en los que cabe establecer excepciones, sin que, para tal previsión normativa con pretensiones de norma básica, sean de aplicación los restantes títulos competenciales que invoca el Estado en la misma Disposición final única del T.R.L.S.

En otros términos, la ejecución del planeamiento pertenece a la competencia en materia de urbanismo siempre que sobre aquélla no incida un título competencial del Estado. En ese sentido, resulta lícito, en aras de una mínima coherencia interna en lo que hace a la arquitectura básica de la propiedad urbana y como consecuencia de la peculiar naturaleza convencional de ésta, que el Estado tome como punto de referencia, como ha quedado dicho, las unidades de ejecución como fórmula para hacer efectivas las facultades y deberes urbanísticos y los principios básicos que la impregnan, pero no su concreta regulación, como hace el art. 143 T.R.L.S. que, en consecuencia, resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

c) (Art. 144.1, «Unidades de ejecución»).

El recurso de la Generalidad de Cataluña (núm. 2.481/90, art. 31.1 Ley 8/1990) impugna el art. 144 T.R.L.S. por los mismos motivos que el art. 94.1 y 2 T.R.L.S. ya examinado, al igual que el recurso de la Diputación General de Aragón (núms. 2.486/90 y 2.341/92).

En principio, debe admitirse que el art. 144.1 T.R.L.S. adolece del mismo exceso en su regulación que el art. 94 T.R.L.S. La previsión del art. 144.1 T.R.L.S. no determina la forma en que haya de llevarse a cabo la ejecución del planeamiento, ni define las unidades de ejecución, lo cual puede ser regulado por las Comunidades Autónomas, sino que su contenido fundamental se resuelve en establecer que su concreta delimitación debe permitir el cumplimiento conjunto de los deberes urbanísticos básicos de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie. Para la delimitación de las unidades de ejecución, en el esquema legal que inspira el T.R.L.S., parece importante que tengan la entidad suficiente para justificar la autonomía de su actuación, esto es, que en virtud de las cesiones obligatorias sea realmente posible la distribución equitativa de las cargas y beneficios que la urbanización trae consigo. Desde esta perspectiva, la materia tiene la cobertura competencial que al Estado otorga el art. 149.1.1 C.E.

No obstante, para alcanzar tal conclusión habría de interpretarse la referencia hecha a las unidades de ejecución en un sentido puramente instrumental y accesorio, y, por consiguiente, perfectamente sustituible por las Comunidades Autónomas no sólo en cuanto a su denominación concreta o a la forma de delimitación de tales unidades, sino también a su existencia misma. El hecho de que al Estado le compete regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1.º C.E.) no le legitima para prefigurar el modelo o sistema de ejecución urbanística. De ahí que hayan de entenderse las referencias hechas a las áreas de reparto (art. 94 T.R.L.S.) y a las unidades de ejecución (art. 144.1 T.R.L.S.) en el sentido más amplio posible, con carácter instrumental o, si se quiere, principal, en conexión con el art. 140 T.R.L.S., que es el que condensa o expresa el principio de la garantía de la distribución equitativa de cargas y beneficios. Las Comunidades Autónomas pueden establecer su propio sistema de ejecución del planeamiento urbanístico, respetando los principios y normas básicas que dimanen de los títulos competenciales del Estado (señaladamente, del art. 149.1.1.º C.E.), como postula el art. 140 T.R.L.S. El problema radica en que la literalidad del art. 144.1 T.R.L.S. aquí impugnado mal se compadece con un entendimiento tan amplio, y, en consecuencia, no es susceptible de una interpretación conforme mediante un fallo interpretativo, por lo que ha de ser declarado contrario al bloque de la constitucionalidad el carácter básico que le asigna la Ley.

28. («Ejecución del planeamiento», capítulo II «Actuaciones mediante unidades de ejecución». Arts.: 149.3; 150; 151.1 y 3; 154.2; 166.1 a), c) y e); 167; 176; 184.2).

a) (Art. 149.3 «Elección del sistema de actuación»).

Para los recurrentes (recursos núms. 2.481/90 y 2.486/90) este precepto no regula las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, sino que la garantía que establece se refiere a las relaciones entre los propietarios integrados en una unidad de ejecución, en la que el incumplimiento de unos no debe perjudicar a los otros, extremo que corresponde regular a la legislación urbanística autonómica.

Con todo, conviene notar que el art. 149.3 T.R.L.S. es, en primer término, un precepto que establece unos contenidos mínimos que, como afirma expresamente, habrá de desarrollar y garantizar la legislación urbanística correspondiente. En segundo lugar, su contenido imperativo se resuelve en determinar, de un lado, que los plazos deben computarse desde la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución y, de otro, que habrán de garantizarse a los propietarios no responsables del incumplimiento los derechos vinculados a la ejecución del planeamiento o a la valoración urbanística establecida en esta Ley para los supuestos de expropiación como sistema de actuación. Por consiguiente, debe analizarse si el contenido básico del art. 149.3 T.R.L.S. se ampara en las reglas 1 y 18 del art. 149.1 C.E.

Por lo que hace a la primera cuestión, si bien es cierto, como razona la representación del Estado, que la norma del cómputo es relevante para determinar la extinción o adquisición de importantes facultades —norma que conecta con el art. 28.2 T.R.L.S. amparada en el art. 149.1.1.º C.E.—, no lo es menos que carece el Estado de toda competencia para disciplinar las técnicas de ejecución urbanística y, por consecuencia, no tiene cobertura para fijar un plazo a contar desde el establecimiento de una técnica concreta de la que puede prescindir la legislación autonómica, sin que, en este punto, sea posible realizar una interpretación conforme. Por consiguiente, la regulación del plazo y la referencia a la unidad de ejecución no puede tener carácter básico.

En segundo término, la regla de la indemnidad de los propietarios que cumplan los deberes urbanísticos, pretende preservar el contenido económico apropiable del derecho al aprovechamiento urbanístico. Abstractamente considerada y desconectada del precepto en el que se encuentra inserta podría encontrar cobertura, en caso de expropiación como sistema de actuación, en el art. 149.1.18.º C.E. al establecer para el cálculo de la indemnización el sistema de valoración de la misma Ley. No debe olvidarse, sin embargo, que en el contexto del art. 149.3 T.R.L.S. y preceptos concordantes no es posible admitir una interpretación conforme sin forzar su tenor literal, puesto que define, como es obvio, el concreto instrumento en que esa regla ha de hacerse efectiva, esto es, las consecuencias o efectos de la expropiación como sistema de actuación urbanística, institución sobre la que, por lo demás, el Estado carece de competencias. Ha de declararse, pues, la inconstitucionalidad del art. 149.3 T.R.L.S.

b) (Art. 150, «Falta de ejecución imputable a la Administración»).

Para el recurrente (recurso núm. 2.486/90) se trata de una materia de detalle típicamente urbanística, sin que el Estado ostente competencia alguna para su regulación.

Ha de rechazarse, sin embargo, tal impugnación, puesto que del mismo modo que el Estado, en virtud de la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad y del cum-

plimiento de los deberes dominicales, ha establecido la pérdida o no adquisición de determinadas facultades por incumplimiento de los deberes básicos, también puede lícitamente indicar que los propietarios conservarán sus derechos a iniciar o proseguir el proceso urbanizador y edificador —en cuyo curso se produce la progresiva adquisición de facultades— cuando el incumplimiento sea imputable a la Administración. En este sentido, evidentemente, se completa el estatuto básico del régimen jurídico de la propiedad urbana y el precepto impugnado encuentra su cobertura en el art. 149.1.1.º C.E.

c) (Art. 151.1 y 3, «Unidades de ejecución con exceso de aprovechamiento real»).

Ha de aceptarse la impugnación de los recurrentes cuando sostienen que, sin perjuicio de que la materia regulada en el art. 151.1 y 3 T.R.L.S. caiga dentro de la esfera de la competencia autonómica, difícilmente puede encajar en el concepto de bases puesto que el propio art. 152 T.R.L.S. —que regula el supuesto contrario, esto es, que el aprovechamiento real sea inferior al susceptible de apropiación— tiene atribuido un pretendido carácter supletorio (recurso de la Generalidad de Cataluña núm. 2.481/90), o cuando afirman que, más allá del legítimo establecimiento del principio general de distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del desarrollo urbanístico (arts. 140, 144.1, 154.1, etcétera) que al Estado corresponde en virtud de sus títulos competenciales, el precepto impugnado dispone medidas concretas de carácter urbanístico que exceden de tal principio general, por lo que invaden la competencia autonómica (recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares núm. 2.337/92).

Baste, en efecto, remitirnos a cuanto ya se ha dicho en relación con los arts. 143 y 144 T.R.L.S. para concluir que el art. 151.1 y 3 T.R.L.S. es contrario al bloque de la constitucionalidad.

A mayor abundamiento, ha de rechazarse la alegación del Abogado del Estado en defensa del artículo impugnado en el sentido de que resulte amparado por el art. 149.1.18.º C.E. (bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas), a la luz de cuanto hemos declarado respecto del referido título competencial al enjuiciar el art. 104 T.R.L.S.

d) (Art. 154.2, «Distribución justa de beneficios y cargas»).

Por las mismas razones, ha de prosperar la impugnación del art. 154.2 que formula el recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, habida cuenta de que contiene una concreción del principio de distribución equitativa que no encuentra amparo en ningún título competencial del Estado.

No obstante, este precepto hace una referencia a los bienes de dominio y uso público que, para la representación estatal, constituye una regulación del régimen general del dominio público y, en consecuencia, se trataría de una base del régimen jurídico administrativo (art. 149.1.18.º C.E.). Conviene recordar, sin embargo, que según una doctrina que reiteradamente hemos sostenido (SSTC 77/1984, fundamento jurídico 3; 227/1988, fundamento jurídico 14; 103/1989, fundamento jurídico 6; 149/1991, fundamento jurídico 1) la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad, sin perjuicio de que de ésta se deriven ciertas facultades, como también advertíamos en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1). En el presente caso, además, no se pretende regular unas potestades sobre los bienes

demaniales de titularidad estatal que haya que preservar, sino que se trata de la gestión urbanística de bienes de dominio y uso público ya obtenidos, sea por cesión gratuita o no, es decir, no es la materia relativa al dominio público la que aquí ha de considerarse prevalente, sino la más específica del urbanismo y, en consecuencia, el título competencial que descansa en el art. 148.1.3.º C.E. El art. 154.2 T.R.L.S. resulta, pues, contrario al orden constitucional de competencias.

e) [Art. 166.1 a), c) y e), «Reglas para la reparcelación»].

Los recurrentes impugnan el carácter básico de este artículo por entender que no se compadece con el concepto de norma básica, máxime cuando la letra a) establece como básico un criterio que los mismos propietarios pueden modificar mediante acuerdo unánime (recurso núm. 2.342/92). Para el Abogado del Estado, sin embargo, las letras a) y c) del art. 166.1 T.R.L.S. encuentran amparo en el art. 149.1.1.º C.E. en relación con los arts. 33.1 y 2 y 47 C.E. en cuanto mínima garantía de igualdad básica de los propietarios sujetos a reparcelación —técnica de justo reparto de beneficios y cargas—, en tanto que la letra e) del citado precepto más bien se asiste competencialmente en el art. 149.1.18 C.E.

En primer término, no puede compartirse el argumento de la representación estatal en relación con la letra a) del art. 166.1 T.R.L.S., en virtud de cuanto ya hemos declarado respecto del título competencial que se reside en el art. 149.1.1.º C.E. No resulta en modo alguno admisible, pues, una interpretación tan amplia del referido título estatal que cierre a las Comunidades Autónomas la posibilidad de fijar el régimen jurídico del derecho de propiedad urbana, pieza central de la materia urbanística, con respeto, claro está, de las condiciones básicas que al Estado incumbe establecer. Desde un plano más concreto, también hemos puesto de manifiesto que el art. 149.1.1.º C.E. no puede amparar la configuración de técnicas concretas, por más que puedan incidir sobre la propiedad urbana, cuando exceden de la regulación de las condiciones básicas de las facultades y deberes fundamentales, como sucede, en los términos ya señalados, en relación con el aprovechamiento tipo (arts. 95, 96, 97, 98 y 99), las unidades de ejecución (arts. 143, 151.1 y 3) y, ahora, con la técnica de la reparcelación a la que se refieren las letras a) y c) del art. 166.1 T.R.L.S. No es suficiente, por tanto, que el art. 166 T.R.L.S. pretenda hacer realidad el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios en relación con las facultades dominicales para que tenga cobertura, sin más, en el art. 149.1.1.º C.E. Por el contrario, tal como hemos reiterado, la opción por un concreto instrumento o técnica urbanística —que no se desprenden necesariamente de las condiciones básicas— pertenece a la competencia sobre la materia urbanística.

La inconstitucionalidad de la calificación como norma básica no obedece a que los propietarios, por unanimidad, puedan establecer un criterio distinto al de la proporcionalidad —puesto que, al fin y al cabo, la distribución equitativa tiene a aquéllos por destinatarios y no es incongruente que prevalezca otro criterio cuando es unánime—, sino más bien a que el Estado carece de título competencial suficiente para su regulación al amparo del art. 149.1.1.º C.E.

Las letras c) y e) del art. 166.1 T.R.L.S. inciden, sin duda, más directamente sobre los criterios de valoración que ha de contener el proyecto de reparcelación. El art. 166.1 c) T.R.L.S. establece que las plantaciones, edificaciones, obras, instalaciones y mejoras habrán de valorarse con independencia del suelo, y su importe se satisfará al propietario interesado con cargo al proyecto en concepto de gastos de urbani-

zación. El art. 1661.1 e) T.R.L.S., por su parte, otorga un derecho a la indemnización para los supuestos que contempla y en los términos del art. 241 T.R.L.S.

Para enjuiciar estos dos preceptos, es preciso recordar que al Estado no le incumbe establecer y regular la reparcelación urbanística como técnica concreta de distribución equitativa de cargas y beneficios, por cuanto no encuentra cobertura en el título que le otorga el art. 149.1.1.º C.E. De otra parte, es cierto también que hemos reiterado que al Estado le compete regular la valoración a efectos expropiatorios (art. 149.1.18.º C.E.). Pero, en rigor, y a los efectos competenciales que al art. 149.1.18.º C.E. interesan, no es la reparcelación una institución expropiatoria sobre la que haya de proyectarse el referido título estatal. En el diseño general del T.R.L.S., se trató de una actuación, inserta en la fase de ejecución urbanística y, desde luego, en principio previa al nacimiento del derecho mismo, en la que no está presente el interés general de la misma forma que en la expropiación forzosa *stricto sensu* (art. 33.3 C.E.), puesto que, por lo que aquí interesa, persigue materializar el aprovechamiento susceptible de apropiación de los particulares. De ahí se infiere que las letras c) y e) del art. 166.1 T.R.L.S. tampoco pueden quedar amparadas por la competencia estatal sobre expropiación forzosa y, en consecuencia, constituyen disposiciones contrarias al bloque de la constitucionalidad.

f) (Art. 167, «Efectos del acuerdo aprobatorio de la reparcelación»).

El Estado puede, desde luego, en virtud de su título competencial 149.1.8 C.E., regular los efectos civiles (transmisión, subrogación y afectación real) que se anudan a los proyectos de reparcelación. Lo que no puede, sin embargo, es vincular dichos efectos civiles a un determinado momento procedimental concreto y a una técnica urbanística concreta de la ejecución del planeamiento, como hace el art. 167 al asociar aquellos efectos al «acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación»; ni tampoco establecer la afectación de determinados terrenos a concretas finalidades (patrimonio del suelo y usos previstos en el planeamiento) que se encuadran en la materia típicamente urbanística. Por esta razón, ha de estimarse el precepto inconstitucional por contrario al orden de competencias.

g) (Art. 174.2, «Liberación de expropiaciones»).

Se impugna el carácter de «aplicación plena» de este precepto que le atribuye la Disposición final única, segunda, T.R.L.S., en virtud del art. 149.1.8.º y 18.º C.E. La Generalidad de Cataluña impugna el art. 174.2 T.R.L.S. por entender que regula materia propiamente urbanística deslegitimando cualquier normativa urbanística.

Si se entiende que la liberación *ex art.* 174.2 T.R.L.S. sólo está conectada al incumplimiento de los deberes básicos a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E., preciso será concluir que el precepto impugnado resulta contrario al orden constitucional de competencias. En efecto, como hemos reiterado, desde el art. 149.1.1.º C.E. no se pueden imponer conductas a la Administración competente, bien sean para expropiar o, como aquí, para impedir o prohibir el recurso a la técnica expropiatoria. En este ámbito, el art. 149.1.1.º C.E. sólo autoriza al legislador estatal a que establezca, en su caso, la causa de expropiar, y no, como pretende el art. 174.2 T.R.L.S., a determinar cuándo es preceptiva o cuándo está prohibida. Si le está vedado imponerla, porque no puede sino limitarse a la definición, tampoco podrá prohibirla.

Si, por el contrario, y desde una interpretación sistemática, se concluye que la liberación constituye una técnica ligada a la expropiación como sistema de ejecución urbanística, ajena, por tanto, al cumplimiento de los deberes básicos, con mayor razón habrá de concluirse

en su inconstitucionalidad, puesto que, en tal hipótesis, el Estado no podría siquiera establecer la causa de expropiar —que sigue a la competencia material, según sabemos— y, menos aún, disciplinar su utilización. En consecuencia, ha de declararse la inconstitucionalidad del art. 174.2 T.R.L.S.

h) (Art. 176, «Incumplimiento del propietario de bienes liberados»).

Ha de tenerse por plenamente fundada la impugnación del recurrente (recurso núm. 2.342/92) cuando afirma que este precepto sólo podría considerarse norma básica si se remitiera a los deberes básicos establecidos en la Ley, pero no en cuanto que en la resolución liberatoria pueden señalarse otros deberes al margen de los anteriores. En efecto, del tenor literal del art. 176 T.R.L.S. se infiere que incluye tanto los deberes que la Ley misma establece, cuanto las condiciones que la resolución pueda fijar. En la medida en que el Estado no tiene competencias sobre la expropiación como sistema de actuación, ni puede invocar la convergencia de otro título competencial —como hace el art. 173 T.R.L.S.—, ha de concluirse necesariamente en la invasión competencial del art. 176 T.R.L.S. cuando establece la expropiación o la vía de apremio ante el incumplimiento de los deberes establecidos en la resolución liberatoria y, con ello, la del entero precepto puesto que nada puede añadir ya a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad y, en concreto, de los deberes legales básicos que el propio T.R.L.S. reconoce. Además, y en coherencia con cuanto se ha señalado en la presente Sentencia, tampoco desde el art. 149.1.1.º C.E. podrían imponerse conductas a otras Administraciones, como la obligación de expropiar —tal como pretende el precepto aquí impugnado—, sino, en su caso, tan sólo la determinación de una causa de expropiar, que puede ser utilizada o no. En conclusión, pues, el art. 176 T.R.L.S. es contrario a la Constitución.

i) (Art. 184.2, «Incumplimiento de las obligaciones por el adjudicatario»).

El apartado 2.º del art. 184 T.R.L.S. dispone que el adjudicatario del programa de actuación urbanística «queda sujeto a las medidas de expropiación o venta forzosa por incumplimiento de los deberes previstos en esta Ley». Ciertamente es que el Estado carece de competencias para regular tales programas así como para su adjudicación misma y, en consecuencia, no podría anular ciertos efectos o consecuencias jurídicos a una institución cuya regulación no le compete. Ahora bien, en el precepto considerado no se hace sino asegurar la igualdad en el cumplimiento de los deberes básicos del estatuto de la propiedad urbana que gravan con carácter objetivo el suelo, cualquiera que sea su titular (art. 149.1.1.º C.E.), y garantizar que uno de los instrumentos a su servicio —la expropiación o venta forzosa por incumplimiento de la función social (art. 149.1.18.º C.E.)— no se vea desplazado por el mero recurso a una técnica urbanística que corresponde establecer a las Comunidades Autónomas, como aquí ocurre con la adjudicación de programas de actuación urbanística.

Sin forzar la inteligencia literal y sistemática del precepto, es posible entender, como el propio representante del Gobierno de las Islas Baleares reconoce, que el adjudicatario queda sujeto a las medidas de expropiación o venta forzosa por incumplimiento de los deberes básicos inherentes al estatuto de la propiedad amparados en el art. 149.1.1.º C.E., pero no de cualesquiera otras obligaciones que aquél haya contraído mediante convenio. Desde ese punto de vista, hay que reconocer que el art. 184.2 T.R.L.S. queda amparado por la competencia estatal *ex art.* 149.1.1.º C.E., como ha quedado dicho.

