

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

POR FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

STC de 20 de marzo de 1977.—TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 1992.—Se declaran inconstitucionales numerosos artículos. Se respetan prácticamente todos los referentes a la publicidad registral.—Pleno.—Ponentes: Sres. Ruiz de Vadillo y García Manzano.—Voto particular de don Manuel Jiménez de Parga.

Antecedentes: Varias CCAA interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y contra el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Fallo: El Tribunal Constitucional 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.
- Artículo 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.
- 61.1.
- 62.
- 65.
- 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.^a
- 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:

Artículo 1; artículo 2; artículo 3, apartado 2, letras: a), b), d), e), f), g), h), i), j), k), y apartados 3 a 6; artículo 4, apartados 2 y 3; artículo 9, apartado 2; artículo 10; artículo 11, apartados 1 a 3; artículo 12; artículo 13; artículo 14; artículo 16, apartado 3; artículo 18; artículo 24, apartado 2; artículo 27, apartado 3; artículo 28, apartados 2 a 4; artículo 29, apartado 2; artículo 30, apartados 2, 4 y 5; artículo 31, apartado 3; artículo 33, apartado 2; artículo 42, apartados 4 y 5; artículo 43, apartado 2; artículo 44; artículo 45, apartado 5; artículo 59, apartado 3; artículo 65, apartados 2 a 6; artículo 68; artículo 69; artículo 70; artículo 71; artículo 72, apartados 2 a 5; artículo 73; artículo 74; artículo 75; artículo 76; artículo 77; artículo 78, apartados 1 y 3; artículo 79; artículo 80; artículo 81; artículo 82; artículo 83; artículo 84; artículo 85; artículo 86; artículo 87; artículo 88; artículo 89; artículo 90; artículo 91; artículo 92; artículo 93; artículo 94; artículo 96, apartado 2; artículo 99, apartado 3; artículo 101; artículo 102; artículo 103; artículo 104, apartado 2; artículo 105; artículo 106; artículo 108; artículo 109, apartados 2 a 5; artículo 110; artículo 111; artículo 113, apartado 1; artículo 114; artículo 115; artículo 116; artículo 117; artículo 118, apartados 2 a 4; artículo 119; artículo 120; artículo 121; artículo 122; artículo 123;

artículo 125; artículo 126, apartados 2 a 6; artículo 127; artículo 128; artículo 129; artículo 130; artículo 131; artículo 134, apartado 2; artículo 136, apartado 1; artículo 137, apartados 1 a 4; artículo 138, letra a); artículo 139; artículo 142; artículo 144, apartados 2 y 3; artículo 145; artículo 146; artículo 147; artículo 148; artículo 149, apartados 1, 2 y 4; artículo 151, apartados 2 y 4; artículo 152; artículo 153; artículo 155; artículo 156; artículo 157; artículo 158; artículo 159, apartados 1 a 3; artículo 160, apartados 1 y 2; artículo 161; artículo 162; artículo 163; artículo 164; artículo 165; artículo 166, apartado 1, letras b), d), f), g), y apartados 2 y 3; artículo 170, apartado 2; artículo 171; artículo 172; artículo 174, apartado 1; artículo 175; artículo 177; artículo 178; artículo 179; artículo 180, apartado 1; artículo 181; artículo 182; artículo 184, apartado 1; artículo 185; artículo 186; artículo 187; artículo 188; artículo 189; artículo 190; artículo 191; artículo 192; artículo 193; artículo 194; artículo 195; artículo 196; artículo 197; artículo 198; artículo 199, apartado 1, letra a), apartado 2, letras a) y b); artículo 200; artículo 201; artículo 202, apartado 5; artículo 208; artículo 209; artículo 211, apartados 1 y 2; artículo 212; artículo 227, apartado 2; artículo 228, apartados 1 y 2; artículo 229; artículo 230; artículo 231; artículo 233; artículo 234; artículo 236; artículo 242, apartados 2 a 5 y 7; artículo 243, apartado 3; artículo 244, apartados 1 y 5; artículo 245, apartado 2; artículo 246, apartados 1 y 3; artículo 247; artículo 250; artículo 251; artículo 252; artículo 253, apartados 1 y 2; artículo 254, apartado 3; artículo 255, apartado 1; artículo 256; artículo 257; artículo 258, apartado 1; artículo 259, apartados 1, 2 y 4; artículo 260; artículo 261; artículo 262; artículo 263; artículo 264; artículo 265; artículo 266; artículo 267; artículo 268; artículo 269; artículo 270; artículo 271; artículo 272; artículo 273; artículo 275; artículo 278, apartados 2 y 3; artículo 279; artículo 280, apartado 2; artículo 281; artículo 282, apartado 1; artículo 283; artículo 284, apartados 1 y 2; artículo 287, apartado 1; artículo 288, apartado 1; artículo 290; artículo 291; artículo 292; artículo 293; artículo 294; artículo 295; artículo 297; artículo 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 1346/1976, 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.º d).

4.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

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, por el Gobierno de Canarias, por la Diputación General de Aragón y por 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, TRLS), 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 TRLS 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 TRLS 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 TRLS, 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 TRLS como normas básicas, de aplicación plena y supletoria que realiza la Disposición Final única del citado TRLS.

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 TRLS de 1992. El hecho de que cuatro de los recurrentes no hayan reiterado sus recursos contra el TRLS, plantea de inmediato la cuestión acerca de la eventual pérdida sobrevinida 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 número 2.337/92, dirige contra el citado Real Decreto Legislativo y en cuya virtud el órgano actor pretende, de modo principal, que lo declaremos inconstitucional y nulo en su totalidad. Si el entero TRLS 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 TRLS 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 artículo 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 artículos 82 a 85 CE, disponiendo concretamente el artículo 82.2 *in fine* que la correspondiente delegación legislativa tenga lugar «por una ley ordinaria cuando se

trate de refundir varios textos legales en un 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 TRLS, como Decreto Legislativo, puede ser impugnado y, consiguientemente, controlado por este Tribunal en lo que al cumplimiento del específico requisito más arriba 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, 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 CE 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 artículo 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 quiebras 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 CE).

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

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. 2337, 2341 y 2342 de 1992). Mas, a fin de precisar con toda exactitud qué artículos del TRLS 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 artículo 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 TRLS 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 TRLS 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.º).

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 acompaña 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 aquéllos 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) CE y 32.2 de la 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.º). 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 TRLS 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 incurrirían las impugnaciones de los artículos siguientes: de un lado, los artículos 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 artículos 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 TITULOS COMPETENCIALES

5. Del juego de los artículos 148 y 149 CE 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 (EAC, art. 9.9, EAAR, art. 35.1.3 y EAIB, art. 10.3) tienen atribuida, estatutariamente, competencia «exclusiva» en dichas materias, al igual que sucede en las restantes CCAA (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 artículo 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986 (FJ 3.º), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 (FJ 1.º B), relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, 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 Unica del TRLS, 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

artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 149.1.1.º CE y su proyección sobre el derecho de propiedad del suelo, por cuanto constituye uno de los elementos esenciales para elucidar la calificación como básicos por el TRLS de buena parte de los preceptos impugnados.

Otro tanto ha de decirse en relación con los diversos títulos competenciales invocados por la Disposición Final Unica del TRLS, y señaladamente el que se ampara en el artículo 149.1.18.º CE 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 artículos 148 y 149 CE 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.º). 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 CE, 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 CE, párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes públicos (art. 47 CE, párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el artículo 53.3, inciso primero, CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del artículo 47 CE «informarán la legislación posi-

va, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6.º y 45/1989, fundamento jurídico 4.º).

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 artículo 149.1 CE 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 aquéllas 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 CE 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 más arriba 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 TRLS: «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 TRLS.

7. (Delimitación negativa y positiva de la competencia del art. 149.1.1.º CE).

Al objeto de situar el artículo 149.1.1.º CE 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 interpretación 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 artículo 149.1.1.º CE. De una parte, no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales

como el artículo 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el artículo 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación. De otra, el artículo 149.1.1.º CE no viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del artículo 14 CE, 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 artículo 149.1.1.º CE, 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* artículo 149.1.1.º CE 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 CE), 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 CE).

b) En segundo lugar, conviene recordar algunas notas que delimitan positivamente la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.º CE. 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 garantizan 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 artículo 149.1.1.º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1.º

CE, 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 artículo 149.1.1.º CE 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 garantizan 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* artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 149.1 CE 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 demaniali-

zación de toda una categoría de bienes definidos por sus características naturales: STC 227/1988, fundamento jurídico 14.º); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (STC 5/1981, fundamento jurídico 26.º; 37/1981, fundamento jurídico 2.º); 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.º), etc.

De este modo las «condiciones básicas», y por lo que hace al caso planteado, una primera interpretación literal del artículo 149.1.1.º CE 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 TRLS 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 CE en relación con el derecho de propiedad del suelo).

a) Para analizar la proyección de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 33 CE, hemos señalado que el título del artículo 149.1.1.º CE 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.º). 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.º), 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.º; 149/1991, fundamento jurídico 8.º; 154/1988, fundamento jurídico 3.º; 75 y 86/1990, fundamento jurídico 2.º; 82/1986, fundamento jurídico 4.º; 52/1988, fundamento jurídico 4.º; 87/1985, fundamento jurídico 8.º, 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 españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad (STC 37/

1987, fundamento jurídico 9.º), 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.º; asimismo, para otras aplicaciones, fundamento jurídico 1.º D, y STC 227/1988, fundamento jurídico 8.º), etc.

b) También es necesario recordar algunos de los criterios que hemos venido subrayando a fin de cohonestar 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 artículo 149.1.1.º CE 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.º; 43/1996, fundamento jurídico 2.º).

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 CE) 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.º. Ello significa, por lo que ahora interesa, que la legislación estatal dictada al amparo del artículo 149.1.1.º CE 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.º; 43/1996, fundamento jurídico 2.º, 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 CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de 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 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 artículo 149.1.1.º CE, como ya se ha anticipado en el fundamento jurídico 8.º *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 CE), así como que la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.º CE se extiende a los deberes constitucionales (arts. 149.1.1.º y 33.2 CE). 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 artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 149.1.8.º CE, en relación con la dimensión jurídico-privada del dominio; o la relativa a las garantías expropiatorias *ex* artículo 149.1.18.º CE, 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 artículo 149.1.1.º CE 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).

Finalmente, entre los títulos competenciales en favor del Estado, susceptibles de afectar al urbanismo, merecen ahora citarse los que consagran los artículos 149.1.8.º y 18 CE. 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 artículo 149.1.18 CE 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 artículo 149.1.18. CE contiene en su conjunto un bloque de materias de mayor espectro que el que representa el artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 149.1.18. CE (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 DISPOSICION FINAL UNICA DEL TRLS

12. Como ya se ha dicho, la Disposición Final Unica del TRLS 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 artículo 149.1 CE (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 artículo 149.1 CE (apartado 2.º); y otros, finalmente, de «aplicación supletoria» (apartado 3.º).

