

En Logroño, a 6 de julio de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

64/07

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excm. Sra. Consejera del Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja en relación con la constitucionalidad de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La publicación en el B.O.E. núm. 128, de 29 de mayo de 2007, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo de 2007, del Suelo, ha suscitado en el Gobierno de La Rioja dudas sobre la constitucionalidad de algunos de sus preceptos, tal y como se expone en el escrito remitido a este Consejo a que se alude en el Antecedente Primero de la consulta.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de junio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 26 de junio de 2007, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 27 de junio de 2007, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

La competencia de este Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 11.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de dicho órgano, el cual señala que, con carácter preceptivo, deberá recabarse su dictamen en relación con los *"recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición de recurso. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta"*. La misma disposición se contiene en el artículo 12.2.D) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la consulta reviste carácter previo a la adopción del Acuerdo que el Gobierno de La Rioja debe adoptar para la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por lo que es oportuno recordar que el tenor del Acuerdo que, en su caso, se adopte limita la extensión posible del recurso que finalmente se formule (véase, en este sentido, la STC 61/1997, F. 4).

Segundo

Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer recurso de

inconstitucionalidad contra la Ley del Suelo.

Con arreglo al artículo 32.2 LOTC, *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados -para interponer recurso de inconstitucionalidad- los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto"*.

Así pues, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja está legitimado para formular recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 8/2007, del Suelo, *"en cuanto ésta pueda afectar a su propio ámbito de autonomía"*. Pero esta limitación no puede ser interpretada restrictivamente. Como, corrigiendo la primera lectura del artículo 32.2 LOTC que efectuara la STC 25/1981, de 14 de julio, dijera la STC 84/1982, de 23 de diciembre (F. 1), dicha legitimación:

*"(...) no está objetivamente limitada a la defensa de **sus competencias** si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de **sus intereses** peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el **punto de conexión** entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la **depuración objetiva del ordenamiento** mediante la invalidación de la norma inconstitucional"*.

En sentido análogo se han pronunciado luego, entre otras, las SSTC 63/1986, 99/1986 o 26/1987, señalando más ampliamente la STC 199/1987, de 16 de diciembre (cuya doctrina siguen, entre otras, las 56/1990, 62/1990 o 28/1991), que:

*"(...) la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la **reivindicación de una competencia** violada, sino de la **depuración del ordenamiento jurídico**, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un **punto de conexión material** entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por hecho de que el artículo 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía' **no puede ser interpretado de forma restrictiva**, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.*

En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de

la Ley Orgánica de esta Tribunal- por la norma recurrida".

De acuerdo con estos criterios se analiza la constitucionalidad de la Ley estatal 8/2007, del Suelo, en el presente dictamen, en el que, partiendo de la inequívoca competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo, debe analizarse si la regulación contenida en dicha Ley estatal encuentra verdaderamente amparo en títulos competenciales específicos del Estado y si, esto supuesto, respeta la Constitución desde un punto de vista sustantivo.

Tercero

Las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja y las del Estado en las materias que son objeto de regulación en la Ley 8/2007, del suelo.

El artículo 8.1.16 del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Como es sabido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance de esta competencia -que ha sido asumida por todas y cada una de las Comunidades Autónomas-, precisamente analizando la conformidad con el bloque la constitucionalidad de la legislación estatal en materia de suelo, en dos importantes sentencias: la STC 61/1997, de 20 de marzo, y la STC 164/2001, de 11 de julio. En la primera resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados por distintas Comunidades Autónomas tanto contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, como 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, estimando buena parte de los recursos y declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de numerosos preceptos de la citada legislación estatal. En la segunda, resolvió los recursos interpuestos contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones -a la que viene a sustituir la Ley 8/2007, que la deroga-, declarando la interpretación conforme de varios de sus preceptos y la inconstitucionalidad de dos de ellos.

En dichas Sentencias, el Tribunal Constitucional señala, en definitiva, que la competencia exclusiva en materia urbanística corresponde a las Comunidades Autónomas, aunque ello no obsta para que el Estado pueda incidir en dicha materia, aunque no de forma general (ni siquiera con la pretensión de que su normativa se aplique como

supletoria), sino puntualmente, al amparo de los títulos competenciales expresos que le otorga el artículo 149.1 de la Constitución. Así lo expresa la STC 164/2001, en su FJ 4:

*"Al igual que hicimos en la STC 61/1997, F. 5, debemos recordar que **las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo**. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana. Ahora bien, también en la STC 61/1997, F. 5, dijimos que "la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas] sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo (F. 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio [F. 1.b)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material". En el mismo sentido añadimos, en el F. 6 b) de la misma STC 61/1997, 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**". Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las anteriores premisas sirven como explicación del método seguido en el enjuiciamiento de la LRSV: corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado. Y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación "a priori" de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica."*

El legislador estatal parece consciente de este marco general, como, aludiendo a las SSTC 61/1997 y 164/2001, pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, según la cual:

"...del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde arbitrar sus propias instituciones, técnicas y medidas legales en materia urbanística. Al Estado le corresponde, a su vez, ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible".

Al decir de la indicada Exposición de Motivos, ello exige una renovación de la legislación estatal en la materia:

"Para ello -se señala-, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y

para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado".

Pero, más allá de declaraciones retóricas, el precepto en el que se condensa la justificación competencial esgrimida por el Estado para dictar la Ley 8/2007 es su Disposición Final Primera, que, bajo el título "Carácter del contenido dispositivo de esta Ley", ofrece el siguiente tenor:

"1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, apartados 1, 2, 3, 4 y 6, 12, 13, 14, 15, 16, 31, apartado 3, 33, 34, 35, apartado 1, las disposiciones adicionales primera y sexta, apartados 1 y 2, y las disposiciones transitorias primera y segunda.

2. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4ª, 8ª y 18ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, los artículos 11, apartado 5, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, apartados 1 y 2, 32, 35, apartados 2 y 3, 36 y 37, las disposiciones adicionales segunda, quinta, sexta, apartado 3, y séptima y la disposición transitoria tercera.

3. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:

a) La potestad que la letra b) del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 34, podrán ser ejercidas directamente en el plan general.

b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el quince por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.

4. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen."

Como se ve, la Ley 8/2007 invoca expresamente los siguientes títulos competenciales exclusivos del Estado:

A) "La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149.1.1.^a CE).

En este punto, si las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas, y -condicionada por ellas- la propia Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, restringían el análisis o la invocación de este título competencial exclusivo del Estado en relación con el derecho de propiedad (art. 33 CE), la Ley 8/2007 lo invoca también en relación a otros derechos y deberes constitucionales, tal y como se indica en el siguiente párrafo de su exposición de motivos:

"En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos".

Sin embargo, esta doctrina de la Exposición de Motivos es errónea, al menos parcialmente. El Tribunal Constitucional ha precisado con claridad que el artículo 149.1.1^a de la Constitución sólo atribuye al Estado la competencia para regular las "condiciones básicas" que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales **en sentido estricto** (SSTC 61/1997, FJ 7.b), 164/2001, FJ 39. 239/2002, FJ 10, y 228/2003, FJ 10). Por tanto, es disconforme con la Constitución la invocación del artículo 149.1.1.^a como título competencial para regular condiciones básicas del ejercicio de los "derechos" a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) o de una vivienda digna (art. 47 CE), pues éstos no son derechos constitucionales en sentido estricto - de hecho, no son siquiera propiamente derechos subjetivos, salvo que como tales los configure la ley, estatal o autonómica, según quien sea el competente para dictarla; cfr. art. 53.3 CE -, sino *principios rectores de la política social y económica*, que vinculan a todos los poderes públicos, por lo que su aplicación ha de realizarse dentro del marco constitucional y estatutario de delimitación competencial. Como señala la STC 251/2006, de 25 de julio (FJ 11):

"(...) en cuanto a la infracción del art. 149.1.1. CE [...] hay que comenzar recordando la doctrina

de este Tribunal acerca de este motivo de inconstitucionalidad cuando el mismo guarda relación directa, como es el caso que nos ocupa, con el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, hemos afirmado que "por lo que se refiere al art. 149.1.1 CE, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre, la persecución del interés general -en este caso, el relativo a la garantía de una 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), 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)" (STC 152/1988, de 20 de julio, F. 2).