29. (Título IV, «Ejecución del planeamiento». Capítulo IV, «Obtención de terrenos dotacionales». Arts. 203 y 205).

a) (Art. 203, «Ocupación directa»).

Salvo en su apartado 1, el art. 203 T.R.L.S. es una mera reproducción del art. 59 de la Ley 8/1990, impugnado tanto por la Generalidad de Cataluña como por la Diputación General de Aragón (antecedentes núms. 7.H y 10.C, respectivamente, y reproducidos en los recursos núms. 2.341 y 2.342/92 contra el art. 203 T.R.L.S.). En síntesis, el motivo de la impugnación se resuelve en afirmar que su contenido es puramente de gestión urbanística y corresponde determinarlo a las Comunidades Autónomas. Aduce asimismo la Generalidad de Cataluña que tiene establecida de forma diversa la obtención de terrenos dotacionales, regulación que luego ha pasado al texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, sobre legislación vigente en materia urbanística en Cataluña, y que ha demostrado su eficacia desde entonces.

Para dilucidar, a los efectos de la disputa competencial aquí planteada, si estamos ante una técnica de gestión urbanística cuya regulación corresponde al legislador autonómico, en virtud de su competencia exclusiva sobre urbanismo, o nos encontramos ante una modalidad de la expropiación forzosa aplicada en el ámbito urbanístico, es decir, ante una variante o modalidad de la expropiación común o general, hemos de examinar no sólo el art. 203 en su integridad sino también el art. 204 T.R.L.S., que viene a completar la regulación dirigida a la obtención de terrenos dotacionales, sin abono de justiprecio en metálico.

Si bien no cabe desconocer que se entrelazan en la regulación de los mencionados preceptos notas características de las técnicas de urbanismo o de la gestión urbanística y elementos propios de la expropiación forzosa, ha de entenderse, a nuestro limitado propósito, que predomina la configuración de una singular modalidad expropiatoria. En efecto, por la denominada ocupación directa se produce, respecto a terrenos afectados por el planeamiento a dotaciones públicas (que no hayan de ser objeto de cesiones obligatorias y gratuitas), es decir, terrenos sin aprovechamiento lucrativo para su propietario también denominados «de aprovechamiento cero», la transmisión coactiva de la titularidad dominical de tales terrenos a las Administraciones urbanísticas actuantes para adscribirlos a los usos y servicios públicos que motivaron su afectación en el Plan de ordenación. La vinculación de destino que éste dispuso se hace así efectiva, trasladando la titularidad dominical de manos privadas a la de entes públicos, traslación que se realiza de forma coactiva, y que se produce con una doble singularidad: a) de una parte, la ocupación se realiza sin previo pago del justiprecio, al igual que ocurre en la expropiación de urgencia (art. 52 y concordantes de la L.E.F.), y b) de otra, que el justiprecio no consiste aquí en el abono de una indemnización dineraria como equivalente económico del terreno ocupado, sino en la adjudicación al propietario del aprovechamiento urbanístico patrimonializado para que lo haga efectivo en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real. Esta última característica aproxima esta modalidad expropiatoria a la prevista en el art. 217 T.R.L.S., por la que unilateralmente la Administración expropiante puede satisfacer el justiprecio mediante la adjudicación de terrenos equivalentes, situados en la misma área de reparto que el expropiado.

Se sigue de lo anterior que es apreciable en la ocupación directa la existencia de alguna de las notas inherentes a la estructura esencial de la potestad adminis-

trativa expropiatoria: una privación singular y coactiva de derechos patrimoniales mediante la sustitución por su equivalente económico o indemnización (el aprovechamiento urbanístico correspondiente), y a través de un procedimiento formal, al que después aludiremos.

Ha de añadirse asimismo que en virtud de lo dispuesto en el art. 204.2 del T.R.L.S., la ocupación directa es susceptible de transformarse o reconducirse a una propia o común expropiación forzosa, a instancia del propietario expropiado, si transcurren los plazos previstos en dicho precepto sin que se produzca la aprobación definitiva del instrumento redistributivo de la unidad de ejecución excedentaria, que permita al propietario ocupado hacer efectivo en ésta su aprovechamiento urbanístico. Esta posibilidad de reconducción a la expropiación pone de relieve que, en lo que aquí interesa, no nos hallamos en presencia de una simple técnica de gestión urbanística arbitrada por el legislador estatal, sino ante una determinación legal para habilitar una modalidad expropiatoria, como alternativa a la expropiación, cuya aplicación y regulación procedimental queda en manos del legislador autonómico, tal como señala el art. 203.3 T.R.L.S.

Al asimilarse la ocupación directa a la categoría de la expropiación forzosa, el Estado se halla legitimado, ex art. 149.1.18.º, para establecer ciertas garantías expropiatorias con carácter de mínimo, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan instrumentar las normas específicas del procedimiento que sean proporcionadas a la singularidad de la clase de expropiación de que se trate. Dichas reglas garantizadoras mínimas previstas en el art. 203.3 T.R.L.S. vienen a coincidir, sustancialmente, con las contenidas en el procedimiento general o común de la expropiación forzosa contenido en la L.E.F. y en su Reglamento ejecutivo, por lo que dicho apartado también encuentra cobertura en el título competencial del art. 149.1.18.º C.E.

Así, por lo que se refiere a la regla 1.ª, la publicación de la relación de terrenos y propietarios afectados no es sino fiel trasunto de la publicación del acuerdo de necesidad de ocupación, que ha de incorporar tal relación de inmuebles y de afectados, conforme determinan los arts. 20 y 21.2 de la L.E.F.; asimismo, la necesidad de notificación que dicha regla 1.ª, *in fine*, dispone, viene también exigida por el procedimiento general expropiatorio en los mencionados preceptos de la L.E.F., datos éstos a los que se añade en el caso de la ocupación directa, y precisamente en función de su singularidad, el del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada propietario y la unidad o unidades de ejecución donde podrán materializar aquel derecho. La regla 3.ª, que dispone el seguimiento de las actuaciones con el Ministerio Fiscal es idéntica básicamente a la contenida en el art. 5.1 de la L.E.F. y, finalmente, la regla 2.ª se corresponde con la formalización documental de las actas (previas a la ocupación y de pago y ocupación) que legitiman a la Administración expropiante para la ocupación de los inmuebles expropiados.

Debe notarse, por último, que el apartado 1 del art. 203 T.R.L.S. se limita a describir una técnica para añadirle, caso de ser utilizada, determinadas garantías. No pretende, en otras palabras, definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso de esta especie expropiatoria mediante la definición de la *causa expropriandi* que, como hemos reiterado, es una competencia que sigue a la competencia material, aquí reconducible a la de urbanismo, sino tan sólo hacer una referencia instrumental a los fines aludidos.

Los apartados 4, 5 y 6 del art. 203 T.R.L.S. establecen unas reglas registrales inmobiliarias que, a juicio del representante estatal, emponerían su amparo en el art. 149.1.8.º C.E., en cuanto es competencia exclusiva del Estado la materia de ordenación de los registros.

Ciertamente, corresponde al Estado en exclusiva, por virtud del precepto constitucional últimamente mencionado, determinar los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, los efectos y las operaciones registrales. La citada competencia permite al legislador estatal fijar con carácter general, para los supuestos en que se realicen operaciones jurídicas como las aquí contempladas, ciertas consecuencias o efectos, como la garantía de certificación. Por ello, debe concluirse que el art. 203 T.R.L.S. en su totalidad se acomoda al orden constitucional de distribución de competencias.

b) (Art. 205, «Cesión obligatoria y gratuita de dotaciones en unidad de ejecución»).

El motivo de impugnación aducido por la Generalidad de Cataluña frente al art. 203 se reproduce igualmente ante el art. 205 (recurso núm. 2.481/90 contra el art. 61 Ley 8/1990). El Abogado del Estado, sin embargo, esgrime argumentos específicos en defensa del precepto impugnado en virtud del art. 149.1.18.º C.E. (anterior núm. 22.H, art. 61).

Para precisar el debate procesal, ha de notarse, en primer término, que el recurso de la Diputación General de Aragón (núm. 2.341/92) incurre en el ya reiterado defecto de apoderamiento (fundamento jurídico 3.B), que el recurso de la Generalidad de Cataluña núm. 2.342/92 se remite a las alegaciones contenidas en su escrito (recurso núm. 2.481/90) contra el art. 61 de la Ley 8/1990, al igual que el Abogado del Estado cuyas alegaciones respecto del ahora art. 205 T.R.L.S. igualmente se remiten a las ya realizadas en defensa del art. 61 Ley 8/1990, con olvido, ambas partes, de que el art. 205 T.R.L.S. no es una mera reproducción del art. 61, aunque con una sistemática distinta (61.2 ha pasado al 205.1 T.R.L.S., 61.3 al 205.2 T.R.L.S., y 61.1 al 205.3 T.R.L.S.), como, por lo demás, ocurre con otros muchos artículos del texto refundido que ya hemos enjuiciado. De este modo queda así delimitada la cuestión planteada. Por otra parte, para la representación estatal, los apartados 1 y 2 —que declaran la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos afectos a dotaciones locales y precisan el momento en el que se produce la transmisión—, quedarían amparados en el art. 149.1.1.º C.E. porque inciden directamente en determinados derechos de propiedad, y no sólo en el art. 149.1.18.º C.E. El art. 205.3 encontraría su cobertura en el art. 149.1.18.º C.E. en la medida en que, al garantizar la afectación de los terrenos dotacionales no obtenidos por expropiación, constituye una base del régimen jurídico-administrativo.

Ha de rechazarse la impugnación relativa al primer apartado del art. 205 T.R.L.S., en la medida en que se trata de un precepto que conecta inmediatamente con el deber básico de cesión de terrenos destinados a dotaciones públicas [art. 20.1a) T.R.L.S.], amparado por el art. 149.1.1.º C.E., en los términos allí indicados (cfr. fundamento jurídico 17.b).

Los apartados 2 y 3 del art. 205 T.R.L.S., por el contrario, establecen cuándo y cómo se producen las cesiones obligatorias y gratuitas, lo que pertenece a la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, a la luz de cuanto se ha dicho. Sin embargo, el Estado puede fijar ciertas garantías respecto de la forma de articularse la cesión a los fines previstos en el art. 149.1.1.º C.E., operación ésta ajena a lo que disponen los apartados 2 y 3 del art. 205 T.R.L.S.. En suma, pues, debe declararse que el art. 205.1 T.R.L.S. es conforme con la Constitución y que los apartados 2 y 3 del mismo precepto son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

30. [Título IV y título V. Arts. 199.1 b) y 2 b); 202.1-4; 204; 206; 207, «Sobre la obtención de terrenos dotacionales y disposiciones generales en materia de supuestos de expropiación forzosa»].

Frente a estos artículos se discute la aplicación plena que les atribuye la Disposición final única, segunda, del T.R.L.S., por virtud de los arts. 149.1.8.º y 18.º C.E. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares sostiene que los arts. 199.1 b) y 2 b), 206 y 207 T.R.L.S. no constituyen contenido propio de la competencia en materia de expropiación forzosa, sino utilización instrumental de la expropiación y ocupación directa como sistema de ejecución urbanística, o como expropiación autónoma, por lo que corresponde a las Comunidades Autónomas la decisión acerca de los supuestos en que debe utilizarse. En parecidos términos, la Generalidad de Cataluña (recursos núms. 2.481/90 y 2.342/92) sostiene que los arts. 206 y 207 son de la competencia autonómica porque en virtud de la doctrina de la STC 37/1987 son las Comunidades Autónomas y no el Estado las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la definición de la *causa expropriandi*. Contra el art. 202.4 T.R.L.S. (recurso núm. 2.481/90) alega, por relación con otros preceptos de los que pretendió su declaración como no básicos (arts. 32 y 203.2-6 T.R.L.S., antes 38 y 59 Ley 8/1990), que invade la competencia urbanística. La Diputación General de Aragón impugna los arts. 199.1 b) y 2 b), 202.1-4 y 204 T.R.L.S. por considerar que implican no una regulación institucional de la expropiación forzosa o de la ocupación directa, sino su utilización instrumental y la configuración de la causa de expropiar.

En suma, se debate la opción del legislador estatal al calificar de «aplicación plena» la técnica expropiatoria y la ocupación directa y, en concreto, la definición de la *causa expropriandi* que por inscribirse en el ámbito de una competencia sectorial autonómica no corresponde al Estado establecer. No obstante este alegato, lo cierto es que tales preceptos contienen una compleja regulación que incide sobre variados aspectos que conviene deslindar oportunamente.

Con carácter preliminar, obligado es dar por reproducido ahora cuanto se ha señalado al enjuiciar los arts. 203 y 205 T.R.L.S., éstos de carácter básico, y en particular la doctrina relativa al art. 149.1.1.º C.E.

En primer término, ha de darse la razón a los recurrentes cuando impugnan el art. 199.1 b) y 2 b) T.R.L.S., porque, en este supuesto, en efecto, se configura la expropiación como un instrumento necesario —dado el carácter «pleno» y excluyente del precepto—, lo cual es radicalmente incompatible con el sistema de reparto competencial, de compatibilidad con lo que hemos declarado. El Estado carece de competencias para establecer cuál o cuáles sean las vías necesarias e indisponibles para obtener terrenos dotacionales —que es la materia sobre la que se pretenden imponer unos concretos medios— al tiempo que su competencia *ex art.* 149.1.18.º C.E. no alcanza más allá de la fijación de las garantías expropiatorias —también en su variante urbanística—. La regulación de la causa de expropiar para la obtención de terrenos dotacionales y la definición de la ocupación directa corresponde a las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado, en su defensa, alega que lo que pretende el art. 199.1 b) y 2 b) T.R.L.S. no es sino asegurar la disponibilidad del instrumento expropiatorio —en alternativa con la ocupación directa— para obtener terrenos destinados a sistemas generales en suelo urbano y a dotaciones públicas de carácter local, reconociendo que enuncian genéricas causas de expropiar. Y es justamente esa regulación la que resulta inconstitu-

cional por extralimitación competencial, sin que enerve tal conclusión el hecho de que el artículo impugnado, como señala la representación estatal, no impida a las Comunidades Autónomas la definición de otras causas de expropiar dentro de sus competencias, puesto que el problema no radica en que no se deje espacio para la normación autonómica, sino, más precisamente, en que el Estado carece de competencias para dictar con carácter básico o «pleno» una causa de expropiar cuando no tiene competencias sobre la materia o sector, como en el presente caso, para regular la obtención de terrenos dotacionales ni, como hemos declarado, para definir la ocupación directa.

En lo que al art. 202, apartados 1 a 4, T.R.L.S. concierne, debe declararse la inconstitucionalidad del precepto en virtud de los siguientes argumentos:

1. En primer término, se trata no de regular la expropiación sino de determinar la obtención de terrenos dotacionales que no deben ser cedidos gratuitamente; estamos, pues, en el ámbito urbanístico, con referencia a técnicas urbanísticas tales como dotaciones excluidas de unidades de ejecución.

2. En realidad, no se pretende aquí regular una garantía expropiatoria o alguna singularidad de la expropiación urbanística, sino la dimensión temporal de la ejecución del planeamiento en cuanto al momento en que los sistemas generales y las dotaciones locales de suelo urbano deban pasar a manos públicas. Para ello se parte, implícitamente, de que los mecanismos coactivos de obtención —expropiación u ocupación directa— deben estar previstos en el programa de actuación de los Planes Generales, imponiendo así un concreto modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas (202.1, inciso final).

3. Por tanto, no puede servir de título habilitante el del art. 149.1.18 C.E. de legislación sobre expropiación, pues no es tal la materia objeto de normación, sino que se establecen las consecuencias de la inactividad administrativa respecto a la no ejecución en plazo del Plan General en suelo urbano, con determinación de plazos concretos y de procedimiento administrativo para lograr la expropiación a instancia del propietario, aspectos éstos —procedimiento y sus plazos— que pertenecen a la competencia urbanística sustantiva. Todo ello sin perjuicio, además, de la clara conexión del art. 204.4 T.R.L.S. con el art. 32 T.R.L.S., que le hace acreedor de la misma censura. En suma, pues, el art. 202, apartados 1 a 4, del T.R.L.S. es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

Ello no empece, sin embargo, a que el Estado, por virtud de sus competencias del art. 149.1.1 C.E., pueda establecer garantías en favor de los particulares frente a la inactividad expropiatoria de las Administraciones competentes en materia de urbanismo.

Finalmente, y por virtud de cuanto se ha dicho, la impugnación del art. 206.1 T.R.L.S. ha de tenerse por plenamente fundada —a excepción de la relativa a la letra f) del apartado 1— en la medida en que establece —además con un pretendido carácter excluyente o pleno— diversas causas de expropiar en materia urbanística, sin que en los referidos supuestos (con la salvedad de la expropiación por incumplimiento de la función social de los deberes básicos que conforman la propiedad urbana: Art. 149.1.1.º C.E.) quepa apreciar ningún otro título estatal convergente. El hecho de que la letra g) del art. 206.1 («los demás supuestos legalmente previstos») permita añadir nuevas causas de expropiar a las Comunidades Autónomas no empece a su inconstitucionalidad por vicio de incompetencia, como parece pretender la representación del Estado. Ciertamente es, como éste alega, que las Comunidades Autónomas no tienen tampoco

el monopolio para definir legalmente las causas de expropiar —hemos reiterado que el art. 149.1.1.º C.E. legitima al Estado para definir las—, pero no lo es menos que, con carácter general, será a las Comunidades Autónomas a las que corresponda establecerlas en virtud de sus propias competencias y, en el precepto impugnado, no es posible identificar título estatal capaz de oponerse a la competencia urbanística autonómica. Ha de admitirse que los supuestos expropiatorios y sus respectivos procedimientos y garantías se encuentran estrechamente entrelazados, hasta el punto de que ciertas especies expropiatorias no sólo requieren ya procedimientos específicos, sino también garantías también ajustadas a su naturaleza.

De ahí se infiere que, a pesar del deslinde competencial (las garantías expropiatorias en manos del Estado, de un lado, y la definición de la causa de expropiar reservada al que ostente la competencia material, de otro) al Estado le es lícito establecer por coherencia con sus competencias exclusivas sobre las garantías expropiatorias las causas de expropiar cuando no ostente la competencia material o sustantiva, como hace, en efecto, la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Pero, en tales hipótesis, la definición estatal de una *causa expropriandi* sobre una materia sobre la que no tenga competencias (obras públicas; valor artístico, histórico o arqueológico; etc.) no será sino un simple punto de referencia para identificar o establecer, en su caso, las garantías expropiatorias específicas que una determinada clase de expropiación pueda merecer (urbanística, obras públicas, ocupación temporal, etc.), pero la causa de expropiar en sí misma nunca podrá tener carácter indisponible para las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el art. 206.2 T.R.L.S. dispone que la expropiación para los fines previstos en las letras d) y e) del apartado 1 del mismo artículo será posible antes del planeamiento parcial en suelo urbanizable programado, y en los supuestos de la letra e), sólo si el destino fuera la construcción de viviendas, requerirá su inclusión en el correspondiente programa de actuación pública. Las dos reglas tienen en común regular la influencia del planeamiento en el ejercicio de la potestad expropiatoria. De ahí que no encuentran cobertura en el art. 149.1.18.º C.E. y constituyan una determinación de procedimiento perfectamente disponible y su carácter de aplicación «plena» sea inconstitucional.

Por lo que hace a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad [arts. 206.1 f) y 207], esta definición de *causa expropriandi*, sólo se justifica en virtud de la competencia material para establecer deberes básicos amparados por el art. 149.1.1.º C.E., no cualquier incumplimiento de los deberes que el T.R.L.S. establece. Habrá de interpretarse, pues, en cada caso, si estamos ante el incumplimiento de un deber básico en el sentido de aquellos que al Estado incumbe fijar ex art. 149.1.1.º C.E.

Con todo, el art. 207 T.R.L.S., a diferencia del art. 206.1 f) T.R.L.S. que se reduce a la fijación de la *causa expropriandi*, establece la expropiación por incumplimiento de la función social con carácter imperativo («se aplicará», dice el precepto), por lo que, a la luz de cuanto se ha dicho y en coherencia con lo que, otros preceptos del T.R.L.S. de cuya inteligencia se desprende el mencionado carácter obligatorio, no puede admitirse su conformidad constitucional. Baste recordar, en efecto, que el Estado puede establecer como causa de expropiar el incumplimiento de los deberes básicos amparados en el art. 149.1.1.º C.E., sean éstos en su dimensión temporal (cumplimiento intempestivo) o espacial (violación de la terminante prohibición de nacimiento de propiedad urbana). Lo que no puede, sin embargo, es imponer conductas a la Administración competente, con apoyo en

el art. 149.1.1.º C.E. En consecuencia, pues, el art. 206.1 f) T.R.L.S. es conforme con el orden constitucional de competencias y el art. 207 T.R.L.S., por el contrario, es inconstitucional.