Lo que los recurrentes impugnan del TRLS no es, propiamente, su articulado, sino la calificación otorgada por la Disposición Final Unica 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 artículo 149.1.1.º CE como ya se ha puesto de manifiesto en el fundamento 7.º de esta sentencia, esta competencia tiene rasgos específicos que la hacen diferente de las competencias básicas que corresponden al Estado. Tampoco las competencias *ex* artículo 149.1.8.º CE (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» (STC 179/1992, fundamento jurídico 2.º; STC 385/1993, fundamento jurídico 3.º), 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 artículo 82 CE (STC 385/1993, fundamento jurídico 3.º). 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 CE). 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.º), 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 197/96, fundamento jurídico 21.º, 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 TRLS (las reglas 8.ª y 18.ª del art. 149.1 CE) 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 Unica 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.º).

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.º).

En esta misma línea, en la STC 118/1996, el Tribunal declaró 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).

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.º). 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.º).

Así las cosas, dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, 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 artículo 149.3 *in fine* CE.

La calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al artículo 149.3 CE *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 aquéllos 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 TRLS,

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 sustancialmente 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 (aún 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 TRLS 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 solo de forma tácita sino también de forma expresa (Disposición derogatoria única, apartado primero, TRLS), 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 artículo 149.3 CE.

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 tá-

cito que puedan desplegar las disposiciones del TRLS 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 TRLS, 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 Unica del TRLS 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 artículo 149.1 CE 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.º). 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.º).

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.º). No obstante lo cual, y como añadíamos en la misma STC 11/1981 y es doctrina reiterada (SSTC 149/1991, fundamento jurídico 4.ºb y h; 43/1996, fundamento jurídico 3.º, 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.º). 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.º).

D) TÍTULO PRELIMINAR DEL TRLS: «Objeto y finalidades de la Ley»

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

La Generalidad de Cataluña impugna los artículos 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 8/90 que se indican. Con carácter genérico extiende a un numeroso grupo de preceptos del TRLS [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 artículos 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 TRLS (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 artículo 9.9 EAC.

a) Respecto del artículo 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 artículos 33.2 y 47 CE y se amparan en los artículos 149.1.1.º y 18.º CE.

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 artículo 3.1 TRLS no condiciona ni impone al legislador autonó-

mico 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 TRLS tiene en cuenta los mandatos constitucionales que para el derecho de propiedad del suelo resultan de los artículos 33.2, 47, 128.1 de la CE, mandatos sustantivos que obligan a todos los poderes públicos, siendo de notar que el artículo 3.1.b) TRLS («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 artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 3.1 TRLS («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 artículo 47 CE. Por su parte, el apartado a) del artículo 3.1 TRLS («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 artículo 33.2 CE y al artículo 128.1 CE. El artículo 149.1.1.º CE, único título competencial que aquí puede invocar válidamente el Estado, autoriza, a efectuar una regulación como la que se contiene en el artículo 3.1 TRLS. No puede, pues, en cuanto a este precepto, acogerse la impugnación formulada por la Generalidad de Cataluña.

b) Al artículo 3.2.c) TRLS, 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 artículo 3.2.c) TRLS 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 CE). 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 CE). Ha de rechazarse, en consecuencia, la impugnación dirigida contra el artículo 3.2.c) TRLS 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 artículo 9.1 TRLS, 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 artículo 149.1.1.º CE.

c) El artículo 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 artículo 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 artículo 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 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE), 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 artículo 149.1.1.º CE. Desde tal perspectiva, este principio conecta por otra parte con el mandato inexcusable derivado del artículo 47 CE 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 PRIMERO DEL TRLS:
«Régimen urbanístico de la propiedad del suelo»

15. (Capítulo primero, «Disposiciones generales»: arts. 9.1 y 11.4).

a) El motivo de impugnación alegado contra el artículo 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 artículo 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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 9.1 TRLS 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 artículo 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 artículos 12 y 66 de la misma Ley, es decir, sólomente 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 artículo 11.4 TRLS no ha sido impugnado autónomamente en punto al exceso de delegación, sino sólo la Disposición Final Unica 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 artículo 11.4 TRLS 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 artículo 9.1 TRLS, el artículo 11.4 TRLS 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 artículo 149.1 CE, 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 definitivas, y al simple objeto de fijar algunas de las consecuencias jurídicas que pueden llevar aparejados, como hace el artículo 9.1 TRLS. Por lo demás, nuestra declaración de inconstitucionalidad en nada cambia por el hecho de que el artículo 1.1 del Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, al que ya nos hemos referido en el fundamento jurídico 3.º, 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 artículos 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 artículo 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 artículo 149.1.23.º CE, lo que permite a los recurrentes centrar 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. 2481/90) 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, de 3 de julio, y supone un título más específico frente

al que no debe prosperar el artículo 149.1.23.º CE, 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 artículo 149.1.23.º CE. 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 CE).

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.º) 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 CE), 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 artículo 149.1.23.º CE 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 artículos 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 artículo 149.1.23 CE (sobre el que hemos tenido ocasión de pronunciarnos en nuestra STC 102/1995, de 26 de junio) en relación con los concretos preceptos objeto de impugnación atinentes al suelo no apto para urbanizar, es obligado traer a colación el artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 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 artículo 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 artículo 16. La regla sentada por el artículo 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 15 TRLS 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 TRLS califica de suelo no urbanizable.

b) El artículo 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 artículo 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 artículo 16.1 TRLS 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 artículo 16.1 TRLS entra en el ámbito de la legislación civil (art. 149.1.8.º CE), 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 CE), sino, más bien, la dimensión horizontal, esto es, la de las relaciones jurídico-privadas (art. 149.1.8.º CE). Lo que hace el artículo 16.1 TRLS 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 CE y 149.1.8.º CE), impidiendo que se produzcan actos contrarios a la legislación sectorial. Por otra parte, el artículo 16.2 TRLS no es más que un correlato de lo que dispone el artículo 15, cuya interpretación hemos estimado conforme con la Constitución, sin que de su contenido quepa inferir invasión alguna de la competencia urbanística.

c) El artículo 17 TRLS, 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 artículo 149.1.23.º CE y, de otra, con el artículo 149.1.1.º CE.

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.º) y desde una perspectiva distinta, en la STC 28/1997 (fundamento jurídico 6.º) 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 artículo 17 TRLS, 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 artículo 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 artículo 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 tercero: 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 Unica, 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 artículo 149.1 CE.

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 CE). 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 CE), competencia que ha de interpretarse en forma sistemática con la urbanística que a las Comunidades Autónomas corresponde (art. 148.1.3.º CE). 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 artículos 149.1.1.º y 18.º CE, 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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 19 TRLS es impugnado porque, a juicio de la Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2481/90) y de la Diputación General de Aragón (recursos núms. 2486/90 y 2341/92), 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 artículo 19 TRLS como un deber que carecería de la cobertura que proporciona el artículo 149.1.1.º CE 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 CE) y su función social (art. 33.2 CE) 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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 149.1.1.º CE, para regular las «condiciones básicas» de su ejercicio y cumplimiento. Cuestión distinta, claro está, es que el título competencial del artículo 149.1.1.º CE sólo autoriza una limitada regulación a cargo del Estado, según ha quedado reiterado.

Por lo que al inciso último del artículo 19 TRLS 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 artículo 19 TRLS. 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. 2342/92, no así en el 2481/90), 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 artículo 20 TRLS 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 CE). 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 CE), 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 artículo 20.1.b TRLS 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 hacía en favor de la Administración actuante, que puede ser distinta de la municipal. Ciertamente, el artículo 20.1.b TRLS concreta, con carácter básico, lo que disponía el artículo 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 artículo 20.1.b TRLS ha debido tenerse en cuenta el artículo 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, añada 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» (art. 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 opone 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 artículo 20.1.b TRLS debe ser declarado inconstitucional por invasión competencial.

A ello debe añadirse que, desde la competencia *ex* artículo 149.1.1.º CE, 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 garantizan la igualdad (art. 149.1.1.º CE), sin que a su través le sea permitido configurar el modelo urbanístico y territorial. De ahí que las referencias hechas en el artículo 20 TRLS 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 núms. 2481/90: 27.1 y 2; y núm. 2342/92: arts. 27.2 y 4 por su conexión con la Ley 8/1990), la Diputación General de Aragón (recursos núms. 2486/90 y 2341/92 cfr. fundamento jurídico 4.º) y el Gobierno balear. La Generalidad de Cataluña impugna el artículo 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 artículo 47.2 CE, 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.º y 4.º del mismo artículo 27 del TRLS (el apartado 2.º en el recurso núm. 2481/90, frente al entonces art. 37.2 de la Ley 8/1990, al que ahora se remite, y en el recurso 2342/92 por su conexión con los arts. 16.1 y 37.2 de la Ley 8/1990; el apartado 4.º, en el recurso 2342/92, 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 artículo 27 TRLS —que sitúa en el recurso 2342/92 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 artículos 3.1, 3.2.c) y 4.1 del Texto Refundido— agrega en su recurso 2342/92 que en unos casos establece el aprovechamiento urbanístico como igualitario (apartado 2.º) y en otros «como mínimo» (apartado 4.º), por lo que no puede entenderse como una regulación que tiene por objeto garantizar una supuesta igualdad. En su recurso 2481/90 añadía específicamente, respecto del artículo 37.2 de la Ley 8/1990, hoy 27.2 del TRLS, y aunque la argumentación no se separe en exceso alega en relación con el artículo 27.1 del TRLS, 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, pormenorizado e injustificado, invade la competencia autonómica. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares alega además que el artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 47 CE 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.º, 2.º y 4.º 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 CE), por más que esa delimitación del contenido dominical traiga su causa del mandato del artículo 47 CE 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 CE y 103.1 CE). 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 CE). 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 cons-

titucional que contiene el artículo 149.1.1.º CE —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 CE), 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 47 CE, 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 CE), 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 CE).

El problema que aquí interesa, sin embargo, reside más bien en determinar por qué, a juicio de los recurrentes, el artículo 27 TRLS no podría quedar a cubierto por el artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 27 (1, 2 y 4) establecen, puede o no tener «carácter básico» (en el sentido en que utiliza esta expresión la Disposición Final Unica) por su compatibilidad con las condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1.º CE. Para el TRLS es obvio que esta configuración del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación entra en la esfera del artículo 149.1.1.º CE, como se desprende tanto del propio artículo 27, apartados 1, 2 y 4, y preceptos concordantes, a los que la Disposición Final Unica apartado 1.º 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 artículo 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 —cual-

quiera que sea ésta— en el derecho de propiedad inmobiliaria». De la entera concepción legal del Texto Refundido, y no sólo del artículo 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 TRLS) 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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 CE), 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 artículo 27 TRLS supone una invasión de la competencia urbanística que las Comunidades Autónomas tienen atribuida. Pues bien, no cabe sino concluir que la regulación del artículo 27 TRLS 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 CE).