En el mismo sentido nos manifestamos en otro supuesto en el que, como en éste, se aducía la infracción del art. 149.1.1 y 18 CE, poniendo entonces de relieve que "no es sólo que la cita del art. 139.1 y 149.1.1 resulte ya ociosa, una vez que se ha invocado en primer lugar, de modo principal, el art. 149.1.18, pues este último precepto es, sin duda alguna, la regla más precisa que asegura, en este ámbito, la uniformidad normativa que la Constitución ha querido preservar en todo el territorio del Estado" (STC 319/1993, de 27 de octubre, F. 5). Sin perjuicio de que para otros supuestos este Tribunal haya reconocido que el art. 149.1.1 CE "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 garantice la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 7).

En definitiva, el art. 149.1.1 CE "ni representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal, ni, en conexión con los arts. 14 y 138.2 CE, implica más que una exigencia de una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales" (STC 317/2002, de 14 de febrero, F. 15)."

Como se ve, tratándose de principios rectores de la política social y económica, el Tribunal Constitucional recuerda que las "condiciones básicas de igualdad" han de obtenerse, por parte del Estado, utilizando sus títulos competenciales específicos, no recurriendo al del artículo 149.1.1.^a, que debe ser objeto de una interpretación estricta para no convertirse -como ya está empezando a ocurrir (acaso la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en la que el Estado invoca exclusivamente ese título, sea el ejemplo más palmario)- en una vía por la que se terminen conformando las competencias autonómicas exclusivas en competencias compartidas o de mero desarrollo de la legislación estatal. Este grave peligro es el que quería precisamente atajar la STC 61/1997 cuando señalaba (FJ 7b; cuya doctrina es reiterada por la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10) que:

*"(...) en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la "materia" sobre la que recae o proyecta [el art. 149.1.1.^a CE] son los **derechos constitucionales en sentido estricto**, así como los **deberes básicos**. Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales **en sí mismos considerados**, no de los **sectores materiales en los que éstos se insertan** y, en consecuencia, el art. 149.1.1.^a 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 el sentido del artículo 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento".

De hecho, la propia STC 61/1997 (FJ 7.a) empezó por precisar, en relación con el artículo 149.1.1.^a CE, que:

"(...) "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1º 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" art. 149.1.1º 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".

Así pues, en resumen, las "condiciones básicas" del artículo 149.1.1.^a CE se refieren a los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto, no se mueven en la lógica bases-desarrollo y permiten al Estado dictar una regulación completa pero únicamente encaminada a garantizar la igualdad entre todos los españoles en sus "posiciones jurídicas fundamentales" en relación con el ejercicio de tales derechos y deberes. Y, en el ámbito del urbanismo, todo ello se concreta sustancialmente en la siguiente doctrina, extraída de la STC 164/2001 (FJ 5):

"Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución [STC 61/1997, F. 7.b)]. Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la propiedad privada que reconoce el art. 33.1 CE, también debemos reiterar 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 (STC 61/1997, F. 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, F. 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos -o delimitación negativa-para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas "condiciones básicas" el Estado puede plasmar una determinada

concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales. Cerrando este recordatorio sintético de lo dicho en nuestra STC 61/1997, también debemos reiterar que para articular la confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1 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 (F. 10)."

B) El segundo título competencial que expresamente invoca la Ley 8/2007 es el que atribuye en exclusiva al Estado el artículo 149.1.13^a CE: **"Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"**.

Pues bien, según el propio Tribunal Constitucional, este artículo 149.1.13^a de la Constitución ha de interpretarse en sentido restrictivo en relación con el urbanismo. En tal sentido, la STC 164/2001 (FJ 9) dice que:

*"Ciertamente resulta discutible la invocación, como títulos competenciales, de los arts. 149.1.13 y 149.1.18 CE, alegados por el Abogado del Estado en los términos expuestos en el Antecedente 10. Este Tribunal ha afirmado con reiteración que el art. 149.1.13 ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre las últimas, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5; 128/1999, de 1 de julio, F. 7 a); 235/1999, de 16 de diciembre, F. 3); y que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (entre muchas, STC 21/1999, F. 5). Sobre las anteriores premisas ya afirmamos en la STC 61/1997 (FF. 24.d y 36) **una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE en materia de urbanismo y ordenación del territorio**. No cuestionamos que la transformación urbanística del suelo sea una actividad económicamente relevante, pero sí que la simple previsión de dirección pública en el proceso urbanizador tenga consecuencias económicas directas. Además, la transformación urbanística del suelo es sin discusión uno de los núcleos centrales que integran la materia "urbanismo". Sobre estas premisas debemos concluir que la previsión de la dirección urbanística pública (aunque con mandato de participación privada) es una opción legislativa que queda fuera de la competencia estatal "ex" art. 149.1.13 CE."*

C) La anterior conclusión ha de extenderse también (el propio Tribunal Constitucional lo hace en la Sentencia que acabamos de citar) al artículo 149.1.18.^a CE en cuanto, más allá de cuestiones concretas en él aludidas (en concreto, la *legislación de expropiación forzosa* y la *legislación básica sobre el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*, ambas invocadas en el apartado 2 de la Disposición Final Primera de la Ley 8/2007), se pretende imprecisamente fundar en él la competencia para dictar los preceptos que se citan en el apartado 1 de la Disposición Final Primera. Dicho precepto constitucional se refiere al régimen mismo de las Administraciones públicas y no ampara la regulación por parte del Estado de las potestades públicas que las mismas ejercen en materia urbanística, que es justamente lo que primariamente comprende la exclusiva competencia autonómica. Como dice la STC 61/1997, en su Fundamento Jurídico 6.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. 1º). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas 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".

Por tanto, al ejercer su competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo y regular el ejercicio de las potestades administrativas consiguientes, las Comunidades Autónomas están obligadas a respetar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que incluyen prescripciones sobre el ejercicio de las potestades administrativas en general y aun de las relaciones entre las Administraciones y los particulares que se produzcan en el marco del ejercicio de tales potestades (cfr., así, STC 164/2001, FJ 11), pero no pueden por lo demás verse condicionadas por una normativa estatal que pretenda disciplinar las potestades mismas de la Administración en ese sector material, pues tal pretensión menoscabaría en su propia esencia el carácter exclusivo de la competencia autonómica y no puede, por ello, considerarse amparada por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

D) El apartado 1 de la Disposición Final Primera de la Ley 8/1987 invoca, finalmente, el artículo 149.1.23.^a CE (*legislación básica sobre protección del medio ambiente*) como amparador de las competencias que ejercita el Estado a través de los preceptos que aquélla menciona.

En este punto, es preciso recordar que el artículo 149.1.23^a de la Constitución sólo permite regular el suelo no urbanizable *de especial protección medioambiental*, sin que pueda amparar la regulación de todo el suelo no urbanizable *común* o *general*, esto es, como dice la STC 61/1997, "*la mayor parte del territorio nacional*" (FJ 16). En palabras de la STC 124/2001 (FJ 32):

*"Sentado lo anterior, debemos empezar por rechazar que -como alega el Abogado del Estado -el art. 20.1, párrafo 2, LRSV pueda estar amparado por el art. 149.1.23 CE (legislación básica para la protección del medio ambiente). Dijimos en la STC 61/1997, F. 16, que **la regulación del suelo no urbanizable común excede en mucho de lo estrictamente medioambiental**, y que aquella regulación era reconducible a la competencia del Estado "ex" art. 149.1.1 CE."*

E) En el apartado 2 de la Disposición Final Primera de la Ley 8/2007 se ampara la competencia estatal para dictar los preceptos que cita en el artículo 149.1.4^a (*Defensa y fuerzas armadas*), 8^a (*legislación civil*) y 18^a (*legislación de expropiación forzosa y bases del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas*) de la Constitución, preceptos todos los cuales que atribuyen al Estado competencias que cabría llamar

"sólidas", esto es, no para establecer condiciones básicas ni bases o legislación básica que deban luego dejar un espacio para la acción del legislador autonómico. A lo largo de este Dictamen, tendremos ocasión de manifestar si los preceptos citados encuentran o no amparo en dichos títulos competenciales.