Los arts. 199.1 b) y 2 b), 206.1 [a excepción de la letra f)] y 206.2 son contrarios al orden constitucional de competencias. El art. 202, párrafos 1 a 4, T.R.L.S. es también inconstitucional.

#### l) Título V del T.R.L.S.: «Expropiaciones y régimen de venta forzosa»

Sin perjuicio de que en el fundamento jurídico anterior, por razones de sistemática interna, haya sido oportuno introducirnos en el enjuiciamiento de los preceptos de cabecera del título V (arts. 206 y 207 T.R.L.S.), procedemos seguidamente al examen de los restantes artículos impugnados que se localizan en el referido título.

31. (Arts. 220.1, 221, «Sobre procedimiento de tasación conjunta y de expropiación individual»).

Los arts. 220.1 y 221 T.R.L.S. han sido objeto de impugnación por la Generalidad de Cataluña por entender que estos preceptos no pueden ser considerados de aplicación plena ya que materialmente no responden a un título competencial exclusivo del Estado. Su contenido supone una indebida vinculación de las actuaciones de los órganos autonómicos a la decisión normativa estatal, vulnerando el orden competencial fijado en los arts. 149.1.18.º C.E. y 10.1.1 E.A.C.

No puede desconocerse que el capítulo III del título V, en el que se insertan los preceptos impugnados, pretende regular diversos procedimientos expropiatorios (de tasación conjunta e individual). En concreto, art. 220.1 T.R.L.S. atribuye el efecto implícito de declarar la urgente ocupación de la resolución autonómica que aprueba el expediente de tasación conjunta, con lo que ello significa de merma de garantías para el expropiado y de facilidad para la acción administrativa; el art. 221 T.R.L.S. contiene ciertas garantías para los expropiados en procedimiento individual en relación con la legislación general de expropiación forzosa, así como su justificada excepción.

No se trata aquí de la fijación de una *causa expropriandi*, que incumbe a quien ostente la competencia material, sino de un procedimiento expropiatorio. Como se ha insistido, el Estado ostenta una competencia general sobre la expropiación forzosa, que no se limita a lo básico (art. 149.1.18.º C.E.) y que comprende la determinación de las garantías expropiatorias. Ahora bien, ello no significa que pueda establecer y predeterminar en detalle todas las garantías que rodean a la institución, sean en más o en menos (aquí claramente en menos), de cualquier especie expropiatoria y en todos los sectores del ordenamiento. Más allá de su competencia para regular la expropiación con carácter general, el legislador estatal ha de considerar los títulos competenciales sectoriales en juego, con los que deberá articularse. Por ello, cuando el sector de que se trate sea de la exclusiva competencia autonómica, las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales sólo podrán ser establecidas, en su caso, con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías procedimentales generales. En otros términos, a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, esto es, que se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial

en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales.

Así las cosas, la regulación de los preceptos impugnados excede notablemente de tal carácter mínimo o principal y, en consecuencia, los arts. 220.1 y 221 T.R.L.S. deben ser declarados inconstitucionales.

32. (Título V, «Expropiaciones y régimen de venta forzosa». Arts. 227.1, 228.3 y 4).

a) (Art. 227.1, «Venta forzosa por incumplimiento de deberes urbanísticos»).

El Estado puede establecer la expropiación o la venta forzosa, según hemos reiterado, frente al incumplimiento de aquellos deberes básicos para cuya regulación sí tiene competencias al amparo del art. 149.1.1.º C.E. Pero el artículo aquí impugnado hace, en realidad, algo más. De un lado, impone a la Administración competente la utilización de estos instrumentos, siendo así que, como ya nos consta, desde el art. 149.1.1.º C.E. no puede el Estado exigir a otras Administraciones determinadas conductas. De otro, y al margen de la completa remisión a la legislación autonómica aplicable, el segundo párrafo del art. 227.1 T.R.L.S. dispone que la indemnización al propietario por la venta forzosa habrá de hacerse «por el valor correspondiente al grado de adquisición de facultades urbanísticas», extremo éste que encuentra clara cobertura en la competencia estatal para determinar el justiprecio (art. 149.1.18.º C.E.) de unas facultades, además, cuyas condiciones básicas compete regular.

En consecuencia, pues, el primer inciso del art. 227.1 T.R.L.S. es contrario al sistema constitucional de distribución de competencias. El segundo párrafo, por el contrario, resulta conforme con la Constitución («La venta forzosa, en los supuestos en los que proceda de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, se realizará a través del procedimiento que se determine en la legislación aplicable, indemnizándose al propietario por el valor correspondiente al grado de adquisición de facultades urbanísticas.»).

b) (Art. 228.3 y 4, «Edificaciones ruinosas e inadecuadas»).

Este precepto se refiere a la valoración de los terrenos con edificaciones ruinosas o inadecuadas. Para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el art. 228.3 y 4 T.R.L.S. invade la competencia autonómica en virtud de los mismos argumentos aducidos en relación con los arts. 27, 32 y 59 T.R.L.S., que ya hemos analizado, y a los que, en efecto, cabe remitirse para la resolución de la presente impugnación, en particular al art. 59.1 y 2 T.R.L.S.

Ciertamente, entre las condiciones básicas que garanticen la igualdad, el Estado puede establecer ciertos deberes de conservación de los edificios, como establece el art. 228.1 en su primer párrafo. Por las mismas razones expuestas al examinar el art. 30 T.R.L.S., con el que el precepto ahora considerado guarda una clara relación, debe admitirse en principio la posibilidad de que el Estado establezca, como reacción ante el incumplimiento de un deber amparado en la regla 1.ª del art. 149.1 C.E., una reducción como la prevista en el art. 228.3 T.R.L.S. Sin embargo, no todo el art. 228.3 T.R.L.S. admite una interpretación conforme por su referencia al aprovechamiento tipo, inciso que no es compatible con el orden constitucional de competencias.

El art. 228.4 T.R.L.S., por su parte, se limita a configurar *ob rem* el régimen del art. 228, y, como acertadamente alega el Abogado del Estado, tiene su cobertura en el art. 149.1.8.º C.E. por su evidente incidencia sobre el tráfico jurídico-privado.

En conclusión, pues, el apartado 3.º del art. 228 T.R.L.S. es conforme al orden constitucional de distri-

bución de competencias, salvo su inciso «según el aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la tasación», en tanto que su apartado 4.º resulta constitucional.

#### J) Título VI del T.R.L.S.: «Supuestos indemnizatorios»

33. (Art. 237, «Indemnización por alteración del planeamiento»; art. 238, «Indemnización por alteración del planeamiento, con derecho a edificar»; art. 239, «Indemnización por vinculaciones singulares»; art. 241, «Cláusula residual de indemnización»).

Los motivos de impugnación que resultan de las alegaciones de los recurrentes (recursos núm. 2.481/90 frente a los arts. 86-89 Ley 8/1990; núm. 2.342/92 contra los que los reproducen y además contra 237.2, 238.2 y 239.2; núms. 2.486/90 y 2.341/92, así como el núm. 2.337/92) se sintetizan en tres consideraciones: Primero, corresponde a la legislación urbanística autonómica la determinación de los supuestos de indemnización; segundo, la materia no debe encuadrarse como perteneciente al ámbito relativo a la dinámica del «sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas», por no concurrir los supuestos estructurales para ello, puesto que, además, la competencia estatal no puede absorber un sector específico que pertenece a la disponibilidad autonómica, y, tercero, la generalidad con que están redactados estos preceptos no responde a lo que deba ser la regulación del derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que padezcan en sus bienes o derechos, reconocido en el art. 106.2 C.E. (antecedentes núms. 7.H, 10.C, 25.C, 28.C y 31.B).

En primer término, no puede compartirse este último argumento, habida cuenta de que precisamente la nota de generalidad de esos preceptos responde a la estructura de una regulación básica que se resuelve en contenidos mínimos o incompletos según los casos, susceptibles de desarrollos diversos. Es evidente que el reproche de generalidad, por sí mismo, no puede determinar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados por su carácter básico.

La regulación contenida en los preceptos enjuiciados establece los casos en que la Administración urbanística viene obligada a indemnizar a los propietarios afectados en virtud de la alteración (modificación o revisión) del planeamiento, materia ésta que encaja plenamente en el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, atribuida al Estado por el art. 149.1.18 C.E.

El art. 149.1.18.º C.E. no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coexistir y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía —indemnizatoria— que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer.

Por último, es evidente el paralelismo que guarda esta figura (art. 106.2 C.E.) con la expropiatoria (art. 33.3 C.E.), ambas recogidas a efectos competenciales en el art. 149.1.18.º C.E., y modalidades de un mismo género: La garantía patrimonial del ciudadano. Supuestos indemnizatorios, sea a título de responsabilidad administrativa o de expropiación forzosa, que no siempre cabe distinguir fácilmente (pues desde la perspectiva constitucional bien

podrían calificarse también de expropiatorios algunos de los supuestos contemplados en los arts. 237 y siguientes T.R.L.S.), pero que, en todo caso, encuentran su cobijo, en los términos indicados, en el art. 149.1.18.º C.E.

A resultados de cuanto antecede, cabe concluir que los preceptos impugnados son conformes al orden constitucional.

#### K) Título VII del T.R.L.S.: «Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, y disciplina urbanística»

34. (Arts. 242.1 y 6, 246.2, 248, 249, 253.3, 254.2).

a) (Art. 242.1 y 6, «Actos sujetos a licencia»).

El art. 242.1 y 6 T.R.L.S., relativo a los actos sujetos a licencia urbanística, ha sido objeto de impugnación, igualmente, por su carácter básico. La Generalidad de Cataluña impugna el apartado 1.º del art. 242 en virtud del cual «todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal», puesto que, aduce, por muy lógica que sea esa regulación, corresponde dictarla a quien tenga la competencia en materia urbanística, advirtiendo que no se impugna el siguiente artículo, el 243, que es donde se establece la competencia de los entes locales para otorgar las licencias.

Hemos de situar la actividad edificatoria, en cuanto actividad final a la que han de incorporarse los propietarios de suelo tras la correspondiente urbanización, en el contexto del sistema que el legislador estatal ha diseñado como estatuto básico de la propiedad urbana, desde su competencia ex art. 149.1.1.º C.E. En tal sentido, el acto de edificación implica la materialización sobre un determinado terreno —solar— del aprovechamiento urbanístico patrimonializado por el titular dominical de aquél, de tal manera que el acto autorizatorio de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el «derecho a edificar», cumpliendo así la licencia no sólo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al Plan y a la legislación urbanística, sino también, como prescribe el art. 242.4, para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación.

No puede entenderse el precepto enjuiciado desconectado del art. 33 T.R.L.S. en cuanto éste dispone que «el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable». Situado en este contexto legal, el art. 242.1 T.R.L.S. al exigir con carácter preceptivo la licencia para «todo acto de edificación» responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar), regulación que al Estado compete en virtud del art. 149.1.1 C.E. Ello explica que el apartado 1, objeto de nuestro enjuiciamiento, aluda exclusivamente a actos de edificación, y no a los restantes supuestos de usos del suelo y del subsuelo que, en cuanto no se ordenan directamente a materializar el aprovechamiento urbanístico, no pueden ampararse en el invocado título competencial del Estado.

Es otro, sin embargo, el título competencial en juego respecto del apartado 6 del art. 242 T.R.L.S. Este precepto, en atención a su contenido, se encuadra en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.) por lo que debe rechazarse la impugnación esgrimida en punto al art. 242.6 T.R.L.S. Regulación que ha venido a recogerse en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico

de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) (Art. 246.2, «Ordenes de ejecución por motivos turísticos o culturales»).

El art. 246.2 T.R.L.S. es impugnado por la Generalidad de Cataluña por entender que pertenece a lo que denomina «función urbanística». El tenor literal del precepto impugnado y su misma ubicación sistemática, sin embargo, ponen de relieve que se trata de regular el «deber de conservación», como inherente a la propiedad urbana, esto es, un deber que constituye una expresión de la función social de esta forma de propiedad. Sobre ese deber de conservación genérico, el precepto en cuestión añade e incorpora la perspectiva del patrimonio histórico, íntimamente unida con frecuencia a la de la propiedad urbana. El art. 246.2 T.R.L.S. regula el deber genérico de la propiedad urbana monumental de soportar el coste económico de las obras de conservación y reforma siempre que no supere el límite del indicado deber de conservación que le corresponda, a partir del cual la ejecución de las obras correrá a cargo de la entidad que lo ordene. En otras palabras, el objeto del precepto es fijar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana y monumental obligando a su titular a soportar el coste económico de la conservación, siempre que no se rebase el límite razonablemente exigible por virtud de la función social (arts. 33.2 y 53.1 C.E.).

A efectos del orden constitucional de distribución de competencias, este tema se reconduce, pues, a la regulación del derecho de propiedad privada (art. 149.1.1 C.E.) y no a la genérica función urbanística (art. 148.3 C.E.). En realidad, el art. 246.2 T.R.L.S. conecta inmediatamente con el art. 21 T.R.L.S. que establece los deberes básicos de uso, conservación y rehabilitación. Sobre el propietario de toda clase de terrenos y construcciones pesa el deber básico de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y quedarán sujetos igualmente a las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana (art. 21.1 T.R.L.S.). Finalmente, dispone que el coste de las obras necesarias para hacer efectivos tales deberes será sufragado por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable (art. 21.2 T.R.L.S.). Salta a la vista que se limita a formular unos deberes genéricos y mínimos que habrán de ser colmados por la legislación sectorial aplicable dictada en el marco del sistema competencial en materias como patrimonio histórico o medio ambiente, entre otras. Es evidente, pues, que el art. 21 T.R.L.S. —ubicado en la sección 1.ª del capítulo III, sobre régimen del suelo urbano y urbanizable— y, con conexión con éste, el art. 246.2 T.R.L.S. aquí impugnado, quedan a cubierto por las condiciones básicas a las que se refiere el art. 149.1.1.º C.E.

Por otra parte, el art. 246.2 T.R.L.S., en cuanto establece la existencia de un límite o frontera entre aquellos deberes de conservación que son manifestación de la función social (art. 33.2 C.E.) y aquellos otros que desbordan las exigencias de aquella y, por consiguiente, están sujetos a indemnización (art. 33.3 C.E.), entronca también con la competencia estatal en materia de expropiación forzosa en punto a la indemnización (art. 149.1.18.º C.E.), al apuntar la divisoria entre las obras no indemnizables (por estar contenidas dentro del deber de conservación que les corresponda en virtud de la función social), de aquellas otras que, excediendo de lo que le es exigible al propietario, sirven directamente al interés general, como afirma el precepto, y tienen, en consecuencia, impacto materialmente expropiatorio. En efecto, la distinción a la que implícitamente el art. 246.2 en conexión con el art. 21.2 T.R.L.S. hace

referencia entre intervención delimitadora del contenido del derecho (art. 33.2 C.E.) e injerencia expropiatoria (art. 33.3 C.E.) supone el reconocimiento de que el legislador, al delimitar en el presente caso los deberes inherentes a la propiedad urbana en aras de la función social (art. 33.2 C.E.), puede establecer, en virtud del interés general (aquí, por motivos turísticos o culturales; art. 246.1 T.R.L.S.), obligaciones y cargas con efectos materialmente expropiatorios por ser susceptibles de privar de toda rentabilidad económica o utilidad privada al derecho de propiedad, desbordando, en consecuencia, el contenido esencial del dominio y surgiendo entonces el deber de indemnizar (SSTC 227/1988, fundamento jurídico 11; 170/1989, fundamento jurídico 8; etc.). Ciertamente, no quiere ello decir que sea el legislador estatal el único obligado o competente para fijar los supuestos indemnizatorios o la divisoria entre la delimitación del contenido y la ablación del mismo, pues ello es una obligación (art. 33.3 C.E.) que pesa sobre cualquier legislador (como se infiere, entre otras, de las SSTC 37/1987 ó 170/1989), pero es evidente que en el caso del art. 246.2 T.R.L.S. no hace sino reconocer un deber básico, (art. 149.1.1.º C.E.) y apuntar cuándo su cumplimiento da derecho a indemnización (art. 149.1.18.º).

c) (Art. 248, «Obras de edificación sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones en curso de ejecución»; art. 249, «Obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones»).

Los recursos de la Generalidad de Cataluña y de la Diputación General de Aragón reproducen argumentos similares a los ya expuestos en relación con los arts. 38 y siguientes T.R.L.S. (y los correspondientes de la Ley 8/1990), con los que los arts. 248 y 249 T.R.L.S. guardan una evidente relación, por entender que no es sino la pura disciplina urbanística lo que el precepto impugnado pretende regular con carácter básico.

Ha de comenzarse por recordar que la mera calificación legal o doctrinal de «disciplina urbanística», como ha quedado dicho, no constituye un criterio definitivo, sino la materia o materias que esos preceptos encierran a efectos competenciales. En ese sentido, preciso es admitir que los arts. 248 y 249 T.R.L.S. tienen por objeto inmediato la restauración de la legalidad urbanística, no la regulación de las condiciones básicas de ejercicio de las facultades que integran el derecho de propiedad urbana, aunque sin duda inciden sobre él, a diferencia de la regulación de los arts. 38 y siguientes del T.R.L.S. en la que, entre otros aspectos, se pretende establecer las condiciones básicas de adquisición y pérdida del derecho a la edificación, las condiciones para materializar el mismo *ius aedificandi*.

Por el contrario, el mismo encabezamiento de la sección 3.º («Protección de la legalidad urbanística») del capítulo I del título VII resulta bien elocuente en el sentido de que los preceptos en cuestión no persiguen, cuando menos de forma directa, regular el ejercicio del derecho de propiedad urbana en sus elementos más básicos, sino la reacción del ordenamiento por infracción de la legalidad urbanística, bien determinando que el órgano municipal competente acuerde la suspensión inmediata de la ejecución de las obras (art. 248), bien disponiendo las medidas municipales posibles cuando la obra ilegal ya está terminada (art. 249). Por lo que hace al primero de los preceptos impugnados, cabe concluir que no tiene otro propósito que establecer los requisitos subjetivos y objetivos, el procedimiento de suspensión y los efectos que se siguen de su posible legalización. En cuanto al segundo, se llega a idéntico resultado, puesto que lo que se contempla en esta otra forma de infracción del ordenamiento jurídico (obras ya terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones) no son sino las

medidas que habrá de tomar el Ayuntamiento para preservar la legalidad objetiva, disponiendo también los requisitos, el procedimiento a que ha de sujetarse y sus efectos. No es, pues, el art. 149.1.1.º C.E. el que puede dar cobertura a estos preceptos. Importa subrayar, a mayor abundamiento, que, sin duda, los arts. 248 y 249 T.R.L.S. se encuentran, como hemos apuntado y advierten las partes, íntimamente ligados a los arts. 37, 38 y siguientes T.R.L.S., pero mientras éstos constituyen un correlato directo del derecho a la edificación apurando la cobertura que le presta el art. 149.1.1.º C.E., como ya notábamos, aquellos otros —los arts. 248 y 249 T.R.L.S.—, sin embargo, van más lejos estableciendo las concretas medidas de reacción que la Administración urbanística ha de adoptar, su procedimiento y efectos, cuestiones éstas que, en principio, encajan en la competencia material urbanística. Desde otra perspectiva, puede decirse que mientras los arts. 38 y siguientes T.R.L.S. sientan los principios generales (la no patrimonialización de las edificaciones sin licencia e incompatibles con el planeamiento, la posible legalización de las no amparadas en licencia pero compatibles con el planeamiento, etc.), los arts. 248 y 249 T.R.L.S. los desarrollan pormenorizadamente, desbordando entonces la competencia estatal. No concurriendo, por lo demás, otra competencia de titularidad estatal, forzoso es concluir en la evidente inconstitucionalidad de los artículos impugnados por vicio de incompetencia.

d) (Art. 253.3 «Suspensión de licencias y paralización de obras» y art. 254.2 «Revisión de licencias u órdenes de ejecución»).

Igual reproche dirige el recurso de la Generalidad de Cataluña (núm. 2.342/92, con remisión también al núm. 2.481/90) a los arts. 253.3 y 254.2 T.R.L.S.. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por su parte, impugna los mismos preceptos por su conexión con el art. 40 T.R.L.S., también impugnado, y al que aquéllos expresamente se remiten.