En virtud tan sólo de esta última consideración ha de apreciarse que también vulnera la Constitución el apartado 4 del artículo 27 TRLS, 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 artículo 27.4 TRLS por el artículo 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 artículo 27.4 TRLS no afecta a nuestro enjuiciamiento, como ya ha quedado razonado (fundamento jurídico 3.º).

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

El artículo 28.5 TRLS, 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 (2481/90, deducido entonces contra el artículo 40.4 de la Ley 8/1990 y ahora reproducido frente al 28.5 en el recurso núm. 2342/92) 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 artículo 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 Unica, apartado 1 del TRLS. 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 artículo 28.5 TRLS 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 artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 26 TRLS (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, o 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 artículo 28.5 TRLS.

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

El recurso de la Generalidad de Cataluña (núm. 2481/90 frente al artículo 17.1 de la Ley 8/1990, ahora reproducido contra el art. 29.1 del TRLS) 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. 2486/90) 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 explicita por qué el precepto impugnado no puede quedar amparado en el marco de las competencias estatales. Sin embargo, el recurso número 2341/92 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 artículo 29.1 va más allá de la determinación de nuevas cesiones básicas en materia de urbanismo para concretar —término que el propio artículo 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 artículo 29.1 TRLS que, como argumenta el Abogado del Estado, resulta bien escaso, pre-

ciso 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 artículo 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. 2481/90), 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 artículo 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 artículo 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 artículo 29.1. Esta tesis, sin embargo, no puede admitirse, pues no se compadece con la literalidad del precepto en cuyo apartado 1.º, 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.º, 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 artículo 29.1.a) TRLS, contraría el orden constitucional de distribución de competencias y, antes aún, si el Estado puede esgrimir válidamente a tal propósito la reserva competencial del artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 29.1.a) TRLS 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 artículo 149.1.1.º CE, de acuerdo con los argumentos ya expuestos en sede del artículo 27 TRLS. Es más, el entero artículo 29.1 TRLS, lejos de sentar un principio o criterio general en punto a la concreción del aprovechamiento urbanístico —operación para la que sí estaría legitimado el Estado ex artículo 149.1.1.º CE—, 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 artículo 149.1.1.º CE. La consecuencia que de ello se deriva no es otra que la inconstitucionalidad del artículo 29.1 TRLS en su totalidad.

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

La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2481/90 deducido contra los arts. 18.1 y 3 de la Ley 8/1990) impugna el artículo 30.1 y 3 TRLS 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 artículo 25 CE. El recurso de la Diputación General de Aragón (núm. 2486/90) reitera el carácter urbanístico de tales materias, sin que en su recurso número 2341/92 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 artículo 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 CE). Por el contrario, para el Abogado del Estado el artículo 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 artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 149.1.18.º CE 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 artículo 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 TRLS). 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 artículo 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 artículo 149.1 CE.

Delimitada así la cuestión en lo que a los efectos previstos (art. 30.1 y 3) en caso de incumplimiento concierne, 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 artículo 25 CE. El problema no reside en que se trate de una «expropiación-sanción» que no respete las garantías del artículo 25 CE, 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 artículo 47 CE.

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 artículo 25 CE 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 artículo 30.3 TRLS 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 artículo 149.1.1.º o del 18.º CE 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 CE). 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.º; 17/1990, fundamento jurídico 10.º). 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 148.1.3.º CE y de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

De cuanto antecede, se infiere que el Estado, por virtud del artículo 149.1.18.º CE, 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 30.3 TRLS, relativo a la expropiación. El primer inciso del artículo 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 artículo 149.1.18.º CE 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.º; 17/1990, fundamento jurídico 10.º). 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 artículo 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 artículo 149.1 CE, 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 artículo 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 la 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 CE).

Ha de añadirse, por otra parte, que la regulación de las condiciones básicas *ex* artículo 149.1.1 CE 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 artículo 149.3 TRLS.

Por último, en lo que concierne al artículo 30.1 TRLS, 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 artículo 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 artículo 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 CE), 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.ª CE). 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 artículo 31 TRLS han sido impugnados por la Generalidad de Cataluña (recursos núms. 2342/92 y 2481/90). El apartado 2 por idénticas razones a las esgrimidas frente al artículo 30.1 y 3, y el apartado 1 del artículo 31 TRLS con los mismos argumentos que se expusieron contra los artículos 3.1, 3.2.c) y 4.1 del TRLS, razonamientos todos a los que ya hemos hecho referencia al enjuiciar tales preceptos. Con análogos argumentos combate la Diputación de Aragón (recurso núm. 2341/92) el artículo 31.2 TRLS, ya recogidos en la impugnación del artículo 30.1 y 3 TRLS, en tanto que los argumentos del recurso número 2486/90 (deducido contra el entonces art. 19.2 de la Ley 8/1990) se encuentran recogidos en el número 10.A de los

antecedentes. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugna el artículo 31.2 TRLS por su conexión con el artículo 30.3 TRLS, al que se remite.

El artículo 31.2 TRLS no es más que un correlato del artículo 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 artículo 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 artículo 149.1 CE.

Igual conclusión de inconstitucionalidad se alcanza respecto del artículo 31.1 TRLS. Debe tenerse en cuenta, a nuestros efectos, que el artículo 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 artículo 26 TRLS, 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 artículo 31.1 vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

Importa subrayar que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 31.1 TRLS no obedece, por tanto, a que no quepa concebir, entre las condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 19 TRLS, si el Estado se hubiera limitado a determinar que la adquisición se condiciona al previo cumplimiento de los deberes (para cuya definición ostenta competencias), descansen 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 artículo 31.1 TRLS, es evidente que el artículo 26 TRLS, no impugnado, se mueve en el marco de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.º CE. Procede, por tanto, declarar inconstitucional el artículo 31.1 y 2 TRLS.

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 las alegaciones de los recurrentes, formuladas en los recursos deducidos en 1990 y 1992, que el artículo 32 del vigente Texto Refundido o bien conecta o bien es mera reproducción de los artículos 16.2, 38.1 y 2 y 39 de la Ley 8/1990. Así, la Generalidad de Cataluña impugna este precepto (recurso núm. 2481/90 frente a los arts. 16, 38 y 39 de la Ley 8/1990) con los mismos argumentos utilizados para atacar el artículo 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. 2486/90 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 número 2341/92 en los términos expuestos ante los artículos 27, 29.1, 30.1 y 3 y 31.2 del TRLS. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reproduce sus alegaciones formuladas frente al artículo 27 del TRLS, añadiendo además que impone unas cargas y cesiones que son sustancialmente superiores (75 y 50 por 100 en lugar de 85 por 100), sin justa distribución de cargas y beneficios y por la sola circunstancia 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 artículo 149.1.1.º CE no puede ser título habilitante para el Estado. El Abogado del Estado, por su parte, se remite a las alegaciones hechas respecto del artículo 16 de la Ley 8/1990 ya recogidas al enjuiciar el artículo 27 TRLS, al entender que el artículo 32 en cuestión y su carácter básico se apoya en idénticas razones a las ofrecidas en relación con el artículo 27, también del TRLS. 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 artículo 149.1.1.º CE y, en su caso, con el artículo 149.1.18.º CE. Por tanto, debe determinarse si, en efecto, los artículos 149.1.1.º y 18.º CE le ofrecen la cobertura suficiente al Estado para regular con carácter básico, y con ese grado de detalle, las materias que el artículo 32 TRLS con-

tiene. 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 artículo 149.1 CE.

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 CE), por cuanto reprocha al artículo 32 TRLS 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.º 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 artículo 27 (85 por 100), y ello, además, por circunstancias no imputables al propietario. Con todo, el artículo 32 contempla, como es obvio, unos supuestos distintos y excepcionales respecto de la regla general del artículo 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 pérdi-

da 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 justiprecio 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 consecuente 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.º A)]. En tal sentido, resulta irrelevante, a efectos constitucionales, el hecho de que la aplicación del régimen previsto en el artículo 32 TRLS 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 y 207/1996)—, habida cuenta de las diversas circunstancias concurrentes en cada supuesto, según resulta de cuanto disponen los tres apartados del artículo 30 en relación con la regla general fijada en el artículo 27 TRLS.

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 artículo 27.1 y 2 TRLS. De ahí que, en coherencia con lo que allí se ha razonado, y por los mismos argumentos, deba concluirse en la inconstitucionalidad del artículo 32 TRLS, 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 artículos 27, 30 y 31 relativos al derecho al aprovechamiento urbanístico, y a los que ya nos hemos referido. La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2481/90 deducido frente a los arts. 22 y 24 de la Ley 8/1990) impugna los artículos 34 y 36 TRLS 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 CE). La Diputación General de Aragón (recurso núm. 2486/90) 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. 2341/92), 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 artículos 30 y 31 TRLS, 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 artículo 148.1.18.º CE. El Abogado del Estado, por el contrario, alega que el artículo 34 TRLS tiene su cobertura en el artículo 149.1.1.º CE y, habida cuenta el evidente nexo entre este precepto y el artículo 30 TRLS, ha de serle extensiva la misma justificación competencial. El artículo 36 TRLS encajaría además en la regla del artículo 149.1.18 CE.

Ciertamente, la materia regulada en los artículos 34 y 36.2 TRLS podría encontrar su cobertura, en lo que hace a la valoración o indemnización expropiatoria, en la regla 18.ª del artículo 149.1 CE 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 TRLS). De otro, tiene su asiento en el artículo 149.1.1.º CE 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 TRLS)—, 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.º), 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 artículo 34 TRLS —por contraste o comparación con el artículo 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 TRLS).

Ahora bien, el artículo 34 («...determinará su expropiación o venta forzosa...») y el artículo 36.2 TRLS («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 artículo 30.3 TRLS, ello supone una evidente extralimitación competencial.

En su conjunto e interpretados sistemáticamente, los artículos 34 y 36.2 TRLS 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 artículo 149.1 CE. Conviene, por ello, hacer alguna precisión. El segundo inciso del artículo 34 TRLS («con aplicación de la reducción del aprovechamiento señalada en los artículos 30.1 y 31.2, respectivamente») y del artículo 36.2 TRLS («valorándose aquéllos conforme al 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico») conectan directamente o reproducen lo que disponen los artículos 30 y 31 TRLS, por lo que, es obligado remitirse a lo dicho respecto a ellos.