Finalmente, interesa significar que, como se ve, la citada Disposición Final Primera se limita a fijar esos dos grandes grupos, sin especificar en cada caso, precepto a precepto, el título competencial que le da cobertura o ampara, lo que no fue objeto de reproche constitucional en la STC 164/2001 (FJ 56) a propósito de la Disposición Adicional Única de la Ley 6/1998, que hacía lo mismo, y aunque ello sea objetivamente criticable, en particular porque no es lo mismo que el Estado ejercite una competencia de las que hemos llamado *sólidas* (que cierran el paso a toda regulación autonómica), se apoye en una que le permita dictar normas básicas (con lo que delimita los contornos de las consecuentes competencias autonómicas de desarrollo legislativo) o regule condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos o deberes constitucionales (pues con ello fija las posiciones jurídicas fundamentales de los titulares de los derechos o deberes concernidos, pero no delimita ni limita en los demás las competencias autonómicas). Ello exige verificar si, en cada caso, el precepto de que se trate encuentra o no cobertura en alguno de los citados títulos o en algún otro de los que la Constitución atribuye al Estado. En el caso de que alguno de los preceptos de la Ley no encontrase cobertura en los títulos competenciales reservados al Estado que se mencionan en la Disposición Final Primera, ésta será en ese extremo igualmente inconstitucional, junto al precepto sustantivo que carezca de tal cobertura.

Cuarto

Examen de la constitucionalidad de los preceptos concretos de la Ley 8/2007

A) Título Preliminar: *Disposiciones generales*.

El Título Preliminar ("*Disposiciones generales*") está integrado por tres artículos: artículo 1 (*Objeto de esta Ley*); artículo 2 (*principios de desarrollo territorial y urbano sostenible*); y artículo 3 (*Ordenación del territorio y ordenación urbanística*). Tales preceptos, de acuerdo con el apartado 1 de la Disposición Final Primera, tienen el carácter bien *condiciones básicas del ejercicio de los derechos* a tenor del artículo 149.1.1ª del propio texto constitucional o, en su caso, de *bases o legislación básica* en virtud del

artículo 149.1.13ª, 18ª y 23ª de la Constitución.

-El **artículo 1** determina el objeto de la Ley que configura en torno a dos grandes bloques: de un lado, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional; y, de otro, el establecimiento de las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

El primero de esos bloques, en cuanto reproduce el tenor del artículo 149.1.1.ª CE sin referirse a derechos y deberes constitucionales concretos, sino, en general, a los que tienen "relación" con el suelo, no es en sí mismo inconstitucional, sin perjuicio de que puedan serlo los concretos preceptos en que ulteriormente se concrete, pues, como ya hemos señalado, las "condiciones básicas" a que se refiere dicha norma de la Constitución únicamente pueden referirse a los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto, no a los principios rectores.

En cuanto al segundo bloque, nos parece más que dudosa la constitucionalidad de una regulación que tenga por objeto establecer las "bases económicas y medioambientales" del régimen jurídico del suelo. De la doctrina del Tribunal Constitucional ya citada se infiere que el artículo 149.1.13.ª CE, que parece ser el aludido en el primer concepto, no avala una intervención general del Estado en relación con el régimen jurídico del suelo, y lo mismo ocurre con el artículo 149.1.23.ª, que parece ser el concernido en segundo término.

Desde luego, no cabe dudar de que el Estado tiene las competencias que tales preceptos constitucionales le atribuyen y, por supuesto, de que, al ejercitarlas, puede condicionar o incidir en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de la que también les corresponde en exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo; pero lo que entendemos que la Constitución no avala es que, al amparo de tales preceptos de la norma fundamental, se pretenda abrir un ámbito competencial propio, horizontal y eventualmente expansivo, en relación con el régimen jurídico del suelo. Debe quedar claro (lo dejaron claro ya, como hemos indicado, y parecía que definitivamente, las SSTC 61/1997 y 164/2001) que el establecimiento del "*régimen jurídico del suelo*" es sustancialmente, a efectos competenciales, "*ordenación del territorio y urbanismo*", y, por tanto, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, el Estado tiene también títulos competenciales que le permiten incidir en la materia, pero lo que no cabe es que pretenda con alguno de ellos, prescindiendo de las mucho más limitadas potestades que le confiere el artículo 149.1.1.ª CE, convertir la competencia exclusiva autonómica en una simple competencia de desarrollo legislativo y ejecución afirmando, como hace el precepto enjuiciado, que le compete dictar una legislación básica que se extiende a todos los aspectos económicos y medioambientales del mencionado "régimen jurídico del suelo".

Por último, la referencia a la "valoración del suelo" puede considerarse constitucional en cuanto resulte amparada -tal y como resulta de la doctrina del Tribunal Constitucional- en el artículo 149.1.1.^a CE; y la de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, en cuanto lo esté en el artículo 149.1.18.^a; si bien teniendo en cuenta que, en este último caso, el establecimiento por el Estado de las bases de tal responsabilidad patrimonial no debe condicionar el modelo de regulación urbanística que corresponde establecer a las Comunidades Autónomas (cfr. STC. 164/2001, FJ 47).

-El **artículo 2** sobre el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, constituye una novedad sobre la regulación anterior, y se ocupa de señalar los fines que han de perseguir *"las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo"* (apartado 1): interés general y desarrollo sostenible (apartado 1), uso racional de los recursos en virtud del principio de desarrollo sostenible (apartado 2), promoción de la realidad y efectividad de estos los derechos y deberes de los ciudadanos y, en particular, del derecho a una vivienda digna y adecuada (apartado 3).

Por más que el contenido del precepto sea genérico y fundamentalmente literario y político, el mismo es, a nuestro juicio, inconstitucional, puesto que pretende, ni más ni menos, que indicar cómo tienen que ser unas políticas públicas que corresponde ejercitar en exclusiva a las Comunidades Autónomas, por lo que su inclusión en una Ley del Estado supone negar de raíz la autonomía política, y no meramente administrativa, que a éstas corresponde.

El propio legislador estatal parece ser consciente de ello en cuanto indica, al final del apartado 2, que *"la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística"* y, al final del apartado 3, que su previsión se entiende "en los términos que disponga la legislación en la materia".

Sin embargo, en nuestro criterio, estas salvedades no son suficientes para evitar el reproche de inconstitucionalidad, pues éste no se funda en los contenidos o consecuencias prácticas de la norma -sin duda prácticamente nulas-, sino en la incompetencia del legislador estatal para dictarla, por lo que dicho reproche subsiste aun con esas salvedades.

Ni siquiera en la medida en que la norma recoge postulados o fines constitucionales que deben orientar la regulación y acción de todos los poderes públicos -interés general (artículo 128 CE), uso racional del recurso o desarrollo sostenible (artículo 45 CE), promoción de la realidad y efectividad de los derechos (artículo 9.2 CE) y el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE)- puede, a nuestro juicio, salvarse su constitucionalidad, puesto que, por más que sea evidente que tales normas constitucionales vinculan a todos los poderes públicos, incluidas las Comunidades Autónomas al ejercitar sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, no lo es menos que no existe precepto constitucional alguno que otorgue competencia al Estado

para reiterarlos en ese ámbito, ni muchísimo menos para hacer algo más que reiterarlos, que es lo que sin duda se pretende y resulta de su tenor literal.

-Finalmente, el **artículo 3**, siguiendo los precedentes de los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 6/1998, establece el carácter público de las funciones de ordenación del territorio y urbanismo, la delimitación de los derechos sin indemnización salvo en los casos establecidos en las leyes, la participación de la comunidad en las plusvalías, los derechos de información y participación ciudadana y el fomento de la participación privada. Aquellos preceptos de la Ley 6/1998 fueron declarados constitucionales por la STC 164/2001, por lo que no parece que en este punto pueda hacer reproche alguno de inconstitucionalidad a la Ley 8/2007.