No obstante, en los preceptos impugnados no concurren las circunstancias advertidas en los arts. 248 y 249 T.R.L.S., recogidas en el epígrafe anterior, esto es, los arts. 253.3 y 254.2 T.R.L.S. no desarrollan los principios generales del art. 40 T.R.L.S., al que se remiten, y cuya constitucionalidad hemos declarado en virtud de las razones allí expuestas, con la excepción del apartado 3.º del art. 40 T.R.L.S., sino que se limitan a hacer una simple remisión. El art. 40 T.R.L.S. establece una regla general (la no patrimonialización del derecho a la edificación cuando la licencia sea posteriormente declarada ilegal) y sus efectos básicos (notificación al Registro de la Propiedad, criterios de valoración, la expropiación o venta forzosa cuando no se hubiere adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, etc.), mientras que el art. 253.3 T.R.L.S. no hace sino recordar la aplicabilidad, obvia por otra parte, del art. 40 T.R.L.S. en el supuesto de que se anule la licencia, por lo que no cabe apreciar invasión competencial alguna. En conclusión, pues, la remisión del art. 253.3 T.R.L.S. corre la misma suerte que la del art. 40 T.R.L.S., con las salvedades allí realizadas, señaladamente, la declaración de inconstitucionalidad del art. 40.3 T.R.L.S.

El art. 254.2 T.R.L.S., sin embargo, aunque no desarrolle o concrete el citado art. 40 T.R.L.S., hace extensiva su aplicación a los supuestos en que se anule la licencia en un procedimiento de revisión cuando el contenido de la licencia u orden de ejecución incurra manifiestamente en alguna de las infracciones graves definidas en el T.R.L.S., de acuerdo con los procedimientos previstos en los arts. 102 a 106 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El contenido específico

del art. 254.2 T.R.L.S. se resuelve, pues, en explicitar que la anulación —no sólo en sede jurisdiccional— de la licencia u orden de ejecución con los requisitos y en los supuestos en él contemplados produce los efectos que el art. 40 T.R.L.S. establece, con la excepción del apartado 3.º

Para que esta concreta forma de reparación o restablecimiento de la legalidad urbanística no invada la competencia urbanística autonómica ha de hacerse una interpretación restrictiva, consistente en entender que no podrá ser cualquier infracción urbanística grave la que pueda legitimar la aplicación del art. 254.2 T.R.L.S., sino tan sólo aquellas infracciones graves de deberes básicos sobre cuya regulación el Estado ostente algún título competencial; esto es, la infracción grave de los deberes básicos inherentes a la propiedad urbana y, en particular, los que acompañan al derecho a la edificación (art. 37.1 T.R.L.S.).

En suma, pues, ha de concluirse en la constitucionalidad del art. 254.2 T.R.L.S. así entendido y en la conformidad del art. 253.3 T.R.L.S. con el bloque de la constitucionalidad, con la salvedad en uno y otro supuesto de que en la remisión hecha al art. 40 T.R.L.S. debe tenerse en cuenta que su apartado 3.º ha sido declarado inconstitucional.

### 35. (Arts. 254.1 y 299).

El Letrado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugna estos preceptos exclusivamente en cuanto se refieren tan sólo a «... esta Ley», en vez de «a la Ley», ya que si el título habilitante para el Estado en relación con la revisión de oficio de licencias u órdenes de ejecución (art. 254.1) o la resolución de peticiones (art. 299) es la del procedimiento administrativo «común», no puede vincularse únicamente a la Ley estatal, sino a la Ley en general. La cuestión resultaría especialmente clara en el caso del art. 254.1 T.R.L.S. al referirse a las infracciones urbanísticas graves que, obviamente, corresponde determinar a las Comunidades Autónomas competentes. En parecidos términos, se pronuncia el recurso de la Generalidad de Cataluña, insistiendo en que la concreta formulación de estos preceptos excluye completamente la legitimación de la normativa autonómica que, por otra parte, debe ser la única aplicable.

Al margen de cuanto acabamos de afirmar respecto del art. 254.2 T.R.L.S. y su carácter básico, hemos de ocuparnos ahora del apartado 1.º del artículo del que se ha predicado el carácter de «aplicación plena», al objeto de determinar si el Estado ostenta la competencia exclusiva. Como ya hemos declarado, más allá de las normas de procedimiento administrativo «común», la regulación de los procedimientos administrativos «especiales» ha de seguir a la competencia principal. Es evidente que el art. 254.1 T.R.L.S. establece una norma de procedimiento accesoria o adjetiva a la cuestión sustantiva, cual es la relativa a los deberes urbanísticos. Ello no empece, claro está, a la vigencia y aplicabilidad generales, y también en el ámbito urbanístico, de las normas básicas reguladoras del procedimiento administrativo común (hoy recogidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, arts. 102 a 106). De ahí se infieren dos consecuencias interpretativas, por lo que ahora importa: De un lado, que el Estado sólo puede añadir en el ámbito urbanístico nuevas normas de procedimiento cuando ostente alguna competencia material; de otro, que en este caso la «materia» de que se trata son las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. que, en ningún caso, como hemos insistido, autorizan a imponer conductas a la Administración, prohibición que abiertamente sobrepasa el precepto ahora enjuiciado cuya razón de ser no es, conforme

a su propio tenor literal, el establecimiento de alguna norma de procedimiento —antes al contrario, se remite a la legislación de procedimiento común—, sino precisamente obligar a la revisión de las licencias u órdenes de ejecución, cuando además tal institución ha sido configurada con carácter potestativo en la legislación de procedimiento administrativo común (art. 103 de la Ley 30/1992).

En cuanto al segundo precepto concierne, ciertamente se incurriría en una contradicción si se entendiera como de aplicación excluyente cuanto dispone el art. 299 T.R.L.S. y, por consiguiente, insusceptible de desarrollo y, por ende, impeditivo de que las Comunidades Autónomas establecieran análogo deber de resolver peticiones fundadas en otra Ley, máxime cuando el único título competencial que ampara al citado artículo es el del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.º C.E.). Los recurrentes cuestionan más bien este último extremo, a saber: Que si el título estatal es el procedimiento administrativo común, el art. 299 T.R.L.S. no puede vincularse únicamente a la Ley estatal, sino a la Ley, en general.

La referencia a «con arreglo a esta Ley», es del todo impropia, no ya sólo por el predicado carácter básico que hay que atribuirle, sino porque en virtud del art. 42.1 de la Ley 30/1992 todas las Administraciones y entidades de Derecho Público tienen el deber de resolver, cualquiera que sea el sector material, también el urbanístico, sobre el que operen. Si a ello se une que no admite una interpretación conforme que sea respetuosa con la competencia urbanística, resulta obligado concluir en la inconstitucionalidad de ese inciso.

Ha de declararse, pues, la inconstitucionalidad de la referencia a «con arreglo a esta Ley» del art. 299 T.R.L.S.

#### L) Título VIII del T.R.L.S.: «Instrumentos de intervención en el mercado del suelo»

36. (Arts. 277, 278.1, 280.1, 282.2, 284.3, 285, 286).

Las alegaciones de las partes en lo que al Patrimonio Municipal del Suelo se refiere resultan bien escasas. Ni la representación estatal —que invoca el art. 149.1.18.º (antecedentes núms. 22.H y 35.D)—, ni los recurrentes hacen referencia alguna al título competencial que descansa en el art. 149.1.13.º C.E. y que, sin duda, resulta de obligado análisis con carácter previo.

Como ya hemos declarado (entre otras, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 2; 95/1986; 213/1994), «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector... Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como factor generador de empleo». Si ello es así en relación con la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general. De ahí que sea difícil negarle al Estado, ex art. 149.1.13.º C.E., toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general.

El problema radica, sin embargo, en determinar el alcance de esa competencia cuando, como es el caso, incide sobre una competencia autonómica sectorial, porque, como hemos reiterado, «cuando el Estado se apoya en un título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica frente a la competencia exclusiva... de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de los que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo, incidiendo continua y diariamente en una materia que ha quedado ampliamente fuera de su competencia...» (STC 213/1994, fundamento jurídico 10).

Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13.º C.E. cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía. Desde esta perspectiva, podría encontrar cobertura en el citado título estatal la mera determinación de la existencia de una figura como la que contempla el art. 276 T.R.L.S. Centrada así la cuestión, procede examinar seguidamente los preceptos impugnados, sin perjuicio de la eventual concurrencia de otros títulos competenciales.

En primer término, conviene advertir que los arts. 277 y 278.1 T.R.L.S. impugnados regulan la adquisición de bienes para el Patrimonio Municipal del Suelo y, en concreto, los bienes que lo integran y las reservas de terrenos, respectivamente. A la luz de la doctrina sentada, ha de ser atendida la impugnación del art. 277, puesto que la concreción con carácter básico de cuáles hayan de ser los bienes que lo integran no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial en favor del Estado.

Por su parte, el art. 278.1 T.R.L.S. regula las reservas de terrenos de posible adquisición para el Patrimonio Municipal del Suelo. Ciertamente, este precepto contiene una norma meramente permisiva o habilitante que faculta al planeamiento para prever reservas de terrenos que sirvan para la constitución o ampliación del Patrimonio citado, como alega la representación estatal, pero, como ha quedado dicho, el Estado carece de la cobertura competencial suficiente para dotar a la norma en cuestión de carácter básico, puesto que ni tiene cobijo en el art. 149.1.13.º C.E., ni menos aún, en el art. 149.1.18.º C.E.

El art. 280.1 T.R.L.S., en cuanto dispone que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, conecta con el art. 276 T.R.L.S., no impugnado, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13.º C.E.) en relación con la vivienda (art. 47 C.E.). En ese sentido, resulta elocuente el carácter no básico del apartado 2 del mismo artículo, tampoco impugnado, que concreta y desarrolla el principio general del destino de aquellos bienes.

Han de prosperar, sin embargo, las impugnaciones deducidas contra los arts. 282.2, 284.3, 285 y 286 T.R.L.S., relativos todos ellos a las cesiones de terrenos integrantes del Patrimonio, puesto que la regulación de

su régimen jurídico se aparta ya de la finalidad inmediata amparada por el art. 149.1.13.º C.E. Tampoco es compartible el argumento del Abogado del Estado, para el que los preceptos en cuestión —al regular las bases del régimen jurídico de las cesiones de bienes pertenecientes al patrimonio municipal del suelo— encontrarían una doble cobertura constitucional por encuadrarse en el «régimen jurídico administrativo básico del urbanismo» y en las bases del régimen local (arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local; 79.2 del texto refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986). Con independencia de cuanto hemos dicho ya sobre los límites de la competencia estatal en relación con el Patrimonio Municipal —doctrina que invalida por sí sola los preceptos impugnados—, conviene rechazar expresamente esa argumentación, habida cuenta de que, como también hemos reiterado, ni el Estado ostenta título suficiente para establecer un «régimen jurídico-administrativo básico del urbanismo», ni la específica regulación, pretendidamente básica, del régimen de cesiones que los artículos del T.R.L.S. ahora impugnados contienen entronca con los arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 79.2 del texto refundido de Régimen Local citado, como parece sugerir la representación pública. En suma, el art. 280.1 es conforme con el bloque de la constitucionalidad y los arts. 277, 278.1, 282.2, 284.3, 285 y 286 están viciados de incompetencia y, en consecuencia, son inconstitucionales.

37. (Art. 278.4, «Reservas de terrenos. Expropiación»).

Este precepto ha sido impugnado por su carácter de «aplicación plena» atribuido por la Disposición final única, dos, del T.R.L.S., en virtud del art. 149.1.8.º y 18.º C.E.

Los Letrados de la Diputación General de Aragón y de la Generalidad de Cataluña consideran que este artículo establece un supuesto expropiatorio, una causa de expropiar, sobre una materia en la que el Estado carece de competencias.

Cierto es que el Estado no ostenta competencias sustantivas sobre la materia y, por consiguiente, no puede definir una *causa expropriandi*. No obstante, en el caso planteado, el problema reside en indagar si el art. 278.4 T.R.L.S. establece realmente una causa de expropiar o una garantía expropiatoria. De acuerdo con su tenor literal, la delimitación de un terreno como reserva para el Patrimonio Municipal implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios. Si el Estado, como ha quedado dicho, no puede establecer la expropiación como instrumento para obtener bienes que integren aquel Patrimonio, tampoco podrá determinar que la delimitación del terreno implique la declaración de utilidad pública. En contra de lo que sostiene la representación estatal, ha de concluirse que, en este caso, no entra dentro de la competencia del Estado establecer hipótesis en las que un determinado acto tiene por efecto implícito el cumplimiento de las dos primeras fases del procedimiento expropiatorio global (declaración de utilidad pública o interés social y necesidad de ocupación) porque ello entraña definir el régimen jurídico de la causa de expropiar, por lo que ha de acogerse la tesis de los recurrentes y declarar la inconstitucionalidad del precepto.

38. (Arts. 136.2, 287.2 y 3, 288.3 y 289, «Sobre el derecho de superficie»).

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares considera que el art. 136.2 T.R.L.S. debería haberse limitado a excluir de los supuestos que contempla el régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, como ámbito de su competencia en materia de legislación civil, pero el resto del apartado constituye una norma de con-

tenido urbanístico, por lo que su declaración como de aplicación plena vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. La Generalidad de Cataluña impugna los arts. 136.2, 287.2 y 3, 288.3 y 289 T.R.L.S. por entender que la regulación del derecho de superficie ha sido configurada siempre desde la normativa urbanística. A ello añade que el art. 136.2 T.R.L.S. tiene un contenido manifiestamente urbanístico al referirse a la demolición o desalojo de las obras o usos autorizados con carácter provisional.

La primera cuestión consiste en determinar si los preceptos impugnados encuentran cobijo en el art. 149.1.8.º C.E. Importa comenzar por el motivo de impugnación aducido por el Letrado de la Generalidad de Cataluña acerca de la tradicional regulación en el marco del urbanismo del derecho de superficie, porque pone de manifiesto de forma explícita un argumento recurrente que ha estado presente en muchas de las impugnaciones deducidas contra el T.R.L.S. y que consiste en sostener que el «contenido tradicional» —de los últimos decenios— del Derecho Urbanístico constituiría una suerte de «título atributivo de competencias», de modo que al corresponderle a las Comunidades Autónomas el urbanismo, según el bloque de la constitucionalidad, se le habrían atribuido también todos los contenidos que esa legislación venía regulando.

Una tal concepción, además de «petrificar» o «congelar» el contenido, por definición cambiante en cada tiempo y lugar, del Derecho Urbanístico, desconocería el entero orden constitucional de competencias al otorgarle a la regla del art. 148.1.3.º C.E., en relación con la legislación urbanística entonces vigente, un valor absoluto susceptible de desplazar y anular los restantes criterios y títulos competenciales que integran el sistema.

Desde una perspectiva sistemática, sin embargo, es evidente que la regulación del derecho de superficie, al margen de que, en efecto, se haya convertido en una institución típicamente urbanística, se enmarca en la legislación civil que, en virtud del art. 149.1.8.º C.E., corresponde al Estado establecer. Por ello, los arts. 287.2 y 3, 288.3, y 289 T.R.L.S. (reconocimiento del derecho de superficie; su tráfico jurídico-privado, y su extinción) son conformes al orden constitucional de competencias, sin que quepa apreciar en su regulación extralimitación alguna.

El art. 136.2 T.R.L.S. se encuentra amparado en la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil (art. 149.1.8.º C.E.), sin que se aprecie en su concreta regulación invasión alguna de las competencias urbanísticas, si se tiene en cuenta que la extinción de los arrendamientos y derechos de superficie resulta ser una consecuencia del carácter precario de las autorizaciones sujetas a revocación sin indemnización, tal como dispone, por otra parte, el apartado 1 del mismo artículo. Desde esta perspectiva, la regla que sienta el precepto impugnado supone, en lo que aquí interesa, una exclusión del régimen arrendaticio que ha de quedar a cubierto por la referida competencia exclusiva del Estado. El art. 136.2 T.R.L.S. resulta, pues, conforme con el orden constitucional de competencias.

39. (Art. 296, «No inscripción registra»).

El art. 296 ha sido impugnado por la Generalidad de Cataluña con el argumento de que la regulación de los derechos de tanteo y retracto que contiene el T.R.L.S. tiene calificación de normativa supletoria. Como este artículo se refiere a las notificaciones reguladas precisamente en normas de carácter supletorio no podría ser calificado como de aplicación plena.

En rigor, la cuestión que debemos enjuiciar consiste en determinar si, en el presente caso, el Estado puede invocar un título competencial suficiente para dictar el

precepto impugnado. La conclusión, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.8.º C.E. se impone por sí sola, puesto que es al Estado al que compete establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción, como hace el art. 296 T.R.L.S., al previo cumplimiento de ciertos requisitos, razón por la cual ha de declararse conforme con el bloque de la constitucionalidad el precepto impugnado.

40. (Art. 300. «Administración demandada en subrogación»).

La Generalidad de Cataluña sostiene en su impugnación los mismos argumentos que esgrimió contra los arts. 220.1 y 222 T.R.L.S., cuestionando la pretendida aplicabilidad plena de un artículo, el 300 T.R.L.S., que no es de la competencia exclusiva del Estado.

Sin entrar en la calificación de «aplicación plena» que el legislador atribuye al art. 300 T.R.L.S., lo que debemos enjuiciar es si el Estado ostenta o no título competencial que ampare dicho precepto.

La impugnación debe rechazarse, pues es claro que, en atención a su contenido, el precepto cuestionado se encuadra en el ámbito de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.).

#### M) Disposiciones adicionales y transitorias del T.R.L.S.

41. (Disposiciones adicionales primera, tercera, cuarta, séptima y octava).

En este extremo —al igual que en otras alegaciones ya examinadas— los recurrentes han expuesto sus motivos de impugnación de forma no siempre sistemática, tanto por las remisiones y alegaciones complementarias que hacen los recursos núms. 2.341 y 2.342/92 respecto de los 2.486 y 2.481/90, cuanto por los reproches comunes que a todas las disposiciones adicionales impugnadas se formulan en capítulo específico y, además, con carácter previo o preliminar, en otros pasajes de sus alegaciones en relación con el concepto de bases que aquéllas habrían encarnado.

En primer término, preciso es identificar sintéticamente cuáles sean los motivos generales —aunque no comunes, en todo caso— de impugnación deducidos por los tres recurrentes contra todas o algunas de las Disposiciones adicionales indicadas, sin perjuicio de las consideraciones específicas que respecto de cada una hayan podido verse: Primero, estos preceptos, a juicio de los recurrentes, se refieren a materias con un contenido marcadamente urbanístico y su normación le está vedada al Estado; segundo, es a las Comunidades Autónomas a las que, en su caso, corresponde decidir acerca de la aplicabilidad de las normas urbanísticas generales, ya sea en relación con la población o respecto de las particularidades que puedan presentar los plazos, operación que no corresponde realizar al Estado y, mucho menos, en virtud del art. 149.1.1.º C.E.; tercero, no se compadecería con el concepto de norma básica su aplicación supletoria en defecto de planeamiento.

A estos tres motivos de impugnación ha de añadirse, sin embargo, como ya ha quedado apuntado, un reproche general que ha estado latente, de forma más o menos explícita, en otras alegaciones de los recurrentes. No obstante, como pese a su generalidad tal reproche se centra en la Disposición adicional primera, al examinar ésta le daremos la adecuada respuesta.

a) (Disposición adicional primera, «Especialidades de aplicación de la Ley»).

En realidad, se limita a establecer reglas sobre la vigencia de ciertos preceptos del T.R.L.S. determinando que no se aplican por igual a todos los municipios. En

unos se aplica en su integridad (apartados 1 y 2) y, en los demás, sólo en parte (en la parte que dispone el apartado 3). Pero la Disposición adicional primera en cuestión no altera por sí misma el carácter que la Disposición final única haya atribuido a cada uno de los preceptos del T.R.L.S. Las únicas categorías que la reiterada Disposición adicional utiliza son las de «aplicación íntegra» o «general» y «aplicación parcial» o «limitada» de ciertas normas del T.R.L.S. que dicen relación a determinaciones sobre la vigencia territorial del texto legal según la población de los municipios y, por consecuencia, no inciden sobre las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómicos. La Disposición impugnada, pues, no introduce innovación material alguna y, por tanto, permanece inalterada.