El contenido del artículo 34 TRLS 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 artículo 30.1 TRLS, con pleno respeto del orden constitucional de competencias. Lo mismo cabe decir del artículo 36.2 TRLS. En consecuencia, los artículos 34 y 36.2 TRLS, en su totalidad, han de ser declarados contrarios a la Constitución.

El artículo 36.1 TRLS, 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 artículo 35.2 con igual razonamiento que el esgrimido contra los artículos 34 y 36. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugna el artículo 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 artículo 35 ha sido dictado en virtud de la competencia del artículo 149.1.18.º CE. 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 artículos 149.1.1.º y 18.º CE conforme a lo alegado al tratar del artículo 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 artículo 35.2 TRLS, preciso es reconocer que la ratio que anima al precepto combatido no se opone al artículo 149.1.1.º CE. En efecto, la configuración de una facultad básica —aquí el derecho a edificar (arts. 33 y sigs. TRLS)— 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 artículo 149.1.1.º CE. Una tal concepción del derecho de propiedad urbana y de su función social constituye una de las opciones posibles que al legislador estatal le es lícito establecer al amparo de aquel título competencial.

Cuestión distinta es si la específica regulación operada por el artículo 35 TRLS 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 artículo 35 TRLS excede de lo que desde el artículo 149.1.1.º CE, sistemática y coherentemente interpretado con el artículo 148.1.3.º CE, 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 TRLS, 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 artículo 35.1 TRLS 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 artículo 35.1 TRLS es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

Distinto es el juicio que cabe hacer del apartado 2.º del mismo precepto, cuyo entronque directo, en primer término, con las condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1.º CE resulta claro. Por contraste con el apartado 1.º del artículo 35 TRLS, el contenido imperativo del apartado 2.º 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 TRLS, 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 artículo 149.1.18.º CE en punto a expropiación forzosa, y en los términos ya recordados.

Por lo demás, la referencia final que hace el artículo 35.2 TRLS 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 artículo 149.1.18.º CE, 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. 2481/90 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. 2342/92 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 número 2486/90 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 artículos 34 y 36, subrayando en su recurso número 2341/92 idénticos argumentos a los del recurso de la Generalidad de Cataluña (núm. 2481/90). 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 ade-

más contra el entero artículo 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 número 22.H de los Antecedentes en relación con los artículos 26 y siguientes 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 artículo 149.1.1.º CE en cuanto regulan el estatuto jurídico básico de lo edificado —igual para toda España—, o por el artículo 149.1.18.º CE 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 artículo 149.1.8.º CE para justificar el carácter básico del actual artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículos 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 CE), 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 estar 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 artículo 38.1 TRLS, 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 artículo 38.1 TRLS 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 artículo 149.1.18 CE.

Sin embargo, los apartados 2 y 3 del artículo 38 TRLS, 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 artículo 38.1 TRLS —la no adquisición de la edificación sin licencia e incompatible con el planeamiento— queda a cubierto con toda evidencia por las condiciones básicas *ex* artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 38 TRLS. La cuestión radica en que, en conexión con los respectivos preceptos del TRLS, establecen, no ya sólo unos principios o criterios mínimos —unas condiciones básicas—, sino un régimen jurídico que por su complejidad rompe

el adecuado equilibrio con la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas. A mayor abundamiento, el artículo 38.3 TRLS, 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 artículos 30.3, 34 y 36.2 TRLS.

El artículo 39 TRLS, 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 artículo 149.1.1.º CE. Sin embargo, el artículo 39 TRLS 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 artículo 39 TRLS 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 artículo 39 TRLS.

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 artículo 39 TRLS, como es bien claro, pretenda en modo alguno establecer su régimen jurídico o su misma existencia.

No puede prosperar la impugnación deducida frente al artículo 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 artículo 40 TRLS no ha desbordado las competencias estatales.

Conclusión distinta merece, sin embargo, la concreta redacción del apartado 3 del artículo 40 TRLS. 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 contenido 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 artículos 30.3, 34, 36.2 y 38.3 TRLS.

Por lo demás, no es atendible la impugnación del recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares del apartado 4 del artículo 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 TRLS dicho precepto tiene carácter supletorio.

Finalmente, ha de rechazarse la impugnación del artículo 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 artículo 149.1.1.º CE—, 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 artículo 149.1.8.º CE.

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

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

La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2481/90 contra el artículo 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 artículos 137 y 140 CE, 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 artículo 42 establezca «bases sobre bases» en el caso concreto, esquema argumental que, por otra parte, habría rechazado la STC 132/1989 (fundamento jurídico 23.º), 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.º). 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 artículo 42 TRLS 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 TRLS), 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 artículo 42.1 TRLS. El precepto en cuestión, pues, no se limita a establecer unos deberes urbanísticos de carácter básico, ni a atribuir a los Ayuntamien-

tos 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 149.1.18.º CE, 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 artículo 42 TRLS 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 artículo 42.3 TRLS, 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, edificatorio 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 artículo 42.3 TRLS —relativo a la reducción del 50 por 100 del aprovechamiento cuando no se hubiere adquirido en el momento de notificarse el incumplimiento— 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 artículo 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 artículo 149.1 CE, 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 artículo 42.3 TRLS: «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 TRLS en virtud del artículo 149.1.8.º y 18.º CE— 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 artículo 149.1.8.º CE.

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 artículo 149.1.8.º CE 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 artículo 43.3 TRLS contempla.

F) TITULO SEGUNDO DEL TRLS: «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 Unica del TRLS, en virtud del artículo 149.1.8.º y 18.º CE.

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

Lo que cuestiona la Diputación General de Aragón no es la concreta regulación de los artículos 46 a 57 TRLS, 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 TRLS 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 2486/90 y 2341/92, 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 artículo 149.1.18 CE.

Esta lógica, sin embargo, quiebra en su ulterior recurso: aunque mantenga la misma tesis de fondo en el recurso 2341/92 deducido contra el TRLS 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 TRLS, 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 TRLS, y no el 81.1 Ley 8/1990, habiendo en este 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 2341/92 impugna todos los preceptos que son expresión de los artículos 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 TRLS.

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 TRLS) y, de otro, la impugnación de los recursos de la Generalidad de Cataluña y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares frente al artículo 47.b y 48.2 TRLS.

19. Si bien es cierto que las denominadas «valoraciones» están desconectadas en el TRLS, 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 artículo 149.1.18.º CE que, como hemos reiterado en jurisprudencia constante y en esta sentencia, es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del artículo 149.1.18.º CE 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.º). 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 artículo 149.1.1.º CE, aunque es el artículo 149.1.18 CE 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 artículo 149.1.18.º CE autoriza, cuestión ésta 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 artículo 47.b) TRLS por su conexión con los artículos 237 a 241 TRLS 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) TRLS 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 artículos 237 a 241 TRLS, de los que más adelante nos ocuparemos, no sin adelantar que encuentran cobijo en el artículo 149.1.18.º CE. De ahí que no quepa hacer reproche alguno al artículo en cuestión en lo que a este punto concierne. Por otra parte, el artículo 47.b) TRLS 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* artículo 149.1.18.º CE (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 artículo 47.b) TRLS con el bloque de la constitucionalidad.

Por lo que al artículo 48.2 TRLS 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 TRLS— 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 éste 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. 2342/92) impugna este precepto por regular materia propiamente urbanística, conforme a la argumentación ya expuesta (art. 3.1 y sigs. TRLS). La Comunidad Autónoma de las Islas

Baleares reitera frente al artículo 59.1 y 2 los mismos motivos de impugnación que ante los artículos 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 artículo 38 de la Ley 8/1990 por entender que el precepto aquí impugnado recoge en realidad el contenido del citado artículo 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 artículo 32 TRLS. Igualmente, no debe olvidarse, con carácter preliminar, que también en el entramado del TRLS 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 artículos 149.1.1.º y 18.º CE 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 artículo 32 TRLS, con la salvedad de que en el artículo 59 TRLS es la óptica de la valoración de los terrenos a expropiar la que predomina y de que, por tanto, sea el artículo 149.1.18.º CE (legislación de expropiación forzosa) el que entre en juego. De ahí que, en coherencia con lo razonado en relación con el artículo 32 TRLS (y 27.1 y 2 TRLS), y por los mismos argumentos, deba concluirse en la inconstitucionalidad del artículo 59.1 y 2 TRLS, 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. 2481/90 contra la Disposición Adicional 6.ª, 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. 2486/90) 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 número 2341/92 se remite a la argumentación esgrimida ante el artículo 27.4. Por último, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reproduce los mismos motivos de inconstitucionalidad formulados respecto de los artículos 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 artículo 149.1.18 CE 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 artículo 148.1.3.º CE, sino que, por el contrario, muchos de sus artículos pue-

den 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 sigs.). 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 Unica del TRLS al artículo 62 TRLS 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 artículo 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 artículo 149.3 CE, 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 artículo 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 artículo 62 TRLS

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 2.º del artículo 62.1 TRLS a efectos de valoración —un metro cuadrado construable por cada metro de suelo— merece una consideración más detenida.

Como ya advertíamos (cfr. art. 27 TRLS), 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 artículo 62.1 TRLS. 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 artículo 62.1 y del entero 62.2 TRLS, podría pensarse que el párrafo segundo del artículo 62.1 TRLS 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 construable 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 artículo 62.1 TRLS, 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 artículo 62 TRLS 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 artículos 60 y 61 TRLS, a juicio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por conexión con lo alegado al examinar los artículos 32.3, 59.1 y 2, y 278.1 TRLS, 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 artículos 60 y 61 TRLS. Es cierto que, como hemos declarado, el artículo 149.1.18 CE 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.º). 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 ur-

banísticos— 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 CE). 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 artículos 27 y siguientes del TRLS, ha de declararse la inconstitucionalidad de los artículos 60 y 61 TRLS.

G) TÍTULO III DEL TRLS: «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 TRLS, 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 artículo 66 TRLS 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 TR de la LS 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 artículo 67 TRLS, 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 artículo 67 TRLS, 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 empecé a lo anterior el que tanto el artículo 65.1 como el artículo 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.º CE y los correspondientes Estatutos de Autonomía, STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º 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 CE).

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 artículo 149.1.13 CE, 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 artículos 65, 66 y 67 TRLS, y demás preceptos concordantes. En concreto, deben declararse igualmente inconstitucionales por su conexión los artículos 107 TRLS (por el que se regula la formulación del Plan); 112 TRLS (relativo a su tramitación y remisión a las Cortes); 118.1 TRLS (que atribuye la competencia de aprobación a las Cortes Generales); y el art. 126.1 TRLS (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 artículo 72.1; en cambio, el artículo 72.3.A.b) es objeto de impugnación, aunque no sea básico, porque se corresponde con el artículo 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 número 2486/90 sí se dirigió contra el artículo 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, imponiendo-

le concretas determinaciones, puesto que se trata de una competencia urbanística autonómica. Para la representación estatal, el artículo 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 artículo 72.1 TRLS.