B) Título I: Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes de los ciudadanos.

Según anuncia la Exposición de Motivos de la Ley, y tal y como hemos apuntado en el Fundamento anterior, se abandona el reduccionismo con el que se venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo, fijándose ahora el estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados, que inspira directa o indirectamente todo el resto del articulado. A tal fin, se definen tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres círculos concéntricos: primero, el de la *ciudadanía en general*; segundo, el *régimen de la iniciativa privada* para la actividad urbanística; y tercero, el *estatuto de la propiedad del suelo*, definido -como es tradicional entre nosotros- como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de *urbanizar*, aunque sí el de *participar* en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías.

-El **artículo 4** define los derechos del ciudadano: disfrutar de una vivienda digna y adecuada libre de ruido e inmisiones; no discriminación en el uso de dotaciones públicas; acceso a la información territorial y urbanística; consulta urbanística; participación efectiva en los procedimientos de aprobación de instrumentos territoriales y urbanísticos; y ejercicio de la acción pública.

Los *derechos de información y participación* estaban ya previstos en el artículo 6 de la Ley 6/1998, que fue declarado constitucional por la STC 164/2001 (FJ 11). La *acción pública* es tradicional en la legislación urbanística y su previsión como un derecho de los ciudadanos en la Ley 8/2007 ha de entenderse amparada, a nuestro juicio, en la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal (art. 149.1.6.^a CE, por más que éste no se cite expresamente en la Disposición Final Primera de la Ley), con la que es coherente también en la medida en que su ejercicio se prevé en los términos que establezca su legislación reguladora; y los otros derechos se corresponden con los principios rectores de los artículos 45 y 47 de la Constitución y con el derecho constitucional de igualdad sin discriminación del artículo 14 de la Constitución. Por todo ello, entendemos que este

artículo 4 no merece reproche desde el punto de vista constitucional.

-El **artículo 5** establece como *deberes de los ciudadanos*: el respeto y contribución a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural; el respeto y uso racional de los bienes, infraestructuras y servicios urbanos; la abstención de acciones de perturbación o lesión de bienes públicos y de terceros; y el cumplimiento de la normativa de actividades clasificadas.

En cuanto el incumplimiento de tales deberes carece de sanción en la Ley 8/2007, es difícil calificar los mismos como propiamente jurídicos sólo por esta, sino que resulta necesario acudir a la legislación o normativa aplicable a la que dicha Ley, expresa o tácitamente, se remite, la cual no será en ningún caso de naturaleza urbanística ni necesariamente de procedencia autonómica, sino también estatal (por ejemplo, en relación con la normativa básica sobre medio ambiente o el respeto a los bienes de dominio público estatal) o incluso municipal. Por todo ello entendemos que dicho precepto no es reprochable desde la perspectiva constitucional.

-El **artículo 6** (Iniciativa privada en la urbanización y la construcción y edificación) dispone que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regule el *derecho de iniciativa*, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización, a través de un procedimiento de publicidad y concurrencia y preservando la participación de la comunidad en las plusvalías [letra a)]; el *derecho de consulta*, en el plazo máximo y con los efectos que fije la legislación territorial y urbanística, pudiendo generar derecho a indemnización de los gastos inútiles [letra b)]; y el *derecho del propietario a realizar en sus terrenos las obras permitidas* de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística [letra c)].

El reconocimiento de la iniciativa empresarial privada en la actividad territorial y urbanística [letra a)] está en línea con el artículo 4 de la Ley 6/1998, que fue declarado constitucional por la STC 164/2001, en cuyo FJ 9 se lee lo siguiente:

"La impugnación del artículo 4 LRSV no puede prosperar a la vista de la doctrina sentada en la STC 61/1997, F. 14 c). En consecuencia, rechazamos todos los motivos de impugnación relatados en el antecedente 10 de esta Sentencia. De una lectura conjunta de los tres apartados del art. 4 LRSV concluimos que este precepto atribuye a los entes públicos la dirección de la acción urbanística. Y, afirmada la dirección pública, impone el fomento de la participación privada. Según razonamos en nuestra STC 61/1997, F. 14 c), es el propio art. 47 CE el que impone a los poderes públicos la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general. Conforme con este principio rector el art. 4 LRSV ha adoptado, en lo que ahora importa, dos criterios normativos: la sustracción del control y dirección de las actuaciones urbanísticas a los mecanismos de mercado (y por tanto a las decisiones de los propietarios o empresarios); y la participación de los particulares (propietarios o no) en la acción urbanística pública. Estas dos opciones normativas establecen, con carácter general, límites al posible juego de los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y -en su caso- de libre empresa (artículo 38 CE) en relación con un bien escaso como es el suelo. No podemos dudar ahora, como tampoco hicimos en nuestra STC 61/1997, F. 14 c), de que esta regulación establece condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa. En el marco de esta regulación corresponde a cada Comunidad Autónoma la concreta

articulación de la acción urbanística pública con la participación o iniciativa privadas (así, mediante la regulación de los sistemas o técnicas de ejecución del planeamiento y, en relación con ello, del derecho a promover la transformación de suelo urbanizable). Es precisamente en el marco de la legislación autonómica donde han de quedar delimitados los ámbitos de participación e iniciativa propios del propietario y, en su caso, del empresario urbanizador."

El *derecho de consulta* a las Administraciones públicas [letra b)] tiene su precedente en el artículo 16.2 de la Ley 6/1998, que fue declarado constitucional por la STC 164/2001 con el razonamiento siguiente (FJ 28):

*"El derecho de consulta que contiene el art. 16.2 LRSV ha sido específicamente cuestionado por el grupo de Diputados recurrentes. Establece este apartado que "En otro caso, las Comunidades Autónomas, a través de la legislación urbanística, regularán la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación. Asimismo, esta legislación regulará los efectos derivados del derecho de consulta a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar a su costa para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación de conformidad con lo dispuesto en el punto 3 del artículo 18 de esta Ley. Dicha legislación fijará, igualmente, los plazos de contestación a la referida consulta". Empecemos por precisar que el art. 16.2 LRSV está referido a los propietarios de suelo urbanizable "residual" o "diferido"; esto es, a los propietarios de aquel suelo urbanizable donde -de acuerdo con la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas- aún no es posible instar la aprobación del planeamiento que abre el camino a la transformación física del suelo. A estos propietarios reconoce el art. 16.2 LRSV el derecho a consultar a la Administración competente sobre las condiciones de urbanización de sus terrenos. Nada han reprochado los recurrentes respecto del establecimiento, por el Estado, de un derecho de consulta urbanística. Pero sí han cuestionado la forma en que lo hace el art. 16.2 LRSV, por el grado de concreción normativa y por imponer deberes de regulación a las Comunidades Autónomas. Afirma el Abogado del Estado que el derecho de consulta del art. 16.2 LRSV es reconducible tanto al art. 149.1.18 CE (inciso "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas") como al art. 149.1.1 CE. Según dijimos en la STC 61/1997, F. 25 c), el Estado puede dictar -"ex" art. 149.1.18 CE-normas sobre información pública (a los ciudadanos) en el concreto sector del urbanismo. **Nada hay que objetar, entonces, a que el Estado disponga -"ex" art. 149.1.18 CE - que esa información administrativa se canalice a través de la consulta urbanística de cada interesado. En este sentido, la consulta urbanística sería simple expresión sectorial del derecho general de consulta [del art. 35 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJ-PAC]. Además, no cabe considerar que la regulación del art. 16.2 LRSV condicione ilegítimamente el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas.***

Frente a lo que alegan los Diputados recurrentes, de la mera previsión de información urbanística no resulta un modelo urbanístico concreto. En primer lugar, del art. 16.2 LRSV deriva un derecho a la información urbanística sobre el modelo urbanístico previamente adoptado por cada Administración pública. La facultad de consulta parte de la existencia de un previo modelo urbanístico, no impone ninguno. En este sentido, la mención expresa a los "planes y proyectos sectoriales" y a las obras para asegurar la "conexión con los sistemas generales exteriores" tiene un carácter claramente condicionado y ejemplificativo de la realidad, pues depende del modelo urbanístico que establezca cada Comunidad Autónoma. En segundo lugar, el art. 16.2 LRSV sólo establece los contenidos informativos mínimos de la consulta urbanística, pero no condiciona el régimen jurídico de aquella información. A cada Comunidad Autónoma corresponderá determinar, entre otras cosas, el grado de vinculación de la Administración urbanística a su propia información, el tiempo en que ha de ser realizada y las consecuencias de una hipotética omisión. De acuerdo con

lo anterior, en forma alguna puede considerarse que la facultad de consulta del art. 16.2 LRSV limite o restrinja de forma ilegítima el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas."