De esta Disposición se deriva para el propietario de suelo un régimen —básico— ciertamente diferente, aunque no radicalmente diverso. No cabe tachar de irrazonable este tratamiento diferenciado en razón de un factor como el del número de habitantes del municipio, puesto que una lectura sistemática del texto refundido permite inferir que ha optado por un régimen jurídico más detallado respecto de aquellos municipios que, por su censo de población, se presume que ofrecen condiciones más favorables —técnicas y financieras— para llevar a efecto la gestión urbanística en condiciones idóneas y con las adecuadas garantías.

Ha de admitirse, pues, la posibilidad de que las normas dictadas por el legislador estatal ex art. 149.1.1.º C.E., lejos de un riguroso uniformismo, puedan razonablemente introducir regulaciones o tratamientos diversificados en presencia de elementos o factores objetivos, como pudiera ser en el caso, de la población, siempre, claro está, dentro del ámbito de sus competencias. No podría, por ello, tacharse de inconstitucional un modo de regulación así configurado. Lo que hemos de verificar, partiendo de esta premisa, es si la Disposición adicional primera objeto de nuestro enjuiciamiento obedece y se ajusta a tal criterio o si, por el modo concreto en que ha operado la aplicación en el territorio nacional del texto legal, se ha apartado del mismo, desbordando así el ámbito del título competencial en que ampara esta normación (art. 149.1.1.º C.E.).

Pues bien, la aplicación general o íntegra de la Ley, incluidas las normas relativas a las áreas de reparto, cálculo del aprovechamiento tipo y la determinación del aprovechamiento urbanístico patrimonializable del art. 27.1 y 2 del T.R.L.S., se produce respecto de los municipios en los que, por razones objetivas, se presume que deben incorporar a la gestión urbanística todos los mecanismos del esquema legal previsto, lo que se predica de los municipios capitales de provincia, los de población superior a 50.000 habitantes y aquellos otros de los entornos metropolitanos delimitados por las Comunidades Autónomas. Desde esta perspectiva, la determinación aplicativa del texto legal puede considerarse efectuada en el ámbito competencial que al Estado le atribuye el art. 149.1.1.º C.E., por lo que no cabe oponer tacha de inconstitucionalidad al apartado 1 de la Disposición adicional primera objeto de impugnación. No obstante lo cual, las referencias que hace este apartado a la «delimitación de áreas de reparto, cálculo del aprovechamiento tipo y definición del aprovechamiento susceptible de apropiación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 y 2» han de correr la misma suerte que los preceptos a los que se remite y, por consiguiente, deben ser declaradas inconstitucionales.

Por el contrario, la aplicación de la Ley, en los términos en que se efectúa por los apartados 2 y 3, éste en su primer párrafo, no viene directamente dispuesta por el propio legislador estatal desde su competencia ex art. 149.1.1.º C.E., sino que tal determinación —que com-

porta la coexistencia en el territorio nacional de dos diversos regímenes jurídicos de la propiedad urbana— se atribuye *expressis verbis* a las Comunidades Autónomas, no en razón de criterios objetivos sino con base en criterios de pura y simple oportunidad en cuanto entregados a la libre decisión de los entes autonómicos. Parece, por tanto, obligado concluir que no encajan en la competencia de regulación de las condiciones básicas las normas que tal remisión contienen, toda vez que sin fundamento objetivo alguno defieren su aplicación a criterios de oportunidad, es decir, sin previa sujeción a parámetros objetivos preestablecidos en la propia normativa estatal.

Si a lo anterior se añade que la regulación objeto de aplicación general o parcial tiene como referencia elementos y técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo) contenidos en el art. 27 T.R.L.S., declarado inconstitucional, debe alcanzarse igual conclusión para la Disposición ahora impugnada.

Por lo que concierne al segundo párrafo del apartado 3 de la Disposición adicional en examen, ha de considerarse, en línea con lo antes razonado, que la declaración de inaplicabilidad del mecanismo expropiatorio (o de su fórmula alternativa de la venta forzosa) como respuesta o reacción jurídica a los supuestos de incumplimiento de plazos para urbanizar y edificar, que se dispone respecto de los municipios de población inferior a 25.000 habitantes, puede quedar excepcionado por los respectivos Ayuntamientos mediante la adopción de acuerdos expresos para aplicar dicha *causa expropriandi* en la totalidad o parte del término municipal. Queda así virtualmente eliminado el mecanismo de cierre en que consiste la expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos básicos; de tal manera que mientras unos propietarios quedan sometidos a la reacción jurídica expropiatoria, otros no se hallarán sujetos a la misma. Y siendo ello así, la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales que está en la base del título competencial del Estado (art. 149.1.1.º C.E.) no resulta en modo alguno garantizada.

Se impone, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la Disposición adicional primera en su totalidad.

b) (Disposición adicional tercera, «Reglas especiales para entidades y sociedades públicas»).

Lo que aquí se cuestiona no es la modulación de los plazos en sí —según que la actuación de las sociedades o entidades públicas sea urbanizadora o edificatoria—, sino, más bien, que sea el Estado el que decida sobre las particularidades, en cuanto a los plazos, de tales sociedades o entidades en el respectivo territorio autonómico. Es importante subrayar que, aunque se trate de determinar la esfera de vigencia personal del T.R.L.S., como afirma el Abogado del Estado, constituye un supuesto bien diverso al que contempla la Disposición adicional primera, puesto que aquí no se decide sobre la vigencia territorial de determinadas normas básicas, sino que se establece una nueva regulación material —una particular forma de computar los plazos—, razón por la que no es dable compartir el argumento del representante estatal en el sentido de que la Disposición adicional tercera se justificaría en razón de los mismos títulos que la primera.

Esta es, por el contrario, una regulación que no compete al Estado establecer con carácter básico, habida cuenta de que no posee título suficiente para ello. Las excepciones o particularidades que, en este sentido, quepa establecer caen bajo la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, por lo que esta norma básica, al establecer uniformemente tal modulación, resulta viciada de incompetencia. Ciertamente, al Estado

le está atribuida la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho, en los términos señalados. Pero, en relación con sociedades o entidades públicas —esto es, no con ciudadanos—, no puede pretender también la regulación uniforme de esas condiciones básicas. Si el Estado considera oportuna su posible sujeción a unas reglas específicas, habrá de limitarse a abrir esa posibilidad de modulación o excepcionalidad, sin fijar ni concretar cuáles hayan de ser esos plazos.

c) (Disposición adicional cuarta, «Realojamiento y retorno»).

Esta Disposición, por contraste con las hasta ahora enjuiciadas, no plantea excepción alguna sobre la vigencia de las normas que el T.R.L.S. contiene, sino que establece una regulación material sobre el derecho de realojo y retorno, derecho que, a juicio de la recurrente, compete disciplinar a la Comunidad Autónoma.

La cuestión se contrae, pues, a determinar si el Estado tiene algún título competencial para dictar esta norma básica. El apartado 1 garantiza el derecho al realojo de los ocupantes legales afectados por el desalojo como consecuencia de la expropiación obligando a la Administración expropiante o al beneficiario de la expropiación a poner a su disposición viviendas en venta o alquiler. El apartado 2, por su parte, establece, para el supuesto de que se actúe por otro sistema en unidades de ejecución, que los ocupantes legales no tendrán derecho al realojo cuando en correspondencia con su aportación de terrenos hayan de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a 90 metros cuadrados o los que pudiera fijar, como superficie máxima, la legislación protectora de viviendas.

Ha de darse la razón al Abogado del Estado cuando invoca el art. 149.1.18.º C.E. (expropiación forzosa) para justificar el carácter básico del apartado 1 de esta Disposición adicional. La obligación de proporcionar alojamiento en los supuestos en los que se actúa por expropiación representa, en efecto, una garantía común de los administrados que al Estado le compete establecer en virtud de cuanto ya hemos señalado.

Juicio distinto merece el apartado 2, párrafo primero, de la misma Disposición adicional cuarta en la medida en que ya no encaja en el concepto de norma básica, habida cuenta de que incide sobre un terreno material —la ejecución del planeamiento— sobre el que, en principio, el Estado carece de competencias, a no ser que concurra otro título competencial distinto, lo que no es el caso. La diferencia de este supuesto con el que contempla el apartado 1 estriba en que aquí no se pretende garantizar un derecho del particular frente a una actuación expropiatoria; antes al contrario, su objeto es justamente negarlo, cerrando por completo la regulación del derecho, cuestión ésta que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar. En esta sede, pues, el Estado podría, en su caso, establecer como norma básica una garantía mínima de carácter compensatorio, para aquellos supuestos en los que, si bien no se actúa por expropiación, los ocupantes legales se ven privados de sus viviendas. En cambio, este apartado, en su primer párrafo, no establece garantía alguna, ni siquiera por vía negativa, sino que se introduce abiertamente en el ámbito de lo que no es mínimamente exigible —de libre disposición de las Comunidades Autónomas— y, por ende, incurre en inconstitucionalidad por vicio de incompetencia. La misma suerte ha de correr necesariamente el párrafo segundo del apartado 2 que no constituye sino una expresión o consecuencia del párrafo primero.

El apartado 3 se refiere al derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación cualquiera que sea éste, debiendo el propietario garantizar el alojamiento provisional de

los inquilinos hasta que sea posible el retorno. Respecto de este punto ostenta el Estado un evidente título competencial ex art. 149.1.8.º C.E., ya que establece una norma materialmente civil, atinente al tráfico jurídico privado.

d) (Disposición adicional séptima, «Comisión Central del Territorio y Urbanismo»).

Esta Disposición ha sido impugnada por el órgano ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en virtud de diversas consideraciones: Porque, a su juicio, no es correcto calificarla de norma básica; porque el Estado carecería de toda competencia urbanística y de ordenación del territorio —lo que le impide crear órganos consultivos sobre esta materia— y, en fin, porque la citada Comisión no tiene «antecedentes legales» y su creación representa un inconstitucional exceso en el uso de la delegación.

Con todo, han de compartirse en esencia los argumentos aducidos en su defensa por el Abogado del Estado. En primer término, y por lo que hace al último motivo de impugnación, la Comisión Central del Territorio y del Urbanismo tiene un evidente «antecedente» en la Comisión Central de Urbanismo que regulaban los arts. 210 y 211 del T.R.L.S. de 1976. En segundo lugar, no cabe sostener, como pretende la Generalidad, que el Estado carezca de toda competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio, puesto que ha quedado suficientemente razonado que ostenta ciertos títulos que convergen sobre la materia. No es posible, pues, negarle al Estado la posibilidad de crear un órgano consultivo, cuando además las funciones que la Disposición en cuestión le atribuye están evidentemente relacionadas con competencias estatales. Las competencias urbanísticas que aparecen en la discutida Disposición adicional séptima son inequívocamente estatales, por lo que ningún quebrantamiento del orden constitucional y estatutario se produce porque el Estado establezca un órgano consultivo en el que, por lo demás y como subraya la representación estatal, participan las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado reconoce, en tercer lugar, la dificultad de explicar la calificación como básica de la citada Disposición y le da la razón al Abogado de la Generalidad cuando observa que carece de todo sentido el plural desarrollo autonómico de esta base. No es compartible, sin embargo, la conclusión de la representación estatal de que el carácter básico de la Disposición no merezca la tacha de inconstitucionalidad, pues es evidente, y así lo admite el Abogado del Estado, que no encaja en el concepto de norma básica. Cuestión distinta es que no por ello deba ser invalidada ya que, a su juicio, «debería considerarse de aplicación plena, aunque en realidad trasciende uno y otro concepto, cuyo sentido más propio se alcanza sólo en conexión con posibles competencias autonómicas».

Es evidente la impropiedad técnica de tal denominación en el caso planteado, puesto que, si lo que se quiere afirmar es tan sólo que el Estado ejerce una competencia propia que, por su naturaleza, no es susceptible de desarrollo alguno por las Comunidades Autónomas o que excluye toda normación autonómica, resulta equívoca una calificación que implica una connotación relacional o de articulación de ordenamientos, lo que, sin embargo, no es óbice para la validez de la norma.

En suma, aunque se haya calificado como básica la Disposición adicional séptima, no es contraria al orden constitucional de competencias, al tratarse de una norma estatal reguladora de un órgano propio, expresión de su potestad organizatoria.

e) (Disposición adicional octava, «Regímenes forales»).

Para la Comunidad Autónoma recurrente este precepto tampoco presenta un contenido material que pueda ser calificado de norma básica para las Comunidades Autónomas. Para el Abogado del Estado, sin embargo, está bien declarada básica puesto que contiene una valiosa directriz para el legislador vasco y navarro y nada impide, por otro lado, una norma básica con ámbito territorial restringido a una o dos Comunidades Autónomas que gozan de un singular régimen en materia tributaria.

Las alegaciones del representante estatal han de tenerse por plenamente fundadas. En efecto, y tal como hemos razonado respecto a la Disposición adicional primera, encaja en el concepto de base la existencia de ciertas modulaciones, mientras no falte el elemento relacional o de articulación de ordenamientos que es inherente a la norma básica, elemento que, como hemos visto, no está presente en la Disposición adicional séptima y sí, en cambio, en la que ahora enjuiciamos, por lo que no puede prosperar la impugnación del recurrente. A mayor abundamiento, si el T.R.L.S. establece normas básicas, también habrán de ser básicas las que maticen o confirmen la aplicación de esas normas básicas en relación con una o varias Comunidades Autónomas, en virtud de los títulos competenciales en juego y de las circunstancias concurrentes.

42. (Disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta, 1 y 4, y octava).

El recurso núm. 2.342/92 impugna las Disposiciones transitorias primera, 1, 2 y 4, cuarta, quinta, sexta, 1, y octava del T.R.L.S. por su conexión con las Disposiciones transitorias primera, quinta, sexta, cuarta, 1, y adicional novena, respectivamente, de la Ley 8/1990, impugnadas por el recurso 2.481/90. Asimismo, el recurso núm. 2.342/92 extiende su impugnación a la Disposición transitoria primera, 3, por su conexión directa con los restantes puntos de la misma que corresponden a la impugnada Disposición transitoria primera de la Ley 8/1990; y a la Disposición transitoria sexta, 4, sobre adaptación de las normas subsidiarias municipales en su primera revisión y en coherencia con la impugnación de la Disposición transitoria cuarta de la Ley 8/1990.

Por su parte, el recurso núm. 2.341/92 interpuesto por el Gobierno aragonés impugna la Disposición transitoria sexta, 1, del T.R.L.S., en correspondencia con la impugnación deducida en su recurso núm. 2.486/90 contra la Disposición transitoria cuarta, 1, de la Ley 8/1990 (las demás impugnaciones contra otras Disposiciones transitorias del T.R.L.S. incurrir en el vicio de apoderamiento ya reseñado, lo cual no obsta, sin embargo, para su enjuiciamiento por haber sido impugnados por los restantes recurrentes).

Con todo, las alegaciones de ambos recurrentes se ciñen a atacar las citadas Disposiciones por su conexión con los restantes preceptos del T.R.L.S. declarados básicos, sin más identificación, por lo que resulta obligado remitirse a cuanto ya hemos expuesto respecto de los artículos enjuiciados que se encuentran en íntima relación con las Disposiciones transitorias del T.R.L.S. ahora impugnadas. Y es evidente que las remisiones habrán de seguir la misma suerte que lo declarado respecto de los preceptos remitidos.

En consecuencia, han de tenerse por contrarios a la Constitución los apartados 2 y 4 de la Disposición transitoria primera, no así el apartado 1.º, y también inconstitucionales en virtud de los mismos argumentos la Disposición transitoria cuarta y la Disposición transitoria quinta, apartado 2.º, último párrafo («En todo caso, como valor mínimo del suelo se entenderá el resultante

de la aplicación del 85 por 100 del aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la valoración.». Igualmente, es contraria al sistema constitucional de distribución de competencias la Disposición transitoria sexta, 1 y 4.

El recurso interpuesto por el Gobierno balear, sin embargo, tan sólo aparentemente introduce algunos elementos nuevos de consideración contra las mismas Disposiciones transitorias; pero, en realidad, sus alegaciones se reducen —en esencia— a formular un reproche genérico o en bloque frente a éstas por su relación con los preceptos del T.R.L.S. que ya hemos analizado. Es importante subrayar cuanto hemos señalado de esta Sentencia en lo que hace a la carga argumental de los recurrentes a efectos impugnatorios y a la necesidad de razonar jurídicamente frente a la calificación de una norma como básica, déficit que, en el presente caso, no puede ser suplido por este Tribunal, puesto que de sus alegaciones no es posible deducir cuál o cuáles son las concretas pretensiones deducidas o si persigue la impugnación de algún elemento nuevo que eventualmente hubieran podido introducir las citadas Disposiciones transitorias, siendo insuficiente su descalificación global por contener «determinaciones claramente urbanísticas».

Sólo es posible identificar una pretensión en el recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que dirige contra la Disposición transitoria octava relativa al suelo urbano en Planes sin adaptar por imponer como básico no sólo una necesaria aprobación de la delimitación del suelo urbano, sino las reglas a que ésta deba someterse. En cuanto al primer punto, debe precisarse que el Estado puede, desde luego, disponer que las prescripciones básicas sean atendidas desde el momento de la entrada en vigor de la ley (como hace, v. gr., la Disposición transitoria primera del T.R.L.S.). Lo que no puede, sin embargo, es introducirse en las técnicas o instrumentos concretos a través de los cuales deba articularse esa efectividad, como pretende el primer párrafo de la Disposición aquí impugnada, al señalar que «requerirá la aprobación de la delimitación del suelo urbano».

Igual conclusión se alcanza respecto de la determinación de las concretas reglas a las que habrá de someterse la aprobación de la delimitación del suelo urbano, pues es éste un tema que escapa también a las competencias estatales, máxime si tenemos en cuenta que los preceptos a los que se remite [expresamente, art. 10, a); implícitamente, 118.3, a), T.R.L.S., entre otros] no tienen carácter básico ni pueden tenerlo. Obligado es concluir, pues, en la inconstitucionalidad por incompetencia de la Disposición transitoria octava.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

#### Ha decidido

Estimar parcialmente los recursos contra el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y en su virtud:

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos calificados de «carácter básico» o de «aplicación plena» en los apartados primero y segundo de la Disposición final única:

- 11.4.
- 20.1, b), en su inciso «a los Ayuntamientos».
- 27.1, 2 y 4.
- 29.1.
- 30.1.

— 30.3, en su segundo inciso, «El Ayuntamiento decidirá sobre la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa de los correspondientes terrenos, cuyo valor se determinará, en todo caso, con arreglo a la señalada reducción del aprovechamiento urbanístico».

— 31.1 y 2.

— 32.

— 34.

— 35.1.

— 36.2.

— 38.2 y 3.

— 39, en su inciso «mediante solicitud de la correspondiente licencia en el plazo que establezca la legislación urbanística aplicable o, en su defecto, en el de dos meses a contar desde el oportuno requerimiento, si ya se hubiese adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico. Si faltase sólo para la adquisición del mencionado derecho la realización de la urbanización, la legalización exigirá también el cumplimiento de dicho deber».

— 40.3.

— 42.1 y 2.

— 42.3, en su segundo inciso, «con la particularidad de que el aprovechamiento susceptible de apropiación se reducirá en un 50 por 100, cuando no se hubiera adquirido ese derecho en el momento de la notificación del incumplimiento».

— 59.1 y 2.

— 60.

— 61.

— 62.

— 65.1.

— 66.

— 67.

— 72.1.

— 78.2.

— 94.1 y 2.

— 95.

— 96.1 y 3.

— 97.

— 98.

— 99.1 y 2.

— 104.1.

— 107.

— 109.1.

— 112.

— 118.1.

— 124.2.

— 126.1.

— 135.2.

— 141.

— 143.

— 144.1.

— 149.3.

— 151.1 y 3.

— 154.2.

— 166.1 a), c) y e).

— 167.

— 174.2.

— 176.

— 199.1 b) y 2 b).

— 202.1, 2, 3 y 4.

— 205, 2 y 3.

— 206.1, a excepción de la letra f), y 206.2.

— 207.

— 220.1.

— 221.

— 227.1, en su primer párrafo: «En los supuestos de incumplimiento de deberes urbanísticos contemplados en la presente Ley, cuando la Administración actuante no opte por la expropiación, acordará la aplicación del régimen de venta forzosa del terreno».

— 228.3, en su inciso «según el aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la tasación».

— 248.

— 249.

— 254.1.

— 277.

— 278.1 y 4.

— 282.2.

— 284.3.

— 285.

— 286.

— 299, inciso final: «con arreglo a esta Ley.».

— Disposición adicional primera.

— Disposición adicional tercera.

— Disposición adicional cuarta, regla 2.<sup>a</sup>

— Disposición transitoria primera, apartados 2 y 4.

— Disposición transitoria cuarta.