Este último argumento no puede ser enteramente compartido, puesto que el citado artículo 72.1 TRLS 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 artículo 72.1 TRLS 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 artículo 72.1 TRLS. 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 CE).

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 artículo 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 artículo 72.1 es contrario al orden constitucional de competencias.

Por lo demás, debe rechazarse la impugnación del artículo 72.3.A.b) TRLS 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 artículo 65 TRLS. Con relación a este precepto la Diputación General de Aragón incurre en un defecto de apoderamiento [fundamento jurídico 3.º B)]. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares re-

produce 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 artículo 72.1 TRLS 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 artículo 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 número 2342/92 los motivos de alegación formulados contra los artículos 30.1 y 2 de la Ley 8/1990, si bien advirtiendo que en el nuevo artículo 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 artículo 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. 2486/90) 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 2341/92 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 artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 149.1.18.º CE.

Para la resolución de estas impugnaciones preciso es distinguir los diversos aspectos que el artículo 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 artículo 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 artículo 30 de la Ley 8/1990 —«los Planes Generales delimitarán...»—. Pese a ello, y en aplicación de la doctrina ya expuesta (art. 72.1 TRLS), 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 artículo 94.1 y 2 TRLS respecto de los artículos 30.1 y 2 de la Ley 8/1990, puesto que, en contra de lo que afirma el recurrente, el citado artículo 94.1 y 2 TRLS 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 artículo 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 en 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 artículo 94 TRLS estriba en hacer efectivo en el orden urbanístico el principio de igualdad que la Constitución reconoce en el artículo 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 artículo 149.1.1.º CE (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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 94 TRLS, aún desconectado del anulado artículo 27 TRLS 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 artículo 94.1 y 2 TRLS 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 artículo 72.1 y 27 TRLS, 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. 2481/90) 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. 2486/90) 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 número 2341/92. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares reitera los motivos de impugnación formulados ante el artículo 94 TRLS. El Abogado del Estado cuestiona la consistencia argumental de las impugna-

ciones 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 sigs.) 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 CE) y el tratamiento común de los administrados (art. 149.1.18.º CE), dado además su evidente nexo con el régimen de valoraciones.

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 artículos 96 y 97 TRLS exceden la competencia estatal, de acuerdo con la doctrina sentada en relación con el artículo 27 TRLS y concordantes, y del que estos preceptos no son sino su coronación. Nótese, en efecto, que en sí mismos considerados los artículos 96 y 97 TRLS no admiten una interpretación conforme, aunque se entiendan desvinculados del anulado artículo 27 TRLS, 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 artículos 96 y 97 TRLS 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 artículo 149.1.18.º CE (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 artículos 96.1 y 3 y 97 TRLS realizan resulta contraria a la Constitución (igual conclusión merece el apartado 2 del artículo 96 por su pretendido carácter supletorio). Finalmente, y a mayor abundamiento, es obligado recordar que las prescripciones que el artículo 97 TRLS contiene respecto de los concretos instrumentos del planeamiento urbanístico, en virtud de la doctrina expresada en el artículo 72.1 TRLS, tampoco encuentran apoyo en la competencia estatal. De ahí que, en suma, la calificación como básica del artículo 97 TRLS sea en su integridad contraria al bloque de la constitucionalidad.

d) (Arts. 98, «Otras determinaciones»; 99.1 y 2, «Aplicación del 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 artículo 98.3 TRLS (antes 35.3 Ley 8/1990) argumenta que podría ampararse, según la doctrina de la STC 152/1988, en el artículo 149.1.13.º CE, 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 artículo 99.2 TRLS (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 del artículo 99 TRLS 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 artículo 98 TRLS, que no hacen sino precisar —y desarrollar— el cálculo del aprovechamiento tipo establecido en los artículos 96 y 97 (98.1: determinación del uso característico; 98.2: terrenos destinados por el planeamiento a edificaciones o instalaciones de uso o servicio 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 artículos 96 y 97 TRLS.

Ciertamente, el artículo 98.3 TRLS, 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 artículo 149.1.13.º CE (STC 152/1988), como recuerda la representación del Estado. Sin embargo, y como también hemos declarado en la misma sentencia 152/1988 (fundamento jurídico 2.º), el artículo 47 CE 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 CE), 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 artículo 149.1.13.º CE puede dar cobertura a la previsión del artículo 98.3. En este sentido, conviene tener en cuenta que la doctrina de la STC 152/1988 (fundamento jurídico 2.º y 4.º) 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.º), 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.º). 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 tam-

poco regular de forma directa o inmediata tal promoción. Muy al contrario, el objeto directo del artículo 98.3 TRLS 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 artículo 149.1.13.º CE 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 artículo 98.3 TRLS 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 artículo 98.3 TRLS haya que concluir en igual sentido a como hemos hecho con el resto del precepto y, en consecuencia, debamos declararlo contrario al orden constitucional de competencias.

Tampoco pueden compartirse las alegaciones del Abogado del Estado en punto al artículo 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 artículo 100 TRLS 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.º 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. 2481/90 contra el entonces artículo 13.1 Ley 8/1990) basa su impugnación contra el artículo 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 artículo 104.3 TRLS (recurso núm. 2342/92) reproduce la misma motivación que la esgrimida contra el artículo 3.1 y siguientes TRLS. Las alegaciones del Abogado del Estado (Antecedentes núm. 22.H, artículo 13.1 Ley 8/1990, y núm. 35.D, art. 104.1 y 3 TRLS) se resuelven en afirmar la titularidad estatal por virtud del artículo 149.1.18.º CE, 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 artículo 104.3 TRLS, 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 TRLS), 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 TRLS) 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 artículo 104.1 es, pues, contrario a la Constitución.

Juicio diferente merece, por el contrario, el apartado 3 del artículo 104 TRLS, 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 artículo 108.1 de la LEF, 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* artículo 149.1.1.º CE. En virtud de la indicada doctrina debe declararse la conformidad con la Constitución del artículo 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 (cfr. arts. 3.1 y sigs. TRLS) porque obliga a los Ayuntamientos a formular los Planes Generales y las Normas Subsidiarias, incurriendo además en contradicción con el apartado 2 del artículo 109 TRLS, 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 Esta-

do, por el contrario, el artículo 109.1 TRLS 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 CE), enlazando con el artículo 25.2.d) de la Ley de Bases de Régimen Local.

La impugnación de los recurrentes del artículo 109.1 TRLS, 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 artículo 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 artículo 2.2. de la misma Ley (STC 214/1989, fundamento jurídico 3.º), «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 CE)». 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 artículo 2 de aquella Ley de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia (STC 214/1989, fundamento jurídico 4.º). Como ya se ha visto, la competencia en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º CE), 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 artículo 109.1 TRLS debe considerarse inconstitucional.

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

El artículo 113.2 TRLS 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 artículo 149.1.18.º CE 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 artículo 105.a) CE, dada la inequívoca naturaleza normativa de los citados planes.

El artículo 113.2 TRLS 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 artículo 113.2 TRLS constituye una reproducción expresa de lo que ya dispone el artículo 105.a) CE, 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 CE), entre las que se incluyen aquellas garantías o dere-

chos 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 artículo 149.1.18.º CE, 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 artículo 113.2 TRLS se enmarca en la competencia estatal *ex* artículo 149.1.18.º CE 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 CE). Lo mismo es posible concluir, finalmente, respecto de las Entidades locales afectadas a las que se refiere el artículo 113.2 TRLS en su último inciso. No se puede olvidar que el artículo 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 artículo 137 CE, como, por lo demás, ya ha tenido ocasión de expresar nuestra jurisprudencia en otros supuestos análogos (STC 149/1991, fundamento jurídico 7.º D).

d) (Art. 124, «Publicación»).

La Generalidad de Cataluña reprocha al artículo 124 TRLS una clara invasión de la competencia urbanística autonómica (cfr. *supra* arts. 3.1 y sigs. TRLS), 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 artículo 124 TRLS enlaza con el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y queda claramente amparado en el artículo 149.1.18.º CE —como base del régimen jurídico administrativo que garantiza un tratamiento común a todos los administrados— en relación con el artículo 9.3 CE (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 (cfr. *supra* arts. 3.1 y sigs. TRLS).

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 artículo 131 del propio TRLS. Esta exigencia de publicación tiene como respaldo el título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.18.º CE, en relación con el principio constitucional de publicidad de las normas del artículo 9.3 CE, de tal manera que nada se opone a la correcta atribución de carácter básico que al artículo 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 artículo 70.2 de la LBRL, 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 artículo 149.1.18.º CE 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 TRLS, 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 artículo 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 artículo 124.2 del TRLS 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 artículos 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 artículos 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 (cfr. *supra* arts. 3.1 y sigs. TRLS). 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.º; 91/1992, fundamento jurídico 2.º, entre tantas) y, competencialmente, encuentra su acomodo en el artículo 149.1.18.º CE.

Bajo la genérica rúbrica de «deber de información», el impugnado artículo 135 TRLS 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 artículo 103.1 CE, 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 artículo 149.1.18.º CE, 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 artículo 135.1 asigna la Disposición Final Unica, 1, del TRLS.

Por lo que hace al apartado segundo del citado artículo 135 TRLS, 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 artículo 135.2 TRLS se asienta, pues, en la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.º CE), 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 artículos 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 artículo 135.2 TRLS 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 artículo 135.2 TRLS 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 éstos 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 artículo 135.2 TRLS.

b) (Art. 137.5, «Edificios fuera de ordenación»).

Idéntico reproche dirige el representante de la Generalidad al artículo 137.5 TRLS 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 TRLS).

No pueden prosperar los motivos de impugnación por cuanto el artículo 137.5 TRLS, como la Disposición Adicional Cuarta 3 TRLS 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 artículo 149.1.8.º CE («legislación civil»; «bases de las obligaciones contractuales»), como sostiene acertadamente la representación estatal.

Por otra parte, y aunque el artículo 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 artículo 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 TRLS: «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 artículo 149.1.18.º CE, por cuanto, al margen de su perfección técnica, el artículo 141 TRLS 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 artículo 141 TRLS 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 artículo 141 TRLS.

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 artículo 149.1 CE (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 artículo 143 TRLS 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 TRLS y tiene su cobertura en el artículo 149.1.18.º CE, 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 artículo 140 TRLS 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 artículo 149.1.1.º CE 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 TRLS), 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 artículo 140 TRLS conecta con lo que ya ha dispuesto el artículo 19 TRLS, 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 TRLS, entre otros). Pero el artículo 143 TRLS 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 Unica del TRLS.