Finalmente, *el derecho del propietario a realizar determinadas actividades constructivas en su terreno [letra c)],* dados sus términos generales, luego concretados en ulteriores preceptos y su delimitación por la ordenación territorial y urbanística, permiten configurarlo como una condición básica para el ejercicio del derecho de propiedad urbana amparada en la competencia estatal del artículo 149.1.1ª de la Constitución.

-El **artículo 7**, sobre el *régimen urbanístico de la propiedad del suelo*, establece el carácter estatutario de la propiedad del suelo, que resulta del destino en los términos de la legislación territorial y urbanística. Asimismo, dispone que la previsión de edificabilidad en la ordenación territorial y urbanística no se integra, por sí misma, en el derecho de propiedad del suelo, sino que es precisa su patrimonialización con la realización efectiva y el cumplimiento de los deberes y cargas correspondientes de acuerdo con la normativa territorial y urbanística.

Este precepto viene a recoger el carácter estatutario de la propiedad tradicional en la legislación urbanística (artículo 2 de la Ley 6/1998) y el criterio de adquisición final de la edificabilidad tras el desarrollo de todo el proceso urbanizador y el cumplimiento de los deberes y cargas derivados de la ordenación urbanística. Por tanto, parece necesario concluir que el artículo 7 de la Ley está amparado por la competencia estatal del artículo 149.1.1ª de la Constitución (cfr. STC 164/2001, FJ 8).

-**Los artículos 8 y 9** definen, respectivamente, *las facultades y derechos y los deberes integrantes del contenido del derecho de propiedad del suelo*. Su examen ha de partir de lo indicado en la exposición de motivos de la Ley, según la cual:

"(...) el estatuto de la propiedad del suelo, definido -como es tradicional entre nosotros- como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar por las razones expuestas en el párrafo anterior, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura."

El artículo 8 define las *facultades del derecho de propiedad del suelo* que son el uso y disfrute según su estado, características objetivas y destino de acuerdo con la legislación territorial y urbanística, así como la disposición que no sea contraria al régimen de formación de fincas y parcelas y la relación entre ellas. Entre estas facultades, se incluyen: la realización de instalaciones y construcciones necesarias conforme a la naturaleza del suelo que no sean edificación; la edificación de acuerdo con la ordenación urbanística; y la de participación en la ejecución de las actuaciones de urbanización. Estas facultades alcanzan al suelo y subsuelo en los términos permitidos por los instrumentos de ordenación urbanística.

Y el artículo 9 establece los *deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo*, que son el dedicarlo a los usos compatibles con la ordenación y la conservación en los términos legales. Aunque se abandona la anterior clasificación del suelo, dentro del criterio de eludir la referencia a técnicas urbanísticas, se introduce la división entre *suelo urbanizado* y *suelo rural* (apartado 1). Respecto de este último, se definen las obligaciones inherentes a las facultades de realización de instalaciones y construcción y de edificaciones, que son el costeamiento y ejecución de las obras y trabajos necesarios para conservar el suelo en el estado legalmente exigible; satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan; y costear y, en su caso, ejecutar, las infraestructuras de conexión (apartado 2). Finalmente, la facultad de participar en la urbanización se realiza en régimen de equitativa distribución de los beneficios y cargas y en los términos de la legislación territorial y urbanística (apartado 3).

Estos dos preceptos, sin perjuicio de los cambios que incorporan -de los que tal vez el más relevante sea la no inclusión como condición básica del ejercicio del derecho de propiedad urbana de la facultad del propietario de urbanizar (art. 13 LRSV)-, resultan equivalentes a las previsiones de los artículos 13 a 20 de la Ley 6/1998, que regulaban los derechos y deberes de los propietarios en las distintas clases de suelo y que, en su día, fueron declarados constitucionales por la STC 164/2001.

Por tanto, también ahora cabe concluir, a nuestro juicio, que los artículos 8 y 9 de la Ley encuentran amparo en la competencia estatal del artículo 149.1.1ª de la Constitución como regulación de condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad urbana (art. 33 CE).

Siendo este último un precepto atributivo de una competencia exclusiva al Estado, no cabe negar que el legislador estatal dispone, al ejercitar la misma, de un inequívoco margen de maniobra, pues su acción sólo está limitada, aparte de por los linderos de tal competencia -el establecimiento, como dice el Tribunal Constitucional, de las "*posiciones jurídicas fundamentales*" que permitan ejercitar el derecho constitucional de propiedad en condiciones de igualdad a todos los españoles-, por el límite sustantivo que supone tener que respetar el contenido esencial de tal derecho (cfr. art. 53 CE). Dentro de esos márgenes, que en este caso se respetan, la ley puede incorporar legítimamente concepciones sustantivas y soluciones distintas, sobre todo en la medida en que, dada la naturaleza de la competencia ejercitada, nada impide al legislador autonómico atribuir al propietario más facultades de las previstas en la Ley 8/2007.

C) Título II: Bases del régimen del suelo.

El Título II regula las *bases del régimen del suelo*, comprendiendo los artículos 10 (*Criterios básicos de utilización del suelo*); 11 (*Publicidad y eficacia en la gestión urbanística*); 12 (*Situaciones básicas del suelo*); 13 (*Utilización del suelo rural*); 14 (*Actuaciones de transformación urbanística*); 15 (*Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*); 16 (*Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística*); 17 (*Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas*); 18 (*Transmisión de fincas y deberes urbanísticos*); y 19 (*Declaración de obra nueva*).

La Exposición de Motivos de la Ley destaca en este Título los aspectos siguientes:

a) Dada la capital trascendencia de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida:

"la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente".

b) Se establece una *reserva de suelo residencial para la vivienda protegida* porque es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. Considera que:

"...parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades".

c) Finalmente:

"En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución. La Ley establece, conforme a la doctrina constitucional, la horquilla en la que puede moverse la fijación de dicha participación".

Pasamos a examinar la constitucionalidad de estos preceptos de la Ley 8/2007, teniendo en cuenta, como se ha reflejado, la concreta habilitación que, en cada caso señala la Disposición Final Primera de la Ley, de acuerdo con la referida doctrina constitucional.

-El **artículo 10** impone a las Administraciones públicas competentes en materia territorial y urbanística determinados criterios como son la previsión suficiente y equilibrada de suelo para la transformación en suelo urbanizado y la preservación del resto (letra a), en particular para usos productivos y residencial con una reserva de suelo para vivienda de protección pública con un mínimo del 30 por 100, que puede reducirse excepcionalmente en determinados casos (letra b), y la sujeción de la ordenación a los principios generales de accesibilidad, igualdad de trato entre mujeres y hombres, movilidad, eficiencia energética, garantía de suministro de agua, prevención y protección contra la contaminación y prevención de accidentes graves y de citación de consecuencias para la salud o el medio ambiente (letra c).

A nuestro juicio, este artículo 10 es inconstitucional.