— Disposición transitoria quinta, apartado 2, último inciso: «En todo caso, como valor mínimo del suelo se entenderá el resultante de la aplicación del 85 por 100 del aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la valoración».

— Disposición transitoria sexta, apartados 1 y 4.

— Disposición transitoria octava.

2.º Declarar que son inconstitucionales y nulos el apartado 3.º de la Disposición final única y, consiguientemente, los siguientes preceptos aprobados por el Estado con eficacia supletoria:

Art. 1; art. 2; art. 3, apartado 2, letras: a, b, d, e, f, g, h, i, j, k, y apartados 3 a 6; art. 4, apartados 2 y 3; art. 9, apartado 2; art. 10; art. 11, apartados 1 a 3; art. 12; art. 13; art. 14; art. 16, apartado 3; art. 18; art. 24, apartado 2; art. 27, apartado 3; art. 28, apartados 2 a 4; art. 29, apartado 2; art. 30, apartados 2, 4 y 5; art. 31, apartado 3; art. 33, apartado 2; art. 40, apartado 4; art. 42, apartados 4 y 5; art. 43, apartado 2; art. 44; art. 45, apartado 5; art. 59, apartado 3; art. 65, apartados 2 a 6; art. 68; art. 69; art. 70; art. 71; art. 72, apartados 2 a 5; art. 73; art. 74; art. 75; art. 76; art. 77; art. 78, apartados 1 y 3; art. 79; art. 80; art. 81; art. 82; art. 83; art. 84; art. 85; art. 86; art. 87; art. 88; art. 89; art. 90; art. 91; art. 92; art. 93; art. 94, apartado 3; art. 96, apartado 2; art. 99, apartado 3; art. 101; art. 102; art. 103; art. 104, apartado 2; art. 105; art. 106; art. 108; art. 109, apartados 2 a 5; art. 110; art. 111; art. 113, apartado 1; art. 114; art. 115; art. 116; art. 117; art. 118, apartados 2 a 4; art. 119; art. 120; art. 121; art. 122; art. 123; art. 125; art. 126, apartados 2 a 6; art. 127; art. 128; art. 129; art. 130; art. 131; art. 134, apartado 2; art. 136, apartado 1; art. 137, apartados 1 a 4; art. 138, letra a; art. 139; art. 142; art. 144, apartados 2 y 3; art. 145; art. 146; art. 147; art. 148; art. 149, apartados 1, 2 y 4; art. 151, apartados 2 y 4; art. 152; art. 153; art. 155; art. 156; art. 157; art. 158; art. 159, apartados 1 a 3; art. 160, apartados 1, 2 y 4; art. 161; art. 162; art. 163; art. 164; art. 165; art. 166, apartado 1, letras, b, d, f, g, y apartados 2 y 3; art. 170, apartado 2; art. 171; art. 172; art. 174, apartado 1; art. 175; art. 177; art. 178; art. 179; art. 180; art. 181; art. 182; art. 184, apartado 1; art. 185; art. 186; art. 187; art. 188; art. 189; art. 190; art. 191; art. 192; art. 193; art. 194; art. 195; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199, apartados 1, letra a, y 2, letra a; art. 200; art. 201; art. 202, apartado 5; art. 208; art. 209; art. 211, apartados 1 y 2; art. 212; art. 227, apartado 2; art. 228, apartados 1 y 2; art. 229; art. 230; art. 231; art. 233; art. 234; art. 236; art. 242, apartados 2 a 5 y 7; art. 243, apartado 3; art. 244, apartados 1 y 5; art. 245, apartado 2; art. 246, apartados 1 y 3; art. 247; art. 250; art. 251; art. 252; art. 253, apartados 1, 2 y 4; art. 254, apartado 3; art.

255, apartado 1; art. 256; art. 257; art. 258, apartado 1; art. 259, apartados 1, 2 y 4; art. 260; art. 261; art. 262; art. 263; art. 264; art. 265; art. 266; art. 267; art. 268; art. 269; art. 270; art. 271; art. 272; art. 273; art. 275; art. 278, apartados 2 y 3; art. 279; art. 280, apartado 2; art. 281; art. 282, apartado 1; art. 283; art. 284, apartados 1 y 2; art. 287, apartado 1; art. 288, apartado 1; art. 290; art. 291; art. 292; art. 293; art. 294; art. 295; art. 297; art. 298; Disposición adicional segunda; Disposición transitoria segunda; Disposición transitoria tercera; Disposición transitoria sexta, apartados 2, 3 y 5; Disposición transitoria séptima.

3.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado primero de la Disposición derogatoria única en el inciso «las siguientes normas de rango legal: El Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; el Real Decreto-ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística; el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, y», viniendo, por tanto, a decir: «Queda derogada la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», en los términos precisados en el fundamento jurídico 12 d).

4.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad núms. 2.477/90 y acumulados*

No voy a exponer mis discrepancias de la solución dada a ciertos problemas menores en una Sentencia tan extensa como la presente. En estos casos la coincidencia total es prácticamente imposible. Me limitaré, por ello, a recoger ahora lo que manifesté en la deliberación del Pleno en torno a cuatro cuestiones principales: 1. La validez de la prórroga de la delegación legislativa; 2. La inconstitucionalidad de las disposiciones supletorias; 3. La competencia del Estado en materia de urbanismo; 4. La interpretación expansiva del título estatal del art. 149.1.1.º C.E.

1.º Sobre la validez de la prórroga de la delegación legislativa.

En las deliberaciones del Pleno se consideraron dos cuestiones en torno a la validez de la prórroga de la delegación legislativa, efectuada por la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, en relación con la Disposición final segunda de la Ley 8/1990:

Primera cuestión: La posible inconstitucionalidad de la delegación al no ajustarse a las exigencias del art. 82 C.E.

Segunda cuestión: Adecuación del cauce utilizado para realizar la delegación, es decir, la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, la Sentencia sólo trata la última cuestión [fundamento jurídico 2 b)].

A mi juicio, y así lo expuse en el Pleno, el vicio de inconstitucionalidad más grave es el que puede atribuirse a la redacción de la Disposición final quinta de la Ley 31/1991. Allí no se contiene una delegación conforme a lo establecido en el art. 82 C.E. Mi argumentación, que ahora reproduzco, fue la siguiente:

A) Hay que partir de la naturaleza de la potestad que el Gobierno ha ejercido para aprobar el Real Decreto Legislativo 1/1992. Se trata de una potestad legislativa que, en virtud de la delegación de las Cortes Generales, ejercita el Gobierno para dictar normas con rango de Ley (art. 82.1 C.E.). La titularidad de la potestad legislativa corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 C.E.), en tanto que el Gobierno ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 97 C.E.). Sin embargo, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes (art. 86.1 C.E.) y, por delegación expresa y sometida a estrictos requisitos, el Gobierno ejerce la potestad de dictar normas con rango de Ley (art. 82 C.E.).

Recordamos estos postulados básicos de nuestro ordenamiento constitucional para advertir de la importancia de llevar a cabo la delegación de la potestad legislativa en el Gobierno de una forma rigurosa por parte de las Cortes Generales. Se trata de una habilitación de gran calado que constituye una excepción en la atribución de potestades en el Estado de Derecho. Pues bien, la precisión y la minuciosidad en el cumplimiento de la Constitución faltan en la Disposición final quinta de la Ley 31/1991.

B) Reza así esta Disposición:

«El Gobierno podrá hacer uso de la autorización establecida en la Disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, para aprobar el texto refundido de las disposiciones estatales vigentes, sobre suelo y ordenación urbana, durante los seis primeros meses de 1992.»

A la vista del texto transcrito pudiera entenderse que en él no se contiene una regulación material, sino que lo único que la Disposición hace es fijar un nuevo plazo a una anterior delegación legislativa cuyo término temporal se había cumplido. De esta forma parece interpretar la Sentencia el sentido y alcance de la Disposición final quinta, que solamente analiza de pasada y a fin de enjuiciar el cauce utilizado, o sea, la Ley de Presupuestos.

Pero sostener que la delegación legislativa, concedida por una Ley de 25 de julio de 1990, podría reactivarse, o hacerla renacer, por otra Ley (de Presupuestos o no) de 31 de diciembre de 1991, transcurrido con exceso el plazo de un año fijado en la primera, es una operación inconstitucional, en mi opinión.

El art. 82.3 C.E. resulta claro y terminante, como tiene que ser para cumplir los requisitos de rigurosidad y exactitud de toda delegación legislativa:

«La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.»

La delegación caduca al cumplirse el plazo establecido para su ejercicio; en este caso caducó en el mes de julio de 1991. La Constitución nos dice que no cabe la delegación «por tiempo indeterminado».

La Disposición final quinta de la Ley 31/1991 podría haber acordado una nueva delegación legislativa a favor del Gobierno, cumpliendo todo lo exigido por el art. 82.3 C.E. Si así se hubiese hecho, nada tendríamos ahora que objetar. Sin embargo, lo que en esa Disposición final quinta se lleva a cabo es una autorización al Gobierno para hacer uso de la autorización establecida en la Disposición final segunda de la Ley 8/1990, ya caducada. A mi entender, la decisión de resucitar a un muerto, como es reactivar una delegación caducada, puede ser ingeniosa, pero, desde luego, resulta inconstitucional.

C) Respecto a la segunda cuestión que se planteó en la deliberación del Pleno (y que, como hemos dicho, es la única que se aborda en la Sentencia), o sea, la utilización de la Ley de Presupuestos como soporte de la delegación legislativa, la solución adoptada supone un cambio en la doctrina de este Tribunal Constitucional, tan claramente expuesta en la STC 76/1992. Si entonces se consideró que era inconstitucional la modificación de un precepto de la Ley General Tributaria (art. 130), relativo a la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implica entrada en domicilio, por considerar que carecía de «vinculación suficiente» con la función constitucional de la Ley de Presupuestos, mi opinión es que la aprobación por el Gobierno del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (materia ajena a la propia de una Ley de Presupuestos) estuvo viciada de inconstitucionalidad, dado el vehículo utilizado para efectuar la delegación, o sea, la Ley de Presupuestos.

A pesar del loable esfuerzo de la Sentencia para convencernos de que la Disposición final quinta «no es una Disposición que por sí misma contenga una regulación material», mi posición personal sigue estando con la severa doctrina de este Tribunal, contenida en la mencionada STC 76/1992.

Pero la inconstitucionalidad más grave, según antes dije, hay que apreciarla en el contenido de la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, redactada incumpliendo claramente los requisitos del art. 82.3 C.E.

2.º Sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones supletorias.

La Sentencia aplica la doctrina de la STC 118/1996 relativa a la supletoriedad. En consecuencia, procede a la declaración de inconstitucionalidad de 177 artículos del T.R.L.S (pronunciamiento 2.º del fallo). En el Voto Particular a la STC 118/1996 apunté mis reservas a esa interpretación de la supletoriedad, que ahora expongo de una forma más minuciosa.

Ante todo, hay que advertir que las diversas concepciones de la supletoriedad se apoyan, consciente o inconscientemente, en una de dos posibles maneras de ver y de entender el Estado de las Autonomías. O se piensa, de conformidad con lo afirmado en los arts. 1.2 y 2 C.E., que la soberanía nacional, de una Nación común e indivisible, reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, cuya Constitución reconoce y garantiza la autonomía de las Comunidades, o se aboga, fuera de la Constitución, por una soberanía compartida por el Estado y por las Comunidades Autónomas.

Para los defensores de la primera concepción del Estado de las Autonomías, sólo hay un ordenamiento jurídico [«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (art. 1.1 C.E.)], correspondiendo la caracterización de infraordenamientos, o de ordenamientos dentro del Estado, a los de las Comunidades Autónomas. El art. 149.3 encaja sin dificultad en esa idea del Estado diseñado por la Constitución de

1978: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas».

Para quienes no aceptan la soberanía, única e indivisible, o defienden abiertamente la cosoberanía, la supletoriedad del Derecho estatal es algo inaceptable *a radice*, o que debe entenderse de un modo que lo prive prácticamente de contenido. Ya advertí en mi Voto Particular a la STC 118/1996 que la doctrina de aquella Sentencia suponía la desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal, «o, acaso, confederal», añado ahora.

La doctrina de la STC 118/1996, recogida en ésta de la que estoy discrepando, se construye sobre la base de los siguientes elementos, según queda expuesto, esencialmente, en el fundamento jurídico 6 de aquella:

A) La supletoriedad es una «función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde *normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito*, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de *todo* título competencial que justifique dicha reglamentación» (es lo que se había afirmado en la STC 147/1991, fundamento jurídico 7).

B) Están viciadas de incompetencia las normas que «el Estado dicte con el *único propósito* de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en *materias que sean de la exclusiva competencia de éstas*, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como *exclusiva* y en un *mismo grado de homogeneidad*» (se repite también lo dicho en la STC 147/1991, fundamento jurídico 7).

C) Asimismo están viciadas de incompetencias las normas que el Estado dicte con el carácter de Derecho «*meramente supletorio* allí donde *ostente competencias en la materia*, v. gr., para regular lo básico», esto es, cuando la materia es compartida, puesto que el Estado ha de poder «invocar algún *título específico* que le habilite en *concreto* para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, (...), pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad», que *no constituye «una cláusula universal atributiva de competencias* para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado» (STC 118/1996, fundamento jurídico 5). En efecto, «si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un *título competencial específico* que las justifique, y la *supletoriedad no lo es*, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, *excediendo* el tenor de los títulos que se las atribuye y *penetrando* en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, *por no ser título competencial*, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias».

D) La inconstitucional trae causa de que «la regla de la supletoriedad *no constituye una cláusula atributiva*

*de competencias*» (STC 118/1996, fundamento jurídico 6). Es una regla dirigida al aplicador del Derecho, no al Estado: «La supletoriedad del Derecho estatal ha de ser *inferida por el aplicador del Derecho autonómico*, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes» (STC 118/1996, fundamento jurídico 6). Esto obedece a que «el presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece *no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho*» (STC 118/1996, fundamento jurídico 8).

Los dos elementos esenciales sobre los que se monta esta doctrina son los que hemos apuntado en último lugar: Por un lado, la cláusula del art. 149.3 C.E. no es atributiva de competencias y, por otro lado, es una cláusula dirigida al aplicador del Derecho autonómico. Más aún, precisamente porque es una cláusula dirigida al aplicador del Derecho autonómico, el Estado carece de competencias para dictar normas meramente supletorias. El Derecho estatal es supletorio, no porque lo diga el propio Estado, sino porque lo considere así el aplicador del Derecho autonómico.

La no aceptación, por mi parte, de esta interpretación de la supletoriedad del Derecho estatal es la que me obliga a formular el Voto Particular. Yo no creo que el art. 149.3 C.E. deba valorarse en términos similares a los que la doctrina civilista utiliza para ponderar los arts. 4.3 y 13.2 del C.C. El primero de ellos establece que «las disposiciones de este Código se *aplicarán* como supletorias en las materias regidas por otras leyes»; el otro precepto dispone: «En lo demás, y con *pleno respeto a los derechos especiales o forales* de las provincias o territorio en que están vigentes, *regirá* el Código Civil como derecho supletorio, *en defecto* del que lo sea en cada una de aquéllas, según sus normas especiales».

Es manifiesto que el Código Civil y, en particular, los preceptos indicados no conceden ni al Estado ni a las provincias o territorios forales competencia alguna. Se dirigen al aplicador del Derecho especial o foral para que «en defecto» de lo dispuesto en estas normas, se apliquen las normas del Código Civil. Ahora bien, ¿este razonamiento es aplicable a la Constitución y al art. 149.3 C.E.? En mi opinión no, por las siguientes razones:

1.ª Como afirmó la STC 147/1991, la supletoriedad es una «función referida al *conjunto del ordenamiento jurídico*», no a una concreta norma jurídica estatal. Es decir, se refiere a la relación entre ordenamientos jurídicos, el estatal y el autonómico. Por lo tanto, debemos distinguir esta función del ordenamiento estatal de la posible existencia de una competencia para crear normas supletorias.

No pueden ser confundidos estos dos cometidos. A mi juicio, el art. 149.3 C.E. se refiere al primer cometido, a la función de supletoriedad del ordenamiento jurídico estatal. No atribuye, al Estado, *expressis verbis*, ninguna competencia para crear normas supletorias. En definitiva, la supletoriedad es una función del conjunto del ordenamiento jurídico estatal con independencia del alcance de la competencia estatal o autonómica. No es, ni puede ser, ningún título competencial, sino 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.

Aquí radica, en mi opinión, uno de los extremos más confusos y equivocados de la STC 118/1996, cuya doctrina vuelve a consagrarse ahora, en la Sentencia que suscita este Voto discrepante. Mi tesis es que el Estado no precisa de ningún título competencial para dictar normas de carácter supletorio. 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 esa función de suplencia a la que se refiere el art. 149.3 C.E., en atención a que se trata del ordenamiento del Estado, o sea, de España (art. 1.1 C.E.).

Por otro lado, debemos distinguir entre las causas de la aplicación supletoria del ordenamiento estatal y los modos o maneras de creación de las normas estatales de aplicación supletoria.

2.<sup>a</sup> La «aplicación» supletoria del ordenamiento estatal por parte del «aplicador del Derecho autonómico» puede producirse en dos supuestos de índole distinta. Primero, ante una laguna normativa, segundo, ante la inexistencia de legislación autonómica (anomia), como consecuencia del inejercicio de la competencia autonómica.

En el primer supuesto, la supletoriedad estatal es una supletoriedad de segundo grado, ya que el ordenamiento autonómico es ordenamiento (aunque integrado en el ordenamiento del Estado) y, como tal, colma sus lagunas, cuando le es posible, acudiendo al resto de las normas integrantes de dicho ordenamiento. Ningún problema debe plantearse con relación a esta aplicación.

El segundo supuesto (anomia autonómica) crea más dificultades. Muy difícilmente se puede integrar la anomia acudiendo, en primer grado, al propio ordenamiento jurídico autonómico. Es evidente que el aplicador debe intentarlo. Sin embargo, cuando se trata de la ausencia de una completa ordenación, la aplicación de otras normas del mismo ordenamiento tiene unos efectos muy limitados e incluso inexistentes. En estos casos, la supletoriedad del ordenamiento estatal está justificada, podemos decir que es incluso imprescindible.

3.<sup>a</sup> En los supuestos de anomia autonómica y de aplicación supletoria del ordenamiento estatal (materialmente) en primer grado, son irrelevantes la materia y la competencia, porque, en todo caso, el «Derecho-ordenamiento estatal» será de aplicación supletoria. Ahora bien, ese ordenamiento estatal estará integrado por normas de «aplicación plena» o por normas «básicas», fruto del ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas y básicas, respectivamente. ¿Puede el Estado dictar normas de aplicación supletoria? Podemos dar por supuesto que siempre el entero ordenamiento estatal es un ordenamiento de aplicación supletoria, en cualquier ámbito o materia, sea de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas o compartidas, porque así lo dispone el art. 149.3 C.E. y así se corresponde con la naturaleza y función de dicho ordenamiento. Sin embargo, una respuesta más matizada a la pregunta planteada exige distinguir entre la hipótesis de una materia que sea objeto de competencia exclusiva y la hipótesis de materia de competencia compartida.

4.<sup>a</sup> Si la materia es de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la STC 118/1996 sostiene que sería inconstitucional que el Estado pudiera dictar normas supletorias, porque el Estado carecería de competencia. Ahora bien, la STC 147/1991 expone una doctrina menos radical —de la que lamentablemente no se hace eco la presente Sentencia— a los efectos de precisar cuándo es procedente desautorizar las normas supletorias estatales en este supuesto de que las Comunidades Autónomas cuentan con competencias exclusivas:

«Será, por consiguiente, ilegítima, por invasión competencial, aquella ordenación estatal de materias que hayan sido deferidas por los Estatutos de Autonomía a la *competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas Comunidades Autó-*

*nomas y en relación con las cuales el Estado no invoque algún título propio que le permita dictar normas generales sobre dichas materias, puesto que la asunción de competencias exclusivas confiere a las Comunidades Autónomas, no sólo el poder oponerse a que las normas del Estado incidan en esas materias sometidas a su competencia exclusiva con alcance de aplicación directa, sino que también atribuyen a las Comunidades decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse, lo cual las legitima para negar a dichas normas estatales alcance supletorio, especialmente, cuando en ellas se establecen mandatos prohibitivos que, a pesar de su pretendido valor supletorio, resultan de aplicación directa, mientras que la Comunidad Autónoma no decida someter la materia a reglamentación propia. Negarles dicha legitimación es tanto como imponerles, en contra de su voluntad, unas normas estatales en materias sobre las cuales el Estado no invoca título competencial distinto a la regla de la supletoriedad que no es, según se deja dicho, atributiva de competencias.» (fundamento jurídico 7.º).*

Esta doctrina no niega que el Estado pueda dictar normas de aplicación supletoria en caso de materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Exige, a *sensu contrario*, que el Estado invoque algún título propio que le permita dictar normas generales sobre dichas materias. El Estado, si cuenta con tales títulos para incidir sobre la materia de la exclusiva competencia autonómica, afectándole de algún modo, puede dictar normas supletorias.