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 artículo 143 TRLS 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. 2481/90, art. 31.1, Ley 8/1990) impugna el artículo 144 TRLS por los mismos motivos que el artículo 94.1 y 2 TRLS ya examinado, al igual que el recurso de la Diputación General de Aragón (núm. 2486/90 y 2341/92).

En principio, debe admitirse que el artículo 144.1 TRLS adolece del mismo exceso en su regulación que el artículo 94 TRLS. La previsión del artículo 144.1 TRLS 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 TRLS, 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 artículo 149.1.1.º CE.

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 competa regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1.º CE) 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 TRLS) y a las unidades de ejecución (art. 144.1 TRLS) en el sentido más amplio posible, con carácter instrumental o, si se quiere, principal, en conexión con el artículo 140 TRLS, 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 CE), como postula el artículo 140 TRLS. El problema radica en que la literalidad del artículo 144.1 TRLS 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. 2481/90 y 2486/90) 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 artículo 149.3 TRLS 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 artículo 149.3 TRLS se ampara en las reglas 1 y 18 del artículo 149.1 CE.

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 artículo 28.2 TRLS amparada en el artículo 149.1.1.º CE—, 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 artículo 149.1.18.º CE 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 artículo 149.3 TRLS 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 artículo 149.3 TRLS.

b) (Art. 150, «Falta de ejecución imputable a la Administración»).

Para el recurrente (recurso núm. 2486/90) 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 cumplimiento 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 artículo 149.1.1.º CE.

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 artículo 151.1 y 3 TRLS caiga dentro de la esfera de la competencia autonómica, difícilmente puede encajar en el concepto de bases puesto que el propio artículo 152 TRLS —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. 2481/90), 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, etc.) 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. 2337/92).

Baste, en efecto, remitirnos a cuanto ya se ha dicho en relación con los artículos 143 y 144 TRLS para concluir que el artículo 151.1 y 3 TRLS 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 artículo 149.1.18.º CE (bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas), a la luz de cuanto hemos declarado respecto del referido título competencial al enjuiciar el artículo 104 TRLS.

d) (Art. 154.2, «Distribución justa de beneficios y cargas»).

Por las mismas razones, ha de prosperar la impugnación del artículo 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 CE). Conviene recordar, sin embargo, que según una doctrina que reiteradamente hemos sostenido (SSTC 77/1984, fundamento jurídico 3.º; 227/1988, fundamento jurídico 14.º; 103/1989, fundamento jurídico 6.º; 149/1991, fundamento jurídico 1.º) 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.º). 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 artículo 148.1.3.º CE. El artículo 154.2 TRLS 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. 2342/92). Para el Abogado del Estado, sin embargo, las letras a) y c) del artículo 166.1 TRLS encuentran amparo en el artículo 149.1.1.º CE en relación con los artículos 33.1 y 2 y 47 CE 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 artículo 149.1.18 CE.

En primer término, no puede compartirse el argumento de la representación estatal en relación con la letra *a*) del artículo 166.1 TRLS, en virtud de cuanto ya hemos declarado respecto del título competencial que se residencia en el artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 166.1 TRLS. No es suficiente, por tanto, que el artículo 166 TRLS 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 artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 149.1.1.º CE.

Las letras *c*) y *e*) del artículo 166.1 TRLS inciden, sin duda, más directamente sobre los criterios de valoración que ha de contener el proyecto de reparcelación. El artículo 166.1.c) TRLS 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 urbanización. El artículo 166.1.e) TRLS, por su parte, otorga un derecho a la indemnización para los supuestos que contempla y en los términos del artículo 241 TRLS.

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 artículo 149.1.1.º CE. 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 CE). Pero, en rigor, y a los efectos competenciales que al artículo 149.1.18.º CE interesan, no es la reparcelación una institución expropiatoria sobre la que haya de proyectarse el referido título estatal. En el diseño general del TRLS, se trata 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 CE), 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 artículo 166.1 TRLS 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.º CE, 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 artículo 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 Unica, segunda, TRLS, en virtud del artículo 149.1.8.º y 18.º CE. La Generalidad de Cataluña impugna el artículo 174.2 TRLS por entender que regula materia propiamente urbanística deslegitimando cualquier normativa urbanística.

Si se entiende que la liberación ex artículo 174.2 TRLS sólo está conectada al incumplimiento de los deberes básicos a que se refiere el artículo 149.1.1.º CE, preciso será concluir que el precepto impugnado resulta contrario al orden constitucional de competencias. En efecto, como hemos reiterado, desde el artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 149.1.1.º CE sólo autoriza al legislador estatal a que establezca, en su caso, la causa de expropiar, y no, como pretende el artículo 174.2 TRLS, 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 artículo 174.2 TRLS.

h) (Art. 176, «Incumplimiento del propietario de bienes liberados»).

Ha de tenerse por plenamente fundada la impugnación del recurrente (recurso núm. 2342/92) 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 artículo 176 TRLS se infiere que incluye tanto los deberes que la Ley misma esta-

blece, 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 TRLS—, ha de concluirse necesariamente en la invasión competencial del artículo 176 TRLS 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 TRLS reconoce. Además, y en coherencia con cuanto se ha señalado en la presente sentencia, tampoco desde el artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 176 TRLS es contrario a la Constitución.

i) (Art. 184.2, «Incumplimiento de las obligaciones por el adjudicatario»).

El apartado 2.º del artículo 184 TRLS 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 anudar ciertos efectos o consecuencias jurídicas 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 CE), 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 CE)— 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 artículo 149.1.1.º CE, pero no de cualesquiera otras obligaciones que aquél haya contraído mediante convenio. Desde ese punto de vista, hay que reconocer que el artículo 184.2 TRLS queda amparado por la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 203 TRLS es una mera reproducción del artículo 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. 2341 y 2342/92 contra el artículo 203 TRLS). 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 artículo 203 en su integridad sino también el artículo 204 TRLS, 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 LEF), 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 artículo 217 TRLS, 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 administrativa 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 artículo 204.2 del TRLS, 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 artículo 203.3 TRLS.

Al asimilarse la ocupación directa a la categoría de la expropiación forzosa, el Estado se halla legitimado, *ex* artículo 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 artículo 203.3 TRLS vienen a coincidir, sustancialmente, con las contenidas en el procedimiento general o común de la expropiación forzosa contenido en la LEF y en su Reglamento ejecutivo, por lo que dicho apartado también encuentra cobertura en el título competencial del artículo 149.1.18.º CE.

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 artículos 20 y 21.2 de la LEF; 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 LEF, 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 artículo 5.1 de la LEF, 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 artículo 203 TRLS se limita a describir una técnica para anudarle, 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 artículo 203 TRLS establecen unas reglas registrales inmobiliarias que, a juicio del representante estatal, encontrarían su amparo en el artículo 149.1.8.º CE, 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 artículo 203 TRLS 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 artículo 203 se reproduce igualmente ante el artículo 205 (recurso núm. 2481/90 contra el art. 61, Ley 8/1990). El Abogado del Estado, sin embargo, esgrime argumentos específicos en defensa del precepto impugnado en virtud del artículo 149.1.18.º CE (Antecedente 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. 2341/92) incurre en el ya reiterado defecto de apoderamiento (fundamento jurídico 3.º B), que el recurso de la Generalidad de Cataluña número 2342/92 se remite a las alegaciones contenidas en su escrito (recurso núm. 2481/90) contra el artículo 61 de la Ley 8/1990, al igual que el Abogado del Estado cuyas alegaciones respecto del ahora artículo 205 TRLS, igualmente se remiten a las ya realizadas en defensa del artículo 61 Ley 8/1990, con olvido, ambas partes, de que el artículo 205 TRLS no es una mera reproducción del artículo 61, aunque con una sistemática distinta (61.2 ha pasado al 205.1 TRLS, 61.3 al 205.2 TRLS, y 61.1 al 205.3 TRLS), 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, el apartado 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 artículo 149.1.1.º CE porque inciden directamente en determinados derechos de propiedad, y no sólo en el artículo 149.1.18.º CE. El artículo 205.3 encontraría su cobertura en el artículo 149.1.18.º CE 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 artículo 205 TRLS, 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. 20.1.a TRLS), amparado por el artículo 149.1.1.º CE, en los términos allí indicados (cfr. fundamento jurídico 17.º b).

Los apartados 2 y 3 del artículo 205 TRLS, 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 artículo 149.1.1.º CE, operación ésta ajena a lo que disponen los apartados 2 y 3 del artículo 205 TRLS. En suma, pues, debe declararse que el artículo 205.1 TRLS 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 Unica, segunda, del TRLS, por virtud de los artículos 149.1.8.º y 18.º CE. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares sostiene que los artículos 199.1.b y 2.b, 206 y 207 TRLS 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 utilizarse. En parecidos términos, la Generalidad de Cataluña (recursos núms. 2481/90 y 2342/92) sostiene que los artículos 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 artículo 202.4 TRLS (recurso núm. 2481/90) alega, por relación con otros preceptos de los que pretendió su declaración como no básicos (arts. 32 y 203.2-6 TRLS, antes 38 y 59 Ley 8/1990), que invade la competencia urbanística. La Diputación General de Aragón impugna los artículos 199.1.b y 2.b, 202.1-4 y 204 TRLS 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 artículos 203 y 205 TRLS, éstos de carácter básico, y en particular la doctrina relativa al artículo 149.1.1.º CE.

En primer término, ha de darse la razón a los recurrentes cuando impugnan el artículo 199.1.b y 2.b TRLS 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 conformidad 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* artículo 149.1.18.º CE 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 artículo 199.1.b y 2.b TRLS 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 inconstitucional 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 artículo 202, apartados 1 a 4, TRLS 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 artículo 149.1.18 CE 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 artículo 204.4 TRLS con el artículo 32 TRLS, que le hace acreedor de la misma censura. En suma, pues, el artículo 202, apartados 1 a 4, del TRLS es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

Ello no empece, sin embargo, a que el Estado por virtud de sus competencias del artículo 149.1.1 CE 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 artículo 206.1 TRLS 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: artículo 149.1.1.º CE) quepa apreciar ningún otro título estatal convergente. El hecho de que la letra g) del artículo 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 artículo 149.1.1.º CE 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 autonó-

mica. 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 artículo 206.2 TRLS 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 artículo 149.1.18.º CE 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 (art. 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 artículo 149.1.1.º CE, no cualquier incumplimiento de los deberes que el TRLS 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* artículo 149.1.1.º CE.

Con todo, el artículo 207 TRLS, a diferencia del artículo 206.1.f) TRLS 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 otros preceptos del TRLS 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 artículo 149.1.1.º CE, 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 artículo 149.1.1.º CE. En consecuencia, pues, el artículo 206.1.f) TRLS es conforme con el orden constitucional de competencias y el artículo 207 TRLS, por el contrario, es inconstitucional.