Desde luego, la competencia ejercitada en él por el Estado no puede ampararse en el artículo 149.1.1.^a CE, que permite al legislador estatal establecer condiciones básicas con el fin de igualar el ejercicio del derecho de propiedad urbana, esto es, determinar las "*posiciones jurídicas fundamentales*" de los propietarios de suelo de una manera abstracta y no discriminatoria. Esta es la perspectiva que, con más o menos acierto, adoptó la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, y desde ella fue la misma enjuiciada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 164/2001. Pero este precepto de la Ley 8/2007 lo que hace no es eso, sino imponer obligaciones o condicionar directamente el ejercicio de la competencia exclusiva que en materia urbanística tienen las Comunidades Autónomas pretendiendo participar así el Estado en el desarrollo de políticas públicas que no le competen. Ya tuvimos ocasión de denunciar la inadecuación a la Constitución de una actitud semejante en nuestro Dictamen 95/05 sobre el Plan Estatal de Vivienda 2005/2008.

Obsérvese, en efecto, que las previsiones de este precepto no se traducen en la fijación de un mínimo común denominador, unas condiciones básicas, que coloquen a los ciudadanos, de forma abstracta y general, en una misma "posición jurídica fundamental" en orden al ejercicio de algún derecho constitucional en sentido estricto, sea el de propiedad o cualquier otro. Ya hemos dicho que los artículos 45 y 47 de la Constitución no reúnen esa condición y su efectividad se impone a las Comunidades Autónomas, por la fuerza normativa de la propia Constitución, en los términos de su artículo 53.3; pero, aunque fuera de otro modo, esto sólo serviría, todo lo más, para salvar parcialmente la constitucionalidad de la letra c) de este artículo 10, pero en ningún caso la de las letras a) y b) del mismo precepto, que contienen, de forma clara e inequívoca, normas de índole urbanístico para cuyo dictado el Estado es incompetente.

En concreto, la reserva de vivienda de protección pública que fija la letra b) del

artículo 10 se justifica por la Exposición de Motivos en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación general de la actividad económica. Pero, teniendo en cuenta que estamos ante una previsión urbanística y que, al decir del Tribunal Constitucional, tal competencia estatal del artículo 149.1.13ª de la Constitución ha de interpretarse con criterio absolutamente restrictivo cuando se pretende que incida en materia de urbanismo, tal reserva de suelo prevista en este artículo 10.2 de la Ley ha de considerarse, sin duda, inconstitucional.

-El **artículo 11** regula la *publicidad de los instrumentos urbanísticos*, incluidos los convenios, la participación e información en la gestión pública urbanística (apartados 1 a 3), la responsabilidad por incumplimiento del deber de resolver en plazo (apartado 4) y el silencio positivo -supletorio del previsto en la legislación urbanística- en caso de procedimientos bifásicos de aprobación de instrumentos de ordenación cuando concurren determinadas circunstancias (apartado 5).

Los tres primeros apartados pueden entenderse amparados en la competencia estatal del artículo 149.1.18ª de la Constitución en materia de procedimiento administrativo común. En cambio, el cuarto parece que se corresponde, no con las habilitaciones señaladas en el apartado primero de la Disposición Final Primera, sino con la del segundo, al estar amparado en la competencia del artículo 149.1.18ª de la Constitución sobre responsabilidad patrimonial. Y el quinto se corresponde con el artículo 16.3 de la Ley 6/1998. En consecuencia, no parecen objetables tales preceptos desde el punto de vista constitucional.

-El **artículo 12** fija las situaciones básicas de suelo que son el suelo rural y el suelo urbanizado; y el **artículo 13** establece los criterios de utilización del suelo rural. El primero de ellos se incardina en la competencia estatal del artículo 149.1.1ª de la Constitución, pues, como señala la STC 164/200, siguiendo a la precedente STC 61/1997:

"El establecimiento de criterios para la clasificación del suelo actúa como premisa indispensable para la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de los tres estatutos jurídicos primarios de la propiedad del suelo" (FJ 13) y "la clasificación del suelo puede tenerse por instrumento técnico idóneo para la igualdad esencial entre los propietarios urbanos, por lo que en principio no excede del artículo 149.1.1 CE" (FJ 19).

Así pues, de acuerdo con la doctrina constitucional, el Estado puede señalar los grandes supuestos en que puede encontrarse el suelo a efectos de anudarle, por referencia, unas condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, esto es, determinar la

clasificación en líneas generales, pero sin pretensiones definitorias y al simple objeto de fijar algunas de las consecuencias jurídicas que pueden llevar aparejadas; más aún cuando tal definición general se realiza, a los efectos de la ley, esto es, tiene su consecuencia jurídica en el campo de las valoraciones regulado en el Título III de la misma.

-El **artículo 13**, que fija los *criterios de utilización del suelo rural* encuentra habilitación -con la salvedad de su apartado 4- en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, ya que es clara su conexión con los artículos 8 y 9 de la Ley, que se han considerado constitucionales, así como con el artículo 20 de la Ley 6/1998, que fue declarado constitucional por la STC 164/2001 (FJ 32).

En cambio, su **apartado 4** no establece una condición básica, sino que, como apunta su párrafo segundo ("*normas adicionales de protección*"), pretende ser una base medioambiental amparada en la competencia del artículo 149.1.23ª de la Constitución. Puede aceptarse esta calificación, dado que se trata de una norma de remisión ("*legislación aplicable*"), que, si bien condiciona la competencia urbanística autonómica ("*que aquella legislación expresamente autorice*"), lo hace en términos generales y de reenvío a otras normas, respecto de las que, en cada caso, habrá de considerarse su cobertura competencial.

-El **artículo 14** incluye dentro de las *actuaciones de transformación urbanística* las de urbanización y dotación, fijando, a los solos efectos de la Ley, el momento de iniciación de las actuaciones de urbanización. La fijación de la tipología de las actuaciones de transformación urbanística es un aspecto propio de la normativa urbanística, lo que, en principio, supondría un exceso competencial. Ahora bien, este precepto insiste en su autolimitación "*a los efectos de esta Ley*", por lo que ha de entenderse exclusivamente conectado con el régimen de valoraciones, de la competencia estatal o, en su caso, a otros aspectos o cuestiones también de competencia estatal. Interpretado así, el precepto habría de considerarse, a nuestro juicio, conforme con la Constitución.

-El **artículo 15** contempla la *evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*. Su **apartado 1** reitera la obligación de someter a evaluación ambiental los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, lo que lleva a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Asimismo, los apartados 2, 3 y 5 fijan aspectos adicionales sobre esa regulación básica en cuanto a la tramitación de la evaluación ambiental y la fase de seguimiento. Por tanto, tales apartados, sin perjuicio de que suponen una adición a una reciente legislación básica, esto es, un incremento de la densidad de lo básico, pueden considerarse amparados en la competencia estatal del artículo 149.1.23 de la Constitución.

El **apartado 4** de este precepto exige la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica, ponderando en particular el impacto en las Haciendas públicas

afectadas. Pese a la amplitud de la noción de evaluación ambiental, nos parece que aquel informe no encaja en la materia de medio ambiente. Tampoco se trata de una condición básica ni de una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Por tanto, sólo podría encontrar apoyo en la competencia estatal del artículo 149.1.13ª de la Constitución. Pero, dado el alcance limitado de esta competencia estatal en materia de urbanismo y que este apartado incorpora un documento a los exigidos en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, se trata de una norma de contenido propiamente urbanístico que, a nuestro entender, excede de dicha competencia estatal, si bien, con todas las cautelas, ya que el Estado no lo invoca, podría entenderse amparado en el artículo 149.1.14 CE sobre Hacienda general, de forma similar a lo que señalamos en material procesal con respecto a la acción pública.

Y consideramos sin duda contrario a la Constitución el **apartado 6** de este artículo 15, en la medida en que impone al legislador autonómico, no alguna regla jurídica concreta que pueda quedar amparada por alguna competencia estatal -en particular por la que ostenta el Estado para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, que es lo que al parecer se trata de preservar con ella-, sino el deber de establecer por ley en qué casos la potestad de ordenación corresponde al municipio y en qué otros a la entidad territorial superior en que se integre, "*por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente*". Por más que la finalidad de la norma sea objetivamente plausible, no encontramos precepto constitucional alguno que habilite al Estado para imponer semejante actividad legislativa a las Comunidades Autónomas. Es más, el precepto, tal y como está redactado, supone reconocer que la norma que se dictara sería siempre urbanística, y por tanto de competencia autonómica.