5.<sup>a</sup> Si la competencia sobre la materia ha sido objeto de distribución, creo que la STC 118/1996 va demasiado lejos, contradiciendo anteriores pronunciamientos del T.C. Sostiene la citada Sentencia que «si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un *título competencial específico* que las justifique, y la *supletoriedad no lo es*, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, *excediendo* el tenor de los títulos que se las atribuye y *penetrando* en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, *por no ser título competencial*, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias» (fundamento jurídico 6.º).

Ahora bien, no debe olvidarse que la supletoriedad es una función del ordenamiento estatal y que esa función se cumple sin necesidad de habilitación de competencia de tipo alguno. Así lo establece el art. 149.3 C.E. y así se deduce de la naturaleza y función del ordenamiento estatal.

Más matizada era la la STC 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 30):

«En realidad, la Junta de Galicia no tiene en cuenta el hecho de que al Estado se le haya atribuido la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en nada le imposibilita —todo lo contrario— para poder establecer un marco normativo general regulador del «régimen local», ya que el Derecho estatal es, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 C.E.). Es evidente, pues, que la mera habilitación legal para que pueda dictarse esa normativa global o de conjunto ninguna lesión de las competencias de la

Comunidad Autónoma de Galicia conlleva. No hay tampoco «uniformización» alguna del régimen local, porque con ello no se produce desapoderamiento competencial alguno de las Comunidades Autónomas. *Antes bien, con ello el Estado atiende a una exigencia fundamental, que no es otra que la de prevenir un marco normativo general que venga a cubrir no sólo las consecuencias resultantes de los diferentes niveles competenciales existentes en la materia entre unas y otras Comunidades, sino también la simple inactividad normativa que transitoriamente, o no, pueda producirse en aquellas Comunidades Autónomas con competencia para desarrollar las normas básicas estatales. Serán pues, las normas autonómicas que, ajustándose a las bases estatales, vayan dictándose, las que, en todo caso, desplazarán en su aplicabilidad directa o eficacia territorial a esas otras normas estatales no básicas dictadas al amparo de la Disposición final primera de la L.R.B.R.L.»*

Mientras que en el ámbito de la competencia exclusiva, la Comunidad Autónoma puede decidir, dentro de ciertos límites, ejercer o no su competencia, no debe suceder lo mismo cuando se trata de una materia compartida, porque, en este caso, se le estaría reconociendo a la Comunidad Autónoma un poder para neutralizar la competencia estatal a través del inejercicio de la competencia para el desarrollo y ejecución de la ordenación básica establecida por el Estado. La STC 214/1989 atina al observarlo; en cambio, la STC 118/1996 omite cualquier referencia sobre este extremo, ya que sólo analiza el problema desde la perspectiva autonómica.

6.<sup>a</sup> La supletoriedad es una función que cumple el ordenamiento estatal respecto del autonómico 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 un refuerzo de la garantía de que las competencias estatales no se vean impedidas de cumplir sus fines como consecuencia del inejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las suyas. Ciertamente, la intensidad de esa garantía debe modularse en función del alcance de la competencia estatal y su proyección sobre la autonómica. Será menor cuando la competencia es incidental respecto de la competencia exclusiva autonómica, pero será más intensa cuando se trate de una competencia compartida. No es concebible que la competencia estatal pueda ser neutralizada por el inejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de las suyas.

7.<sup>a</sup> La STC 118/1996 parece pretender salvaguardar, no tanto las competencias autonómicas (pues tal violación no podría darse en ningún caso), como la supuesta soberanía del aplicador del Derecho a la hora de integrar la laguna o inexistencia normativa. Diríase que es preferible que éstos «decidan» antes de que el Estado legisle. La seguridad jurídica queda como un valor secundario, o inexistente, frente al «plusvalor» de la «decisión» o de la «soberanía» del «aplicador del Derecho». En definitiva, frente a la seguridad jurídica respaldada por la supletoriedad del legislador estatal se prefiere el «decisionismo» o el «constructivismo» normativo del aplicador del Derecho.

8.<sup>a</sup> La doctrina de la STC 118/1996 no garantiza la igualdad de los españoles. Esto es particularmente manifiesto en el caso de que la competencia sobre la materia estuviera compartida. Si el legislador estatal legisla sobre lo básico y las Comunidades Autónomas no ejercen sus competencias sobre su desarrollo, además de no ejercer la función ejecutiva en estos casos,

según parece, el aplicador del Derecho debería sustituir al legislador y al Gobierno autonómico hasta tanto estos ejerzan sus competencias, pero ello supone que la ordenación resultante es la del caso concreto, lo que no garantiza suficientemente la igualdad de todos los españoles.

En el supuesto, por ejemplo, de la materia urbanística, sólo una Comunidad Autónoma (Cataluña) cuenta con una ordenación completa de la materia, con capacidad, por lo tanto, para desplazar la legislación supletoria estatal. En los demás casos, de no existir esta última legislación, la estatal, ¿cómo se integraría la ausencia de norma autonómica? ¿Los Ayuntamientos procederían, a través de sus planteamientos, a integrar la ordenación en materia de propiedad en la ordenación urbanística? ¿Se asegura así la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de sus derechos?

9.<sup>a</sup> Y última razón de mi discrepancia con la doctrina de la supletoriedad que acoge la presente Sentencia: La STC 118/1996 olvidó cuál es la vertebración de nuestro Estado de las autonomías, basado en el principio de que la autonomía de las Comunidades Autónomas sólo tiene sentido dentro de la unidad del Estado (art. 2 C.E.) y que se predica de entidades (parciales) que constituyen las piezas de la «organización territorial» del Estado (art. 137 C.E.). Por lo tanto, existe un único Estado (España) que tiene como correlato un único ordenamiento jurídico. Ya transcribí al respecto el art. 1.1 C.E. En ese único ordenamiento se insertan los ordenamientos 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» (art. 149.3 C.E.), como un Derecho supletorio.

En la Sentencia de la mayoría, finalmente, se aprecia la inconstitucionalidad de la disposición que declara el carácter supletorio de determinados preceptos y, además, se decide que éstos son también inconstitucionales. En la línea argumental de la Sentencia (que yo no comparto) tal vez hubiera sido menos desacertado anular la disposición que califica de supletorios a ciertos preceptos y dejar que sean los Jueces y Tribunales los que decidan si los preceptos así calificados deben regir o no, según los casos, como Derecho supletorio. Al determinar que son inconstitucionales se hace imposible que, apreciada una laguna, el órgano judicial pueda suplirla, pues el Derecho estatal habrá desaparecido. Con la solución adoptada resulta imposible toda distinción entre la desregulación y las lagunas, pues éstas siempre deberán interpretarse como resultado de una voluntad desreguladora. Aun faltando la voluntad expresa de no regular, el vacío normativo será equivalente a la intención de no dictar normas.

La supletoriedad debe ser apreciada por el Juez. El legislador no ha de imponerle cuándo debe aplicar supletoriamente el Derecho del Estado, pero debe producir normas a las que el Juez pueda acudir cuando, encontrándose ante una laguna, le sea preciso colmarla.

3.º Sobre la competencia del Estado en materia de urbanismo.

1. En el Preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, se afirma: «Esta Ley pretende, en el ámbito de las competencias constitucionales del Estado, modificar, (...) el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación, si bien no en su totalidad, sino limitándose a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mencionados dere-

chos y deberes, al tiempo que se delimita, con el mismo carácter básico, la función social de la propiedad, *de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.1.ª, en relación con el art. 33.2 de la Constitución*». El legislador es consciente de la debilidad del título o títulos de los que se sirve: «*La delimitación constitucional de competencias —afirma— parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo*». Estas dudas se basan en el tenor literal del art. 148.1.3.ª C.E. que atribuye a las Comunidades Autónomas competencias sobre la materia «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas incluyen esta competencia entre las que la Comunidad asume a título de exclusividad. Es cierto que esta exclusividad no puede ser interpretada de tal manera que sea obstáculo al ejercicio de las competencias que al Estado corresponden. Ahora bien, el conflicto competencial es distinto —y por lo tanto reclama soluciones distintas— según se produzca, por un lado, entre competencias autonómicas y estatales exclusivas, o, por otro lado, entre competencias que, respecto de un ámbito determinado, ocupan una posición central, o tangencial o incidental a la materia. A este segundo grupo pertenece el conflicto que hoy resolvemos.

Las Comunidades Autónomas tienen una competencia centrada en la materia (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda). En cambio el Estado, al menos, una competencia incidental o tangencial (el régimen jurídico de la propiedad urbana). Sin perjuicio de lo dudoso de este título, esta inicial apreciación nos debe conducir a una cierta prevención en el modo o forma de resolver el conflicto. Prevención o cautela que debe traducirse en la conveniencia de que la resolución del mismo no se haga acudiendo a la solución más fácil de reconstruir el título competencial estatal en una suerte de competencia sobre las bases de la materia (el urbanismo). La incidencia de títulos competenciales estatales sobre materias de las Comunidades Autónomas y el cómo integrarlas en un todo coherente, es un problema no resuelto ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. Tal vez porque estamos ante un problema que no tiene solución jurídica, sino política. Es necesario el ejercicio cooperativo de las respectivas competencias, con lealtad para con el otro sujeto y para con el conjunto del sistema. Las competencias no pueden ejercerse en soledad, como si el titular de las mismas no formase parte de un sistema, de un ordenamiento, en suma, de un Estado.

Nos encontramos ante uno más de estos supuestos difíciles de resolver. El Estado alega, por de pronto, un título competencial dudoso, pero, en todo caso, incidental o tangencial a la materia. Las Comunidades Autónomas, otro, centrado en la materia. ¿Cómo resolver este conflicto?

A mi juicio, la solución tiene dos fases. En primer lugar, debemos precisar qué es el urbanismo y, en segundo lugar, cómo ha distribuido la Constitución las competencias sobre esa materia.

2. La palabra urbanismo procede de la latina *urbs-urbis* (ciudad). De acuerdo con este significado etimológico, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española recoge la siguiente definición: «Conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana». De acuerdo con una definición descriptiva ya clásica, el urbanismo es la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad,

persiguiendo, con la ayuda de todos los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instalaciones públicas y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma cómoda, sana y agradable. Ahora bien, cuando la Constitución se refiere en el art. 148.1.3.ª al urbanismo, no está considerando la ciencia urbanística. Se está refiriendo al urbanismo como hecho social, ordenado por los poderes públicos para producir un resultado: La calidad de vida (Preámbulo y el art. 45 de la Constitución). Desde esta perspectiva, el urbanismo, como objeto de la ciencia y de los poderes públicos atiende a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar una digna calidad de vida. Como objeto de una política, el urbanismo tiene, por un lado, que servir a unos objetivos constitucionales (arts. 46 y 47 C.E.) y, por otro lado, respetar un derecho constitucional: La propiedad (art. 33 C.E.).

La política pública dirigida a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar la calidad de vida debe velar por la utilización racional de todos los recursos naturales («con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente»: Art. 45.2 C.E.) y debe, además, promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, de tal modo que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 C.E.). Así pues, los poderes públicos han de garantizar —regulándolo— la utilización racional del suelo para: a) Proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, y b) hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. La antítesis que pudiera observarse en los objetivos no es tal. La Constitución habla siempre de utilización del suelo. Utilización por y para el hombre (calidad de vida), pero sin quebranto más allá de lo razonable del medio ambiente (utilización racional), lo que hoy se condensa en el principio de desarrollo sostenible (que el uso que ahora hacemos de los recursos naturales no impida o dificulte el uso que de esos mismos recursos puedan y quieran dar las generaciones futuras). La racionalidad de la utilización viene dada por la sostenibilidad del uso, en los términos que hemos indicado.

Junto a estos principios, la Constitución sienta otros particularmente relevantes para lo que ahora nos interesa. El art. 47 C.E. establece que los poderes públicos deben, a fin de alcanzar los objetivos indicados, regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general de impedir la especulación. Además, se añade, «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos». Quiere decirse, aunque indirectamente, que si hay especulación y existe plusvalía derivada de la acción urbanística de los entes públicos, uno de los elementos básicos del urbanismo —como hecho social y objeto de la política de los poderes públicos— es la propiedad del suelo. Si con el suelo puede especularse y pueden generarse plusvalías, podemos deducir que el constituyente estaba pensando en un modelo «privado» del urbanismo: En un urbanismo de mercado, basado en la propiedad. Sólo respecto de este suelo tiene sentido lo que establece el precepto constitucional cuando se refiere a una suerte de superposición —a modo de ordenación o regulación— de lo público para reconducir el uso del suelo hacia la satisfacción del interés general y así impedir la especulación.

El derecho de propiedad se nos presenta como el instituto que junto con la intervención pública definen los ejes centrales del urbanismo. Simplificando podemos decir que, a la vista de lo que nuestra Constitución esta-

blece, el urbanismo es propiedad y es acción de los poderes públicos. Ahora bien, no son dos pilares colocados en pie de igualdad. A los poderes públicos se les encomienda la tarea de que «regulen» la propiedad «de acuerdo con el interés general para impedir la especulación». Los constituyentes son conscientes —por una elemental evidencia histórica— de que la propiedad inmobiliaria abandonada a su propia suerte deriva hacia la especulación, o sea, hacia la patrimonialización de rentas no derivadas de la puesta en producción del propio suelo, sino de la acción de la sociedad y, en particular, de los entes públicos. No es circunstancial que la especulación se asocia con la retención del suelo, con el «no hacer nada», la espera, la inactividad.

El urbanismo, propiedad y «regulación» de los poderes públicos, en los términos utilizados por la Constitución, pero regulación para, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda.

Cuando la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas el urbanismo, ¿qué es lo que atribuye? ¿Cuál es el alcance de esta competencia?

3. El urbanismo —como objeto de la actuación de los poderes públicos— es la política de ordenación y desarrollo de la ciudad: «Regula» la utilización del suelo para, como ya nos consta, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda. Esto se traduce en lo siguiente:

a) El urbanismo es una política de los poderes públicos competentes, o sea, las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.ª C.E.).

b) Esta política tiene como fines, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda.

c) El instrumento de esta política es la regulación de la utilización del suelo al servicio del interés general y para impedir la especulación.

Por lo tanto, la competencia en materia de urbanismo supone, necesariamente, la regulación de la utilización del suelo y, lo que eso implica, la regulación de la propiedad. De esto eran conscientes los constituyentes cuando atribuyeron a las Comunidades Autónomas la competencia que comentamos; además, se apoya en un hecho notorio: El urbanismo siempre ha supuesto regulación de la propiedad. El art. 76 del antiguo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril) establecía que «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.» Se diga como se diga, el urbanismo es y ha sido siempre «regulación de la utilización del suelo», esto es, regulación de la propiedad del suelo. Y a las Comunidades Autónomas les compete la regulación de dicha utilización y, por consiguiente, la regulación de la institución jurídica en virtud de la cual esa utilización se produce, o sea, la propiedad.

4. Sentado lo anterior, debemos interrogarnos ahora sobre cómo el Estado puede incidir o afectar la competencia autonómica definida en los términos expuestos. En la Sentencia se dice lo siguiente: «... ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento

de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las C.C.A.A. a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto» [fundamento jurídico 6.º b)].

Esta afectación puntual se produce por la vía del ejercicio del Estado de su competencia definida en el art. 149.1.1.ª C.E. La Sentencia sostiene que «el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad de las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo ... *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. 149.1.1.ª C.E.) 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 ciudad*» [fundamento jurídico 9.º, b)].

Sin perjuicio de lo que más adelante se indicará respecto del título competencial alegado, la Sentencia construye su opinión sobre la base de que es posible distinguir entre estatuto de la propiedad urbana y urbanismo. De tal manera que el Estado puede regular sobre el contenido básico y primario de dicha propiedad sin interferir en la materia urbanismo, o sea, sin que el Estado se convierta, en consecuencia, en legislador urbanístico, aunque sólo sea en lo básico. Esta loable pretensión choca con la realidad material de las cosas y con el propio significado profundo de lo que es el urbanismo, como ya hemos indicado. Además, choca con los propios términos utilizados por la C.E. cuando lleva a cabo la distribución de competencias. En efecto, la interpretación que la Sentencia realiza convierte al Estado en legislador básico en materia de urbanismo, en contradicción, por un lado, con un título competencial que sólo habilita una incidencia tangencial (ex art. 149.1.1.ª C.E.) y, por otro lado, en contra de la atribución que la C.E. y los Estatutos de Autonomía efectúa en exclusiva a las C.C.A.A. de la materia urbanística.

Este conflicto con la realidad (material e institucional) y con la propia distribución de competencias, conduce a que la Sentencia se vea obligada más adelante a abandonar el criterio inicialmente sentado en los términos ya indicados. Este abandono se produce por dos vías. La primera vía es la del decisionismo voluntarista. Ante la imposibilidad de distinguir en cada caso qué preceptos caen en el ámbito de la competencia estatal y cuáles otros en el de las C.C.A.A., dado que no cabe distinguir entre estatuto de la propiedad urbana y ordenación urbanística, la Sentencia considera que un precepto cae en un ámbito, y otro precepto, relativo a cuestión próxima o similar, cae en el otro ámbito. Expondremos luego, a título de ejemplo, algunas de las contradicciones en las que, a mi juicio, incurre la Sentencia.

La segunda vía es la de que el único criterio realmente operativo para calibrar la inconstitucionalidad de las normas, una vez descartada la posibilidad de distinguir entre normas relativas a la propiedad y las urbanísticas, es el de la densidad normativa o el grado de detalle del precepto.

A) Las contradicciones en que incurre la Sentencia producto del decisionismo voluntarista.

Se declaran inconstitucionales los siguientes preceptos —referidos directamente al «régimen urbanístico de la propiedad del suelo» (Título I)—, que establecen: El aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación (art. 27), las formas de concreción del aprovechamiento urbanístico (art. 29.1), la reducción del derecho al aprovechamiento urbanístico en actuaciones sistemáticas (art. 30.1) y asistemáticas (art. 31.1 y 2), el aprovechamiento atribuible en expropiaciones no motivadas por incumplimiento de deberes urbanísticos (art. 32), no adquisición del derecho a edificar (art. 34), los plazos para la edificación (art. 35.1), los efectos de la extinción del derecho a edificar (art. 36.2), las consecuencias que se anudan a la edificación sin licencia e incompatible con el planeamiento (art. 38.2 y 3), la sujeción a expropiación o venta forzosa del terreno en caso de que el propietario no hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico cuando solicitó la licencia anulada (art. 40.3), las consecuencias de la inactividad de la Administración en caso de incumplimiento de los deberes urbanísticos (art. 42.1, 2 y 3).

En cambio, no son inconstitucionales —en algunos casos no fueron objeto de impugnación por los recurrentes, lo que en nada es contradictorio con lo que queremos indicar—: La clasificación del territorio municipal en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable [art. 3.2, c)], la función social de la propiedad (art. 5), la no indemnizabilidad por la ordenación (art. 6), la participación en las plusvalías y reparto equitativo (art. 7), la utilización conforme a la ordenación territorial y urbanística (art. 8), la clasificación del territorio en suelo urbano, urbanizable o en su caso apto para urbanizar y no urbanizable (art. 9.1), el destino del suelo no urbanizable (art. 15), la prohibición de fraccionamientos en suelo no urbanizable contrarios a la legislación agraria o en otra aplicable (art. 16.1), las áreas de especial protección en el suelo no urbanizable (art. 17), el deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio (art. 19), los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación (art. 21), la inmodificación de la situación del titular de la finca como consecuencia de su enajenación (art. 22), las facultades urbanísticas de la propiedad (art. 23), la adquisición y extinción del derecho a urbanizar (arts. 24 y 25), la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico (art. 26), la adquisición y no adquisición del derecho a edificar (arts. 33 y 34), así como los efectos de su extinción (art. 36.1), la adquisición del derecho a la edificación (art. 37), el régimen de la edificación sin licencia e incompatible con el planeamiento (art. 38.1), la licencia ilegal y expropiación o venta forzosa (art. 40), así como, por último, la edificación con exceso de aprovechamiento (art. 41).