Los artículos 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 artículo 202, párrafos 1 a 4, TRLS es también inconstitucional.

I) TÍTULO V DEL TRLS: «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 TRLS), 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 artículos 220.1 y 221 TRLS 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 artículos 149.1.18.º CE y 10.1.1 EAC.

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, artículo 220.1 TRLS atribuye el efecto implícito de declarar la urgente ocupación a la resolución autonómica que apruebe 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 artículo 221 TRLS 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 CE) 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 artículos 220.1 y 221 TRLS 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 artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 227.1 TRLS 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 CE) de unas facultades, además, cuyas condiciones básicas compete regular.

En consecuencia, pues, el primer inciso del artículo 227.1 TRLS 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 artículo 228.3 y 4 TRLS invade la competencia autonómica en virtud de los mismos argumentos aducidos en relación con los artículos 27, 32 y 59 TRLS, que ya hemos analizado, y a los que, en efecto, cabe remitirse para la resolución de la presente impugnación, en particular al artículo 59.1 y 2 TRLS.

Ciertamente, entre las condiciones básicas que garanticen la igualdad, el Estado puede establecer ciertos deberes de conservación de los edificios, como establece el artículo 228.1, en su primer párrafo. Por las mismas razones expuestas al examinar el artículo 30 TRLS, 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 artículo 149.1 CE, una reducción como la prevista en el artículo 228.3 TRLS. Sin embargo, no todo el artículo 228.3 TRLS admite una interpretación conforme por su referencia al aprovechamiento tipo, inciso que no es compatible con el orden constitucional de competencias.

El artículo 228.4 TRLS, por su parte, se limita a configurar *ob rem* el régimen del artículo 228, y, como acertadamente alega el Abogado del Esta-

do, tiene su cobertura en el artículo 149.1.8.º CE por su evidente incidencia sobre el tráfico jurídico-privado.

En conclusión, pues, el apartado 3.º del artículo 228 TRLS es conforme al orden constitucional de distribución 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) TITULO VI DEL TRLS: «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 núms. 2481/90 frente a los arts. 86-89 Ley 8/1990; núm. 2342/92, contra los que los reproducen y además contra 237.2, 238.2, 239.2; núm. 2486/90 y 2341/92, así como el núm. 2337/92) 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 artículo 106.2 CE (Antecedentes núms. 7.H; 10.C; 25.C; 28.C; 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 artículo 149.1.18 CE.

El artículo 149.1.18.º CE 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 coheretarse 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 CE) con la expropiatoria (art. 33.3 CE), ambas recogidas a efectos competenciales en el artículo 149.1.18.º CE, 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 sigs. TRLS), pero que, en todo caso, encuentran su cobijo, en los términos indicados, en el artículo 149.1.18.º CE.

A resultas de cuanto antecede, cabe concluir que los preceptos impugnados son conformes al orden constitucional.

K) TÍTULO VII DEL TRLS: «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 artículo 242.1 y 6 TRLS, 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 artículo 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* artículo 149.1.1.º CE. En tal sentido, el acto de edificación implica la materialización sobre un determinado terreno —solar— del aprovechamiento urbanístico patrimonializado por el titular dominical de aquel, 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 artículo 242.4, para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación.

No puede entenderse el precepto enjuiciado desconectado del artículo 33 TRLS 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 artículo 242.1 TRLS 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 garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar), regulación que al Estado compete en virtud del artículo 149.1.1.º CE. 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 artículo 242 TRLS. 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 CE) por lo que debe rechazarse la impugnación esgrimida en punto al artículo 242.6 TRLS. 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 artículo 246.2 TRLS 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 artículo 246.2 TRLS 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 (art. 33.2 y 53.1 CE).

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.º CE) y no a la genérica función urbanística (art. 148.3 CE). En realidad, el artículo 246.2 TRLS conecta inmediatamente con el artículo 21 TRLS 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 TRLS). 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 TRLS). 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 artículo 21 TRLS —ubicado en la Sección 1.ª del Capítulo III, sobre régimen del suelo urbano y urbanizable— y, con conexión con éste, el artículo 246.2 TRLS aquí impugnado, quedan a cubierto por las condiciones básicas a las que se refiere el artículo 149.1.1.º CE.

Por otra parte, el artículo 246.2 TRLS en cuanto establece la existencia de un límite o frontera entre aquellos deberes de conservación que son manifes-

tación de la función social (art. 33.2 CE) y aquellos otros que desbordan las exigencias de aquella y, por consiguiente, están sujetos a indemnización (art. 33.3 CE), entronca también con la competencia estatal en materia de expropiación forzosa en punto a la indemnización (art. 149.1.18.º CE), 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 artículo 246.2 en conexión con el artículo 21.2 TRLS hace referencia entre intervención delimitadora del contenido del derecho (art. 33.2 CE) e injerencia expropiatoria (art. 33.3 CE) 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 CE), puede establecer, en virtud del interés general (aquí, por motivos turísticos o culturales; artículo 246.1 TRLS), 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.º; 170/1989, fundamento jurídico 8.º, 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 CE) 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 artículo 246.2 TRLS no hace sino reconocer un deber básico, (art. 149.1.1.º CE) 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 artículos 38 y siguientes TRLS (y los correspondientes de la Ley 8/1990), con los que el artículo 248 y 249 TRLS 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 artículos 248 y 249 TRLS 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 artículos 38 y siguientes del TRLS 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 Tercera («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 artículo 149.1.1.º CE el que puede dar cobertura a estos preceptos. Importa subrayar, a mayor abundamiento, que, sin duda, los artículos 248 y 249 TRLS se encuentran, como hemos apuntado y advierten las partes, íntimamente ligados a los artículos 37 y 38 y siguientes TRLS, pero mientras éstos constituyen un correlato directo del derecho a la edificación apurando la cobertura que le presta el artículo 149.1.1.º CE, como ya notábamos, aquellos otros —los arts. 248 y 249 TRLS—, 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 artículos 38 y siguientes TRLS 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 artículos 248 y 249 TRLS 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. 2342/92, con remisión también al núm. 2481/90) a los artículos 253.3 y 254.2 TRLS. El recurso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por su parte, impugna los mismos preceptos por su conexión con el artículo 40 TRLS, también impugnado, y al que aquéllos expresamente se remiten.

No obstante, en los preceptos impugnados no concurren las circunstancias advertidas en los artículos 248 y 249 TRLS, recogidas en el epígrafe anterior, esto es, los artículos 253.3 y 254.2 TRLS no desarrollan los principios generales del artículo 40 TRLS, al que se remiten, y cuya constitucionalidad hemos declarado en virtud de las razones allí expuestas, con la excepción del apartado 3.º del artículo 40 TRLS, sino que se limitan a hacer una simple remisión. El artículo 40 TRLS 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 artículo 253.3 TRLS no hace sino recordar la aplicabilidad, obvia por

otra parte, del artículo 40 TRLS en el supuesto de que se anule la licencia, por lo que no cabe apreciar invasión competencial alguna. En conclusión, pues, la remisión del artículo 253.3 TRLS corre la misma suerte que la del artículo 40 TRLS, con las salvedades allí realizadas, señaladamente, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 40.3 TRLS.

El artículo 254.2 TRLS, sin embargo, aunque no desarrolle o concrete el citado artículo 40 TRLS, 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 TRLS, de acuerdo con los procedimientos previstos en los artículos 102 a 106 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El contenido específico del artículo 254.2 TRLS 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 artículo 40 TRLS 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 artículo 254.2 TRLS, 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 TRLS).

En suma, pues, ha de concluirse en la constitucionalidad del artículo 254.2 TRLS así entendido y en la conformidad del artículo 253.3 TRLS con el bloque de la constitucionalidad, con la salvedad en uno y otro supuesto de que en la remisión hecha al artículo 40 TRLS 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 artículo 254.1 TRLS 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 artículo 254.2 TRLS 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 artículo 254.1 TRLS 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 el 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 artículo 149.1.1.º CE 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 artículo 299 TRLS 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 CE). Los recurrentes cuestionan más bien este último extremo, a saber: que si el título estatal es el procedimiento administrativo común, el artículo 299 TRLS 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 artículo 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 artículo 299 TRLS.

L) TÍTULO VIII DEL TRLS: «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 artículo 149.1.18.º (antecedentes núms. 22.H y 35.D)—, ni los recurrentes hacen referencia alguna al título competencial que descansa en el artículo 149.1.13.º CE y que, sin duda, resulta de obligado análisis con carácter previo.

Como ya hemos declarado (entre otras, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 2.º; 95/1986; 213/1994), «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen 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 artículo 149.1.13.º CE*, 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.º).

Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del artículo 149.1.13.º CE 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 artículo 276 TRLS. 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 artículos 277 y 278.1 TRLS 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 artículo 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 artículo 278.1 TRLS 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 artículo 149.1.13.º CE, ni menos aún, en el artículo 149.1.18.º CE.

El artículo 280.1 TRLS, 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 artículo 276 TRLS, no impugnado, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13.º CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE). 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 artículos 282.2, 284.3, 285 y 286 TRLS, 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 artículo 149.1.13.º CE. 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 TRLS ahora impugnados contienen entronca con los artículos 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 artículo 280.1 es conforme con el bloque de la constitucionalidad y los artículos 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 TRLS, en virtud del artículo 149.1.8.º y 18.º CE.

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 obs-

tante, en el caso planteado, el problema reside en indagar si el artículo 278.4 TRLS 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 artículo 136.2 TRLS 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 contenido urbanístico por lo que su declaración como de aplicación plena vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. La Generalidad de Cataluña impugna los artículos 136.2, 287.2 y 3, 288.3 y 289 TRLS por entender que la regulación del derecho de superficie ha sido configurada siempre desde la normativa urbanística. A ello añade que el artículo 136.2 TRLS 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 artículo 149.1.8.º CE. 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 TRLS 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 artículo 148.1.3.º CE, 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 artículo 149.1.8.º CE, corresponde al Estado establecer. Por ello, los artículos 287.2 y 3, 288.3, y 289 TRLS (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 artículo 136.2 TRLS se encuentra amparado en la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil (art. 149.1.8.º CE), 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 artículo 136.2 TRLS resulta, pues, conforme con el orden constitucional de competencias.

39. (Art. 296, «No inscripción registral»).

El artículo 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 TRLS 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 artículo 149.1.8.º CE 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 artículo 296 TRLS, 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 artículos 220.1 y 222 TRLS, cuestionando la pretendida aplicabilidad plena de un artículo, el 300 TRLS, que no es de la competencia exclusiva del Estado.

Sin entrar en la calificación de «aplicación plena» que el legislador atribuye al artículo 300 TRLS, 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 CE).

M) DISPOSICIONES ADICIONALES Y TRANSITORIAS DEL TRLS

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 ha-

cen los recursos números 2341 y 2342/92 respecto de los 2486 y 2481/90, 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 artículo 149.1.1.º CE; 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 TRLS 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 Unica haya atribuido a cada uno de los preceptos del TRLS. 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 TRLS 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* artículo 149.1.1.º CE, 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,

el poblacional, 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 CE).

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 artículo 27.1 y 2 del TRLS, 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 cincuenta mil 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 artículo 149.1.1.º CE, 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* artículo 149.1.1.º CE, sino que tal determinación —que comporta 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 normación 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 artículo 27 TRLS, 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 veinticinco mil habitantes, puede quedar excepcionado por los respectivos Ayuntamientos me-

dante 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 CE) 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 TRLS, 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 TRLS 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 noventa 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 artículo 149.1.18.º CE (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 artículo 149.1.8.º CE, 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 artículos 210 y 211 del TRLS 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 compatible, 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 autoorganizatoria.

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 como 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 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 TRLS establece normas básicas, también habrán de ser básicas las que maten 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 número 2342/92 impugna las Disposiciones Transitorias primera, 1, 2 y 4, cuarta, quinta, sexta, 1, y octava del TRLS 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 2481/90. Asimismo el recurso número 2342/92 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 número 2341/92 interpuesto por el Gobierno aragonés impugna la Disposición Transitoria sexta, 1, del TRLS, en correspondencia con la impugnación deducida en su recurso número 2486/90 contra la Disposición Transitoria cuarta, 1, de la Ley 8/1990 (las demás impugnaciones contra otras Disposiciones Transitorias del TRLS 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 cifan a atacar las citadas Disposiciones por su conexión con los restantes preceptos del TRLS 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 TRLS 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 TRLS 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 TRLS). 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 TRLS, entre otros) no tienen carácter básico ni pueden tenerlo. Obligado es concluir, pues, en la inconstitucionalidad por incompetencia de la Disposición Transitoria octava.

VOTO PARTICULAR

Que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad número 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 artículo 149.1.1.ª CE.

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 5.ª de la Ley 31/1991, en relación con la Disposición Final 2.ª de la Ley 8/1990:

Primera cuestión: La posible inconstitucionalidad de la delegación al no ajustarse a las exigencias del artículo 82 CE.

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.º,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 5.ª de la Ley 31/1991. Allí no se contiene una delegación conforme a lo establecido en el artículo 82 CE. 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 CE). La titularidad de la potestad legislativa corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), en tanto que el Gobierno ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 97 CE). 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 CE) y, por delegación expresa y sometida a estrictos requisitos, el Gobierno ejerce la potestad de dictar normas con rango de Ley (art. 82 CE).

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 5.ª 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 5.ª, 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 artículo 82.3 CE 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 5.ª de la Ley 31/1991 podría haber acordado una nueva delegación legislativa a favor del Gobierno, cumpliendo todo lo exigido por el artículo 82.3 CE. Si así se hubiese hecho, nada tendríamos ahora que objetar. Sin embargo, lo que en esa Disposición Final 5.ª se lleva a cabo es

una autorización al Gobierno para hacer uso de la autorización establecida en la Disposición Final 2.^a 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 5.^a «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 Sentencia de 14 de mayo de 1992.

Pero la inconstitucionalidad más grave, según antes dije, hay que apreciarla en el contenido de la Disposición Final 5.^a de la Ley 31/1991, redactada incumpliendo claramente los requisitos del artículo 82.3 CE.

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 TRLS (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 artículos 1.2 y 2 CE, 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 CE)], correspondiendo la caracterización de infraordenamientos, o de ordenamientos dentro del Estado, a los de las Comunidades Autónomas. El artículo 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 correspon-

derá 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 la 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», añadido 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.º de aquélla:

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.º).

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.º).

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 materia a favor del Estado» (STC 118/1996, fundamento jurídico 5.º). 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.º). 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.º). 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.º).

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 artículo 149.3 CE 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 artículo 149.3 CE deba valorarse en términos similares a los que la doctrina civilista utiliza para ponderar los artículos 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 artículo 149.3 CE? 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 artículo 149.3 CE 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 subordenamiento 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 suple-

torio. 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 artículo 149.3 CE, en atención a que se trata del ordenamiento del Estado, o sea, de España (art. 1.1 CE).

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.^a 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.^a 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 artículo 149.3 CE 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.^a 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 Autónomas 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 de 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.ª Si la competencia sobre la materia ha sido objeto de distribución, creo que la STC 118/1996 va demasiado lejos, contradiciendo anteriores pronunciamientos del TC. 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 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 artículo 149.3 CE 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.º):

«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, suple-

torio del Derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE). 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 LRBRL».

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.^a 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.^a 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.^a 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.ª 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 CE) y que se predica de entidades (parciales) que constituyen las piezas de la «organización territorial» del Estado (art. 137 CE). Por tanto, existe un único Estado (España) que tiene como correlato un único ordenamiento jurídico. Ya transcribí al respecto el artículo 1.1 CE. 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 CE), 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 derechos 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 artículo 149.1.1.^a, en relación con el artículo 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 artículo 148.1.3.^a CE 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 exclusiva. 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 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, 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 artículo 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 artículo 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 CE) y, por otro lado, respetar un derecho constitucional: la propiedad (art. 33 CE).

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 CE) 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 CE). 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 artículo 47 CE 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. Simplifican-

do podemos decir que, a la vista de lo que nuestra Constitución establece, 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 asocie 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 CE).

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 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 artículo 76 del antiguo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, 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 CE es a las CCAA 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.ºb).

Esta afectación puntual se produce por la vía del ejercicio del Estado de su competencia definida en el artículo 149.1.1.ª CE. 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. «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.ª CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad» (fundamento jurídico 9.ºb).

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 CE 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 CE) y, por otro lado, en contra de la atribución que la CE y los Estatutos de Autonomía efectúa en exclusiva a las CCAA 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 CCAA, 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 posibi-

lidad 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 primero)—, 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 artículo 149.1.1.ª CE ... 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 artículos 33.2, 47 y 128.1 CE. 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 CE). 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 CCAA les compete (art. 148.1.3.ª CE). Es más, las CCAA 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 artículo 149.1.1.ª CE, 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 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 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 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 TRLS [«...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 CE)]. También se declara inconstitucional el artículo 29.1 TRLS. 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 artículo 149.1.1.ª CE 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 artículo 149.1.1.^a CE. Esta construcción, en su vertiente de «delimitación positiva de la competencia estatal», podemos resumirla en los siguientes ítem:

a) La competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.^a CE se proyecta sólo sobre los derechos constitucionales en sentido estricto:

El artículo 149.1.1.^a CE habilita al Estado para regular —como título autónomo, no residual o subsidiario— las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el disfrute de los «derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos» (fundamento jurídico 7.^ob), por lo que el Estado no puede formular, respecto de estos derechos y deberes, un «régimen jurídico acabado y completo» (fundamento jurídico 7.^ob).

b) La competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.^a CE se refiere a las condiciones básicas para garantizar la igualdad:

«...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, 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* artículo 149.1.1.^a CE 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 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.^oa). 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.^oa).

d) Sin embargo, la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.^a CE 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.ª CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad» (fundamento jurídico 9.ºb).

e) Por tanto, la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.ª CE 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 artículo 149.1.1.ª CE (...). 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 artículo 149.1.1.ª CE 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 artículo 149.1.1.ª CE 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 artículo 149.1.1.ª CE se trans-

forme 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 competencial 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 artículo 149.1.1.ª CE 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 II, Título I de la CE (SSTC 76/1983, 67/185), ya que debe llevarse a cabo a través de una Ley Orgánica (art. 81 CE), se produciría una redundancia si entendiéramos que el Estado puede regular el contenido básico o primario del derecho tanto por la vía del artículo 81 como por la del 149.1.1.ª CE. 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 artículo 53.1 CE obliga al legislador a respetar el contenido esencial de los derechos constitucionales, pero en cambio el artículo 149.1.1.ª CE le habilita para regular el contenido básico o primario, o sea, su contenido esencial, en este caso, el del derecho de propiedad. Por tanto, desde esta perspectiva, la tesis de la sentencia resulta discutible y acaso peligrosa.

c) La jurisprudencia del TC ha sido especialmente prudente en la interpretación del artículo 149.1.1.ª CE. 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 artículo 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 instru-

mentar 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 CE» (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 CCAA:

«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 CE, 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 artículo 149.1.1.ª CE, 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 CE). 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 infringirá lo dispuesto en el artículo 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 artículo 38 CE, 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 sentencia 6/1982, de 22 febrero». «Pero no cabe entender que este título competencial 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 artículo 149.1.1.ª, con el alcance que le otorga el Abogado del Estado, equivaldría a vaciar de con-

tenido las competencias lingüísticas asumidas por las Comunidades Autónomas según sus Estatutos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Constitución».

Esta jurisprudencia ha precisado que el título del artículo 149.1.1.^a CE 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 sentencia 152/1988 no admitió la posibilidad de que el Estado, sirviéndose del artículo 149.1.1.^a CE, pudiera regular el contenido básico o primario del derecho a la vivienda.

En definitiva, el artículo 149.1.1.^a CE debe ser interpretado a la luz de lo dispuesto en el artículo 139 CE. 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 artículo 149.1.1.^a CE 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 artículo 14 CE. 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 artículo 149.1.1.^a CE, 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 primera como los de la sección segunda del capítulo II 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 artículo 149.1.1.^a CE. Por otro lado, si nos centramos en los derechos de la sección segunda (los de la primera, por su misma naturaleza y la distribución de competencias, parece que no cabe duda acerca de la competencia estatal, en particular por obra del artículo 81 CE 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 que respecto de esos mismos derechos y deberes el Estado ya ejerce similar competencia. Por 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 II? ¿qué impide considerar los «derechos» del capítulo III? 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 artículo 149.1.1.ª CE en relación con el artículo 47 CE, 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 tanto, si se considera que el artículo 149.1.1.ª CE 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 III (derecho a la protección de la salud, artículo 43; derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, artículo 45; derecho a disfrutar de una vivienda, artículo 47). Además, por qué sólo los derechos constitucionales *expressis verbis*, en realidad cuando la Constitución recoge en los preceptos del Capítulo III 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 artículo 149.1.1.ª CE 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 artículo 14 CE. Desde esta perspectiva, el TC 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 artículo 149.1.8.ª CE, 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 cuál este título se refiere a la vertiente ius privatista 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».

Madrid, a veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete.

* En el apartado de Dictámenes y Notas de este mismo número puede verse un resumen y comentario de esta sentencia.

F. C. D.