-El **artículo 16** fija los *deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística* y se corresponde, sin perjuicio de los cambios que incorpora, con el artículo 18 de la Ley 6/1998, considerado constitucional por la STC 164/2001 (FJ 30). En particular, la cesión de un porcentaje de edificabilidad se sitúa en una horquilla general, que incluso puede excepcionalmente ser reducida o incrementada por la legislación territorial y urbanística, lo que se adecua al criterio fijado en la STC 61/1997 [FJ 17,c)]. Por tanto, no se formula tacha de inconstitucionalidad a dicho precepto.

-Los **artículos 17, 18 y 19** se refieren a la formación de fincas y parcelas y la relación entre ellas, la transmisión de fincas y deberes urbanísticos y la declaración de obra nueva. Los dos últimos se corresponden, respectivamente, con los artículos 21 y 22 de la Ley 6/1998. Tales preceptos han de entenderse habilitados por la competencia estatal del artículo 149.1.8ª de la Constitución en materia de legislación civil. Por ello, no cabe formular objeción a los mismos.

D) Título III: Valoraciones.

El Título III regula las valoraciones, está integrado por los artículos 20 a 27 y, sin

perjuicio de un nuevo contenido regulador, se corresponde con igual Título de la Ley 6/1998, que en su día no fue cuestionado.

De acuerdo con la doctrina establecida en la STC 61/1997 (FJ 18 a 21), tales preceptos se incardinan dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.18ª de la Constitución.

E) Título IV: *Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial.*

El Título IV, integrado por los artículos 28 a 30, regula las expropiaciones y la responsabilidad patrimonial.

La regulación de la expropiación (**artículos 28 y 29**) se corresponde con igual Título de la Ley 6/1998, algunos de cuyos preceptos fueron impugnados y declarados constitucionales por la STC 164/2001 (FJ 36, 37 y 39), con la salvedad del artículo 38 sobre la aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta (FJ 38). En consecuencia, de acuerdo con la doctrina fijada en dicha Sentencia constitucional, se considera que los artículos 28 y 29 de la Ley están amparados por la competencia del artículo 149.1.18ª de la Constitución sobre expropiación forzosa.

-El **artículo 30** recoge los supuestos indemnizatorios y se corresponde con el Título V de la Ley 6/1998 cuya plena constitucionalidad fue declarada por la STC 164/2001 (FJ 47). Por tanto, aquel precepto está amparado en la competencia del artículo 149.1.18ª de la Constitución en materia de responsabilidad patrimonial.

F) Título V: *Función social de la propiedad y gestión urbanística del suelo.*

El Título V comprende los artículos 31 a 37 y se divide en tres Capítulos: el primero referido a la venta y sustitución forzosas, el segundo sobre los patrimonios públicos de suelo y el tercero al derecho de superficie. A decir de la Exposición de Motivos de la Ley, este Título:

"...contiene diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria" y "se cierra con una regulación del régimen del derecho de superficie dirigida a superar la deficiente situación normativa actual de este derecho y favorecer su operatividad".

-El **Capítulo I** se abre con el **artículo 31** que tiene diversa justificación competencial, ya que sus apartados 1 y 2 se incluyen en el segundo bloque y el 3 en el primero de los previstos en la Disposición Final Primera. De entrada, ha de repararse que la venta o sustitución forzosas son una alternativa a la expropiación por incumplimiento de

la función social, quedando a salvo la determinación por la legislación territorial y urbanística de otras consecuencias (apartado 1). Por tanto, los **apartados 1 y 2** pueden considerarse amparados por la competencia estatal del artículo 149.1.18 de la Constitución en materia de expropiación forzosa; y **el 3** en la competencia del artículo 149.1.1ª de la Constitución en cuanto aquél garantiza un contenido mínimo del derecho de propiedad.

-Por su parte, el **artículo 32** fija, como régimen de la venta o sustitución forzosas, su adjudicación mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia y el acceso al Registro de la Propiedad. Las diversas previsiones de este artículo encuentran amparo competencial para el Estado en los artículos 149.1.18.ª CE, concretamente legislación sobre expropiación forzosa, y 149.1.8.ª, legislación civil y en concreto ordenación de los registros públicos.

-El **Capítulo II** regula la noción y finalidad de los patrimonios públicos de suelo (artículo 34), su destino dirigido a la construcción de viviendas de protección pública u otros usos de interés social y la posibilidad de intervención de la Administración autonómica respecto de los patrimonios municipales de suelo en caso de transcurso de los plazos máximos (artículo 35) y un límite al valor de enajenación y la inscripción en el Registro de la Propiedad (artículo 36).

No encuentran correspondencia estos preceptos en la Ley 6/1998, pero sí en la anterior legislación estatal del suelo, lo que nos lleva a la doctrina fijada en la STC 61/1997, cuyo FJ 36 examinó los preceptos relativos a los patrimonios municipales de suelo, fijando esta doctrina:

"Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13º 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 art. 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 arts. 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 art. 277, puesto que la concreción con carácter básico de cuáles hayan de ser los bienes que lo integran no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial en favor del Estado.

Por su parte, el art. 278.1 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 art. 149.1.13º CE, ni menos aún, en el art. 149.1.18º de la Constitución Española.

El art. 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 art. 276 TRLS, no impugnado, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13º 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 arts. 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 art. 149.1.13º 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 arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 79.2 del Texto Refundido de Régimen Local citado, como parece sugerir la representación pública. En suma, el art. 280.1 es conforme con el bloque de la constitucionalidad y los arts. 277, 278.1, 282.2, 284.3, 285 y 286 están viciados de incompetencia y, en consecuencia, son inconstitucionales."

Proyectando esa doctrina constitucional sobre los preceptos ahora considerados pueden realizarse las consideraciones siguientes:

a) La constitucionalidad del **artículo 33.1** es dudosa, ya que no corresponde al Estado concretar los bienes que los integran. Si bien es cierto que el precepto ahora considerado se limita a incorporar los bienes obtenidos a consecuencia de la cesión obligatoria prevista en el artículo 16.b) de la Ley, pensamos que cabe afirmar su inconstitucionalidad, porque que el Estado tenga competencia para fijar tales cesiones obligatorias no implica que pueda fijar su destino específico, y la determinación de los bienes que forman parte de los Patrimonios públicos de suelo es competencia autonómica que ha de poder ejercerse conforme a su naturaleza exclusiva.

b) La determinación del carácter finalista de los ingresos (**artículo 33.2**) no se ajusta a las competencias del Estado mencionadas en el apartado 1 de la Disposición Final Primera del proyecto; en particular no es una condición básica y excede de las bases de la

planificación de la actividad económica general.

c) En cambio, la fijación del destino de los bienes y recursos para la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública (**apartado 1 del artículo 34**) está amparada en la competencia del artículo 149.1.13ª en relación con el artículo 47 de la Constitución.

d) La determinación de un valor máximo en la enajenación, referido a los bienes obtenidos a consecuencia de la cesión obligatoria prevista en el artículo 16.1 letra b) (**artículo 34.2**), puede considerarse una irradiación del carácter de condición básica de éste.

e) Por último, los **apartados 3 y 4 del artículo 34** están cubiertos por la competencia estatal del artículo 149.1.8ª de la Constitución en materia de registros públicos.

-El **Capítulo III** regula el *derecho de superficie* fijando su contenido, constitución y régimen (**artículo 35**) y la transmisión, gravamen y extinción (**artículo 36**). Como ya señalara la STC 61/1997 (FJ 38), la regulación del derecho de superficie se encuentra amparada en la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil (artículo 149.1.8º CE). A esta competencia se refiere el apartado 2 de la Disposición Final Primera de la Ley, que da cobijo a este precepto; debiéndose recordar que el apartado 4 de dicha Disposición Final deja a salvo la legislación civil foral.