Veamos algunas de las contradicciones que yo percibo:

a) Se declaran constitucionales varios artículos por entenderse que forman parte del estatuto básico de la propiedad urbana. A pesar del tenor literal del precepto, la Sentencia considera que «el art. 149.1.1.ª C.E. ... autoriza ... la fijación de algunas de las finalidades que guardan una directa e inmediata relación con los derechos y deberes constitucionales en juego». Así, considera que las finalidades indicadas guardan relación con lo dispuesto en los arts. 33.2, 47 y 128.1 C.E.. Es evidente que existe tal conexión. Ahora bien, lo que no es tan evidente es que la misma justifique y legitime la competencia del Estado para establecer esa conexión y declarar que la acción urbanística debe cumplir los fines expuestos. Es manifiesto que todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución (art. 9.1 C.E.). No significa esto que basta cualquier conexión con la Constitución

para que el Estado se vea legitimado para dictar una ordenación, particularmente en ámbitos materiales como el urbanismo que a las C.C.A.A. les compete (art. 148.1.3.ª C.E.). Es más, las C.C.A.A. al ejercer sus competencias deben procurar alcanzar esos fines precisamente porque los impone la Constitución, sin necesidad de la intermediación del Estado.

Los otros artículos enumeran las clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable). La Sentencia afirma que «sin esa clasificación previa que ... encaja en el art. 149.1.1.ª C.E., no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado, puesto que constituye la premisa, a partir del cual se fijan tales condiciones básicas». Ciertamente, esto es así. Ahora bien, deben ser tres clases o sólo dos, o una. Acaso se confunde la operación clasificatoria del suelo (asignar al suelo las distintas clases establecidas en la Ley) con la misma operación que efectúa el legislador de fijar que son dos o más clases las que el planificador debe aplicar (a través de la primera operación) sobre el suelo físico correspondiente. Ciertamente, la primera operación es imprescindible. Ahora bien, que sean dos o más clases las que el legislador establezca, eso ya escapa al título competencial del Estado. En coherencia con la doctrina de la Sentencia, el Estado puede legislar sobre el derecho de propiedad urbana, por lo tanto podría delimitar los criterios en virtud de los cuales el suelo puede ser «clasificado» como urbano, pero nada más.

b) Se tachan de inconstitucionales la prohibición de las parcelaciones urbanísticas, pero no así las contrarias a la legislación agraria u otra, como si una y otra, de acuerdo con el criterio sentado por la Sentencia, no delimitasen negativamente el derecho de propiedad. Si la legislación agraria delimita negativamente el derecho de propiedad, también la legislación urbanística lo hace. Por lo tanto, quien regula el derecho en positivo también lo regula en negativo.

c) Se tacha de inconstitucional la concreción del derecho al aprovechamiento urbanístico (arts. 27 y 29), pero no así el deber de destinar efectivamente los terrenos y construcciones al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico (art. 21).

d) Se tacha de inconstitucional las consecuencias de la falta de adquisición del derecho a edificar (art. 34), pero se considera constitucional el cómo se adquiere ese mismo derecho (art. 33), así como los efectos de su extinción (art. 36).

e) Se tacha de inconstitucional que el propietario pueda solicitar nueva licencia en caso de que no hubiese transcurrido el plazo para solicitarla (art. 38.2), pero no que la edificación realizada sin licencia, o sin ajustarse a sus condiciones e incompatible con el planeamiento vigente, sea demolida sin indemnización (art. 38.1). En puridad, si se busca la igualdad parece que debe buscarse tanto en lo negativo (la demolición) como en lo positivo (la posibilidad de solicitar licencia). Más aún, si la edificación sin licencia es compatible con el planeamiento, cabe la legalización mediante el procedimiento de solicitar licencia (art. 39). Por lo tanto, vemos lo artificioso de la distinción. Sólo el estatuto básico de la propiedad urbana es competencia del Estado. ¿por qué el propietario de la edificación ilegal incompatible con el planeamiento no puede solicitar licencia y, en cambio, el de la compatible con el planeamiento sí puede? ¿Estamos ante urbanismo o ante propiedad?

f) Se tacha de inconstitucional la concreción de la consecuencia de que el propietario titular de una licencia

ilegal anulada en caso de que no hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento (art. 40.3), pero no cuando la edificación se realice sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones e incompatible con el planeamiento (art. 38.1). En el primer caso, se dispone la expropiación del terreno o su venta forzosa; en el segundo caso, la demolición sin indemnización.

En definitiva, la Sentencia se basa en una tesis que, en su aplicación concreta, genera confusión. Resulta artificiosa la distinción entre estatuto básico de la propiedad urbana y urbanismo. El urbanismo supone necesariamente regulación de la propiedad. Precisar cuándo un precepto forma parte de uno u otro ámbitos, es una tarea que conduce a soluciones discutibles. Discutibles porque el criterio manejado lo es. Esto conduce a que el fallo deba basarse en la mayor o menor «densidad normativa» de la regulación estatal.

B) El criterio realmente operativo que maneja la Sentencia es el de la densidad normativa.

Ante la inadecuación del criterio empleado, la Sentencia acude a otro criterio «operativo», 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», la «densidad normativa», la «concreta y extensa regulación legal», la «concreta expresión legal» de la regulación estatal. Así, por ejemplo, sobre la base de este criterio la sentencia declara inconstitucional el art. 27 T.R.L.S. [«... en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas» (art. 148.1.3.º C.E.)]. También se declara inconstitucional el art. 29.1 T.R.L.S. Se afirma lo siguiente: «No es, pues, la materia de fondo —pautas o criterios acerca de la concreción del aprovechamiento urbanístico—, sino su concreta y extensa regulación legal, tanto del presupuesto de hecho como de sus efectos jurídicos, consecuencia de la refundición, la que no se ajusta al orden constitucional de competencias ...».

Si la regulación estatal incurre en tales vicios, se produce, según parece, la transmutación de la materia: De estatuto básico de «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.

4.º La interpretación expansiva del título estatal del art. 149.1.1.º C.E. y su transformación en un título que convierte al legislador estatal en una suerte de legislador básico en materia del estatuto jurídico de la propiedad urbana.

1. La Sentencia elabora una construcción interpretativa del título competencial contenido en el art. 149.1.1.º C.E. Esta construcción, en su vertiente de «de-

limitación positiva de la competencia estatal», podemos resumirla en los siguientes ítem:

a) La competencia estatal ex art. 149.1.1.º C.E. se proyecta sólo sobre los derechos constitucionales en sentido estricto:

El art. 149.1.1.º C.E. habilita al Estado para regular —como título autónomo, no residual o subsidiario— las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el disfrute de los «derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos» [fundamento jurídico 7.º, b)], por lo que el Estado no puede formular, respecto de estos derechos y deberes, un «régimen jurídico acabado y completo» [fundamento jurídico 7.º, b)].

b) La competencia estatal ex art. 149.1.1.º C.E. se refiere a las condiciones básicas para garantizar la igualdad.

«... al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garantizan la "igualdad" de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, esto es, la "igualdad básica" en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo» (fundamento jurídico 8.º).

c) La competencia estatal ex art. 149.1.1.º C.E. habilita al Estado para regular el contenido básico y primario del derecho de propiedad, además de aquellas otras cuestiones que guardan una relación necesaria e inmediata con dicho contenido.

«Una comprensión sistemática del entero orden competencial induce a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las "condiciones básicas" hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos ...)» (fundamento jurídico 8.º). «Dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho ... los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho ... los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho ...» (fundamento jurídico 8.º). Por lo tanto, al Estado le compete establecer la «regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio» [fundamento jurídico 9, a)]. Sin embargo, «el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho» [fundamento jurídico 9.º, a)].

d) Sin embargo, la competencia estatal ex art. 149.1.1.º C.E. no habilita al Estado con una competencia urbanística, que sigue correspondiendo a las Comunidades Autónomas.

«El indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad de las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo ... Habrá 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. 149.1.1.º C.E.) 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,

regular la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad» [fundamento jurídico 9.º, b)].

e) Por lo tanto, la competencia estatal ex art. 149.1.1.ª C.E. habilita al Estado para regular determinados aspectos del estatuto jurídico de la propiedad urbana.

«... cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1.ª C.E. (...). Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio» (fundamento jurídico 10.º).

2. Esta doctrina —expuesta en su misma secuencia— no nos resulta convincente y, además, debemos alertar sobre sus consecuencias.

A) No nos resulta convincente porque fuerza la interpretación del título competencial. El art. 149.1.1.ª C.E. habilita al Estado la competencia para «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». Eso es lo que dice el texto constitucional. En cambio, la versión de la Sentencia se mueve entre la afirmación de principio y general de que ese título habilita una competencia estatal en los términos que el precepto utiliza y la afirmación específica y concreta de que dicho título habilita al Estado la competencia para regular «el contenido básico y primario del derecho de propiedad»; contenido que se identifica con las «condiciones básicas» de ese derecho y que es necesario regular para garantizar la igualdad de todos los españoles.

El art. 149.1.1.ª C.E. no es un título que postula —como ha llegado a sostenerse— una suerte de común denominador garantizador de las condiciones básicas de los derechos y deberes que se resuelve en primer término y ante todo, en una cierta homogeneidad, en lo que hace al contenido básico, de las posiciones jurídico-constitucional en sentido técnico-jurídico (derechos constitucionales *stricto sensu*), ni es una regla de reparto de competencias en cuanto a la regulación de los derechos y deberes constitucionales. Pero tampoco es un título que habilita al Estado para legislar sobre el contenido «primario y básico» del derecho de propiedad como si de un legislador básico se tratase. No es posible interpretar el precepto de tal manera que se construya otro distinto. Además, sentado este precedente respecto del derecho de propiedad, se plantea el interrogante de por qué el Estado se convierte en legislador básico sólo respecto de este derecho y no sobre los demás derechos constitucionales *stricto sensu*. Ciertamente, admitida la «excepción» y no justificada por qué es una excepción, no existe obstáculo alguno para que el art. 149.1.1.ª C.E. 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 y deberes constitucionales. Esta interpretación puede conducir a un vaciamiento del sistema de la distribución de competencias llevada a cabo por la Constitución. ¿Acaso con este criterio el Estado no ganaría una posición compe-

tencial desde la que podría incidir (con la intensidad que la Sentencia admite) sobre cualquier ámbito o materia de la competencia de las Comunidades Autónomas en las que estuviera presente un derecho o deber constitucional?

A mi juicio, la Constitución dice que el Estado puede regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes. Nada afirma respecto de que pueda regular el contenido básico o primario de estos mismos derechos y deberes constitucionales. Más bien parece referirse a las condiciones *ad extra* del derecho, no a su contenido (lo que podríamos denominar como sus condiciones *ad intra*). Esta interpretación se ve reforzada por las siguientes ideas:

a) Entendemos que el art. 149.1.1.ª C.E. se refiere a las condiciones de disfrute, y no al contenido, del derecho constitucional. Si tenemos en cuenta que le compete al Estado la regulación del contenido de los derechos constitucionales de la Sección 1.ª, Capítulo Segundo, Título I de la C.E. (SSTC 76/1983, 67/1985), ya que debe llevarse a cabo a través de una Ley Orgánica (art. 81 C.E.), se produciría una redundancia si entendiéramos que el Estado puede regular el contenido básico o primario del derecho tanto por la vía del art. 81 como por la del 149.1.1.ª C.E. Ahora bien, podría considerarse que esa habilitación competencial opera respecto de los derechos constitucionales, como el de propiedad, que no forma parte de la citada sección. En este caso, podría contra, argumentarse preguntando por qué hay que interpretar que la referencia a los derechos constitucionales se debe entender hecha en favor sólo de estos últimos derechos y no todos los derechos constitucionales. Además, el precepto pretende habilitar al Estado con un instrumento para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, todos los derechos constitucionales, no se entiende por qué debe hacerlo sólo respecto de los derechos que no forman parte de la citada sección 1.ª

b) Sería un contrasentido considerar que el art. 53.1 C.E. obliga al legislador a respetar el contenido esencial de los derechos constitucionales, pero en cambio el art. 149.1.1.ª C.E. le habilita para regular el contenido básico o primario, o sea, su contenido esencial, en este caso, el del derecho de propiedad. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la tesis de la Sentencia resulta discutible y acaso peligrosa.

c) La jurisprudencia del T.C. ha sido especialmente prudente en la interpretación del art. 149.1.1.ª C.E. Tras insistir en que las condiciones básicas de igualdad no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo el territorio del Estado (STC 150/1990), hemos afirmado (STC 152/1988) respecto del derecho a disfrutar de una vivienda —competencia autonómica como la urbanística—:

«Por lo que se refiere el art. 149.1.1.ª, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 noviembre, "la persecución del interés general —en este caso, el relativo a la garantía de un vivienda

*adecuada para todos los españoles— se ha de materializar “a través de”, no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la C.E.” (fundamento jurídico 3.º), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto “debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales” (fundamento jurídico 4.º).*

También hemos afirmado (STC 87/1985), con relación a las normas sancionadoras de las CC.AA.:

«Las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1.ª).» «La norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1.ª C.E., de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 C.E.). Pero, *dentro de estos límites y condiciones*, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones —en el marco ya señalado—, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. Por lo que aquí importa, y ya que lo impugnado es la modificación en las sanciones, puede decirse que la norma autonómica no infringe lo dispuesto en el art. 149.1.1.ª si se limita a sancionar, aunque de distinto modo, una conducta también considerada ilícita en el ordenamiento general y si tal sanción se proyecta sobre un bien (el reconocido en el art. 38 C.E., en este caso) que no es distinto del también afectado por el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos.»

Por último, respecto de las garantías básicas de la igualdad del uso del castellano, hemos considerado (STC 82/1986):

«El Estado puede regular, si lo considera oportuno, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano, entre las que se halla la obligatoriedad de la enseñanza en ese idioma, a que este Tribunal se refirió en su STC. 6/1982, de 22 febrero.» «Pero no cabe entender que este título constitucional habilite al Estado para regular, con carácter general, siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los poderes públicos o el derecho al uso de las otras lenguas españolas oficiales por los particulares. Interpretar el art. 149.1.1.ª, con el alcance que le otorga el Abogado del Estado, equivaldría a vaciar de contenido las competencias lingüísticas asumidas por las Comu-

*nidades Autónomas según sus Estatutos de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.2 de la Constitución.»*

Esta jurisprudencia ha precisado que el título del art. 149.1.1.ª C.E. habilita para regular las condiciones, no el contenido, de los derechos constitucionales. Así, por ejemplo, ha admitido su utilización para limitar la competencia autonómica en materia sancionadora o lingüística, pero no se ha servido de este título para regular en lo básico el estatuto de dicha potestad ni de dichas competencias lingüísticas. Lo más importante es que, frente a un supuesto, la materia relativa a la vivienda, la jurisprudencia de la STC 152/1988 no admitió la posibilidad de que el Estado, sirviéndose del art. 149.1.1.ª C.E., pudiera regular el contenido básico o primario del derecho a la vivienda.

En definitiva, el art. 149.1.1.ª C.E. debe ser interpretado a la luz de lo dispuesto en el art. 139 C.E. En este artículo se dispone, por un lado, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado y, por otro lado, que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. En relación con este artículo el art. 149.1.1.ª C.E. habilita al Estado con una competencia para que regule las condiciones o circunstancias básicas o necesarias que asegure la materialización de estos resultados, en definitiva, garantizar la efectiva realización, en su dimensión territorial, del principio-derecho a la igualdad del art. 14 C.E. En ningún caso, esta competencia tiene por qué traducirse en la habilitación de una competencia para regular el contenido del derecho, sino sólo las circunstancias indispensables para que se dé la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.

B) La doctrina analizada requiere mayor meditación. Si el Estado es competente, por obra del art. 149.1.1.ª C.E., para legislar el contenido «básico y primario» del derecho de propiedad, lo que lo convertiría materialmente en una suerte de legislador básico, por extensión debemos admitir que también puede legislar en esta condición respecto de cualquier derecho constitucional, tanto los de la sección 1.ª como los de la sección 2.ª del capítulo segundo del título I de la Constitución. Esta conversión está llamada a provocar importantes repercusiones, que no podemos dejar de indicar. Por un lado, supone, como ya hemos dicho, que el contenido esencial de los derechos constitucionales, vedado al legislador, podría ser objeto de regulación por obra de la vía abierta por el art. 149.1.1.ª C.E. Por otro lado, si nos centramos en los derechos de la sección 2.ª (los de la primera, por su misma naturaleza y la distribución de competencias, parece que no caben dudas acerca de la competencia estatal, en particular por obra del artículo 81 C.E. y la exigencia de ley orgánica), la doctrina de la Sentencia podría conducir a habilitar al Estado a legislar las bases del régimen jurídico de cada uno de esos derechos y deberes. Ciertamente, a la vista de la distribución de competencias puede decirse respecto de esos mismos derechos y deberes el Estado ya ejerce similar competencia. Por lo tanto, la nueva doctrina es innecesaria, salvo en dos supuestos: La propiedad y la libertad de empresa. Precisamente, en dos supuestos que, por sus propias características, tienen una importante vis expansiva. Pensemos en la libertad de empresa. Si el Estado tiene la competencia que la Sentencia le atribuye, queda habilitado para dictar una legislación básica de garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de ese mismo derecho. Aquí

se vuelven a plantear los problemas que nos encontramos respecto de la propiedad y el urbanismo, qué es una y cuál es otra; qué es libertad de empresa y cuál es la actividad económica singular. Dicho de otra manera, se plantearía el problema de distinguir la institución aisladamente considerada (el derecho), de la institución operando en un sector o ámbito concreto. Distinción harto difícil cuando la institución (el derecho) es actividad.

C) Por otro lado, ¿por qué sólo los derechos del Capítulo Tercero? ¿qué impide considerar los «derechos» del capítulo Tercero? No nos referimos a los principios rectores sino a aquellos derechos expresamente consignados en los preceptos de este Capítulo. No podemos olvidar que el Tribunal Constitucional en su STC 152/1988 ya legitimó una interpretación extensiva de este calibre. En efecto, en materia de vivienda consideró que el Estado, sobre la base del art. 149.1.1.<sup>a</sup> C.E. en relación con el art. 47 C.E., tiene una competencia para establecer una política de garantía básica del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a través de ayudas con cargo exclusivamente a los presupuestos generales del Estado (política de vivienda de protección oficial). Por lo tanto, si se considera que el art. 149.1.1.<sup>a</sup> C.E. es un título competencial que permite al Estado regular los derechos constitucionales, nada impide que entre esos derechos se pueda incluir los derechos constitucionales *expressis verbis* a los que aluden algunos preceptos del capítulo tercero (derecho a la protección de la salud, art. 43; derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, art. 45; derecho a disfrutar de una vivienda, art. 47). Además, por qué sólo los derechos constitucionales *expressis verbis*, en realidad cuando la Constitución recoge en los preceptos del Capítulo Tercero obligaciones de los poderes públicos no está reconociendo derechos a los ciudadanos. En definitiva,

la doctrina de la que discrepamos tiene una fuerza expansiva de incalculable alcance.

D) Por último, la prevención que manifestamos frente a la posibilidad de considerar el título del art. 149.1.1.<sup>a</sup> C.E. como atributivo de una competencia autónoma, no residual o secundaria, se sitúa en la línea tradicional de este Tribunal Constitucional.

3. A mi juicio, si el objetivo es garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad existen otros caminos para llegar a la meta. En primer lugar, la igualdad está garantizada desde el momento en que se halla constitucionalizada en el art. 14 C.E. Desde esta perspectiva, el T.C. puede controlar cualquier ejercicio de la competencia autonómica que pudiera tacharse de discriminatorio por introducir diferencias injustificadas o arbitrarias. En segundo lugar, el Estado puede valerse de un título competencial expreso, el del art. 149.1.8.<sup>a</sup> C.E., para establecer un sustrato común al estatuto jurídico de la propiedad. No compartimos la afirmación —formulada de pasada— contenida en la Sentencia de la mayoría según la cual este título se refiere a la vertiente *iusprivatista* de la propiedad y que no alcanza a la vertiente pública de la misma. Sin embargo esta afirmación debe ser matizada. Por un lado, no puede decirse que lo público en el ámbito de la propiedad sea ajeno a la legislación civil, basta examinar lo relativo a las propiedades especiales incluido en el Código Civil. Por otro lado, hay que recordar que uno de los principios constitucionalmente configuradores de la propiedad es su función social, con independencia de su cauce de formalización (legislación civil o urbanística).

Firmo este Voto Particular con el respeto que me merece la opinión mayoritaria del Pleno, lamentando no compartir, en este caso, tan autorizado parecer.

Publíquese este Voto en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.