G) Disposiciones Adicionales.

Las Disposiciones Adicionales constituyen un cajón heterogéneo donde se regulan materias diversas. Obviamente, nada hay que objetar a las Disposiciones Adicionales 3ª (Ceuta y Melilla), 4ª (Gestión de suelos del Patrimonio del Estado), 5ª (Modificación de la Ley de Expropiación Forzosa) y 9ª (modificación de la Ley de Bases de Régimen Local).

Tampoco nada hay que reprochar a la Disposición Adicional Primera que impone una obligación a la Administración general del Estado para establecer un sistema de información urbana; ni a la **segunda**, en materia de defensa, que tiene su antecedente en la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1998, declarada constitucional por la STC 164/2001 (FJ 48); ni a la **séptima**, sobre reglas para la capitalización de rentas en el suelo rural, que se conecta con la regulación del régimen de valoraciones de la competencia estatal; y tampoco a la **octava**, que prevé que pueda participar la Administración del Estado en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística cuando lo prevea la legislación autonómica.

Resta, por tanto, la **Disposición Adicional Sexta**, que establece el mantenimiento en la situación de suelo rural de los terrenos forestales incendiados en el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes y con las excepciones en ella previstas (apartado 1); dejando fuera, por ser clara su constitucionalidad -aunque sea escaso su rigor técnico-, los otros dos apartados del precepto referidos al Registro de la Propiedad. Respecto a aquél primer apartado nos remitimos a la doctrina sentada en nuestro Dictamen 33/2006, sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley estatal 10/2006, de modificación de la 43/2003, de Montes, en el cual concluíamos expresando las claras dudas de constitucionalidad que suscitaba y suscita la redacción dada al artículo 50 de la Ley de Montes, criterio que procede ratificar ahora. En efecto, esta Disposición Adicional de la Ley 8/2007 pone claramente de manifiesto que el referido artículo 50 de la Ley de Montes es, no una norma básica sobre "*montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*" (art. 149.1.23 CE), sino un precepto que incide directamente en el uso del suelo y que, por tanto, ha de ser calificado como de naturaleza urbanística. Ello sentado, excluido el citado artículo 149.1.23.^a CE como justificador de la competencia estatal ejercida, no existe otro que pueda ampararla, pues no puede considerarse que regule condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo, sino una limitación dirigida, no a los propietarios, sino al propio legislador autonómico.

H) Disposiciones Transitorias.

La **Disposición Transitoria Primera** determina la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida prevista en el apartado b) del artículo 10 de la Ley. Por ello, se ha de trasladar aquí el criterio referido a este precepto, concluyendo la inconstitucionalidad de esta disposición.

No se formula, en cambio, objeción a la **Disposición Transitoria Segunda**, que concreta la aplicación de los deberes de dotación ni a la **Disposición Transitoria Tercera** sobre valoraciones, en razón de lo señalado para los correspondientes artículos de la Ley.

I) Disposición Derogatoria.

Nada ha de objetarse, desde la perspectiva competencial, a la **Disposición Derogatoria Única** de la Ley.

J) Disposiciones Finales.

Como ya se ha indicado, la **Disposición Final Primera** recoge los títulos competenciales que amparan el dictado por el Estado de los distintos preceptos legales. Sin perjuicio de la defectuosa técnica normativa utilizada por la citada Disposición Adicional Única, pues la misma no concreta el título competencial específico que otorga cobertura a cada uno de los preceptos de la Ley, aunque ello no comporta su inconstitucionalidad (STC 164/2001), es lo cierto que la misma resulta inconstitucional en la medida en que algunos de los preceptos en ella mencionados ha sido calificado más

arriba como contrarios a la Constitución, lo que deja sin base, en cada caso, la cobertura competencial que esta Disposición Final señala.

La **Disposición Final Segunda** contiene una delegación legislativa para refundir el texto de la Ley y los preceptos que quedan vigentes del Texto Refundido de 1992; lo que se mueve dentro de la competencia estatal.

Finalmente, la **Disposición Final Tercera** autoriza al Gobierno para el desarrollo de la Ley; previsión que no puede considerarse por si misma inconstitucional, sin perjuicio de las limitadas facultades del Estado en la materia una vez dictadas las condiciones básicas y las bases o legislación básica correspondiente.

Quinto

Observaciones adicionales

Expuesto todo lo anterior, para fijar la actitud de la Comunidad Autónoma de La Rioja frente a la Ley 8/2007 y decidir incluso, en su caso, la interposición del recurso de inconstitucionalidad sobre el que se nos consulta, debe valorarse la circunstancia de que, en principio, la constitucionalidad de los preceptos de la Ley estatal del Suelo que nos ocupa puede restringir el ejercicio de las competencias autonómicas, provocando, en su caso, el desplazamiento de normas actualmente vigentes (comparese, por ejemplo, el art. 181 de la Ley riojana 5/2006, en relación con el art. 34 de la Ley estatal 8/2007, ambos sobre el destino del Patrimonio municipal del suelo).

No obstante, debe también tenerse en cuenta la peculiaridad que en este orden de cosas se desprende de la naturaleza de los títulos competenciales sustancialmente invocados por el Estado. Así, en concreto, si se trata de “condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de un derecho constitucional” (art. 149.1.1 CE), la posición jurídica fundamental así definida le está garantizada al titular del derecho de que se trate; pero, preservando esa posición básica, la Comunidad Autónoma mantiene la plenitud de sus competencias normativas en la materia. Constituye un buen ejemplo de ello la *facultad de urbanizar*, ya que la Ley estatal no considera a la misma como “condición básica”, pero nada impide que la Ley autonómica atribuya dicha facultad al propietario del suelo. Sin embargo, en el caso de que la competencia estatal fuera de definición de lo básico (*binomio bases-desarrollo*), se delimitaría la competencia autonómica en la materia, aunque, a efectos prácticos, las soluciones puedan parecerse a las del caso anterior.

Por ello este Consejo Consultivo aconseja al Gobierno de La Rioja mantener el ejercicio pleno de sus competencias exclusivas en materia de urbanismo, especialmente a la vista de que la propia Ley estatal 8/2007 no se ha preocupado de determinar los títulos competenciales del Estado que amparan cada uno de sus preceptos.

En este sentido, no está de más recordar que la *ratio* de las Sentencias constitucionales antes citadas, y especialmente de la STC 164/01, es afirmar la constitucionalidad de la legislación estatal sólo en la medida en que permita a las Comunidades Autónomas desarrollar libremente sus propios modelos urbanísticos.

CONCLUSIONES

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, son contrarios a la Constitución y nulos por vulnerar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo los siguientes artículos de la Ley 8/2007:

A) El artículo 1, en cuanto considera como específico objeto de la Ley el establecimiento de las "*bases económicas y medioambientales*" del régimen jurídico del suelo.

B) El artículo 2, en su integridad.

C) El artículo 10, en su integridad y muy particularmente sus letras a) y b).

D) El apartado 6 del artículo 15.

E) Los apartados 1 y 2 del artículo 33.

F) El apartado 1 de la Disposición Adicional Sexta.

Segunda

Por conexión, son también inconstitucionales:

A) La Disposición Final Primera de la Ley 8/2007, en cuanto justifica la competencia del Estado en relación con los preceptos considerados inconstitucionales en la conclusión anterior.

B) La Disposición Transitoria Primera, en cuanto determina la aplicación temporal de la reserva de suelo para vivienda protegida prevista en el apartado b) del artículo 10 de la Ley, que hemos considerado igualmente inconstitucional.

Tercera

Los demás preceptos de la Ley 8/2007 pueden ser reputados conformes a la Constitución, si se interpretan de conformidad con lo señalado en este Dictamen.

En cualquier caso, este Consejo Consultivo recomienda al Gobierno de La Rioja mantener en sus políticas públicas en relación con la ordenación del territorio y el urbanismo el criterio que se expresa en el Fundamento Jurídico Quinto de este Dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero