

**PROPIEDAD URBANA Y URBANISMO
COMO COMPETENCIAS ESTATALES
DE IMPOSIBLE EJERCICIO EN LA SENTENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
164/2001, DE 11 DE JULIO**

JULIO C. TEJEDOR BIELSA

SUMARIO: I. NUEVO MAZAZO AL MODELO URBANÍSTICO ESPAÑOL: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 164/2001, DE 11 DE JULIO.— II. LA COMPETENCIA ESTATAL DE ESTABLECIMIENTO DE LAS CONDICIONES BÁSICAS GARANTES DE LA IGUALDAD EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES Y LA COMPETENCIA URBANÍSTICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.— III. OTRAS COMPETENCIAS ESTATALES CONCURRENTES CON LA URBANÍSTICA: 1. La competencia estatal sobre planificación general de la actividad económica. 2. La incidencia del título competencial del artículo 149.1.18 de la Constitución sobre el urbanismo. 3. Medio ambiente y urbanismo.— IV. DEPURACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL, ¿FIN DE UNA ÉPOCA? LA LEY DE 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 164/2001, DE 11 DE JULIO: 1. Los recursos y el fallo. 2. Configuración general de la propiedad urbana e incidencia sobre el urbanismo: A) Elementos esenciales de la propiedad urbana. B) Equidistribución. C) Remisión al planeamiento. D) Reparto de plusvalías. E) Dirección pública del proceso urbanizador y edificatorio y participación de la iniciativa privada en el mismo. F) La participación en el urbanismo y el derecho a la información urbanística. 3. Clasificación del suelo: A) Régimen de clasificación en la Ley 6/1998 antes y después del Real Decreto-Ley 4/2000. B) Clasificación como sustrato de condiciones básicas y como técnica urbanística. Distinción competencial en la STC 164/2001: a) Enjuiciamiento genérico de la utilización de la clasificación como base para ejercer la competencia estatal del artículo 149.1.1 de la Constitución en relación con la propiedad urbana. b) Clasificación del suelo urbano. c) Clasificación del suelo no urbanizable. d) Clasificación del suelo urbanizable. e) Clasificación en municipios sin planeamiento general. f) Régimen transitorio. 4. Derechos y deberes de los propietarios. 5.

Valoraciones, expropiaciones y supuestos indemnizatorios: A) Valoraciones. B) Expropiaciones. C) Supuestos indemnizatorios.— V. LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA ESTATAL, CONCIENCIA DE INCOMPETENCIA Y POSIBILIDAD DE ARMONIZACIÓN.

"Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace" (art. L110 del Código francés del Urbanismo).

I. NUEVO MAZAZO AL MODELO URBANÍSTICO ESPAÑOL: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 164/2001, DE 11 DE JULIO

La Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, resuelve diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, antes de su modificación mediante la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas liberalizadoras del mercado inmobiliario y de transportes⁽¹⁾. En ella se perfilan de forma muy precisa los límites de la competencia estatal en

(1) Recuérdese que quedan pendientes de resolver los recursos de inconstitucionalidad 5023/2000, 5040/2000, 5045/2000, 5054/2000, 5059/2000 y 5099/2000, interpuestos respectivamente por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, contra el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas liberalizadoras en el sector inmobiliario y de transportes. Aun cuando, como luego expondré, la STC 164/2001 parezca anticipar el juicio de constitucionalidad respecto del Real Decreto-Ley 4/2000, no será hasta el dictado de la oportuna sentencia cuando la cuestión quedará definitivamente resuelta, acabando así, quizá, con la inseguridad jurídica que abruma al mundo del urbanismo hace más de diez años.

la materia sobre la base de la STC 61/1997⁽²⁾, punto de partida reiteradamente invocado como tal por el Tribunal Constitucional⁽³⁾, en tal

(2) La STC 61/1997 es, sin duda, además de la más extensa dictada por el Tribunal Constitucional, una de las más polémicas y comentadas. Podrían citarse, a este respecto muy diversos trabajos. Entre ellos, con objeto de proporcionar una amplia aunque no exhaustiva variedad de trabajos, de muy diferentes orientaciones, de los centrados en materia urbanística y dejando al margen, por tanto, los relativos al apasionante debate sobre la supletoriedad, vid. A. DE ASÍS ROIG "El artículo 149.1.1 de la Constitución como fundamento de la intervención del Estado en materia urbanística", en *El urbanismo después de la STC 61/1997*, de 20 de marzo, número especial de *Actualidad Administrativa*, n.º 29/1997, pp. 521 y ss.; y "La ordenación urbanística resultante de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo", en *Legislación del suelo: análisis comparativo. Incidencia de la STC 61/1997*, La Ley-Actualidad, Madrid, 1997, pp. 5 y ss.; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español", *REDA*, n.º 94 (1997), pp. 189 y ss., también recogido en *La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico*, Abella, Madrid, 1997, pp. 17 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN, "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX", *REDA*, n.º 104 (1999), pp. 521-550; A. MENÉNDEZ REXACH, "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997", *RDU*, n.º 153 (1997), pp. 35 y ss.; J. M. MERELO ABELA, *Contenido y alcance de la Sentencia 61/1997, del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo*, Praxis, Barcelona, 1997, pp. 2 y ss.; A. ORTEGA GARCÍA, *Derecho urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional*, Montecorvo, Madrid, 1997; J. C. TEJEDOR BIELSA, "El derecho urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997", en esta REVISTA, n.º 19 (1998), pp. 307-355; y *Gobierno del territorio y Estado autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, 85-186; y M. D. Tella i Alboreda, "El artículo 149.1.1 de la Constitución española. Aproximación a su contenido y a su aplicación", *Autonomías*, *RCDP*, n.º 22 (1997), pp. 205-240.

(3) El Tribunal Constitucional toma como punto de partida su anterior S. 61/1997, pero en la STC 164/2001 el juicio de constitucionalidad tiene mayor calado, por cuanto se proyecta en su integridad sobre preceptos declarados como básicos o amparados en la competencia exclusiva del Estado que hacen frecuentes referencias a conceptos urbanísticos vedados al legislador estatal, lo cual no genera sin más su inconstitucionalidad, como pretendían algunos de los recurrentes, si bien para ello es preciso un notable esfuerzo hermenéutico, que el Tribunal realiza en los Fundamentos Jurídicos de su sentencia. Y es que, como reconoce el Tribunal, el acomodo de las normas "pretendientemente supletorias" —dice en la S. 164/2001, FJ 3)— en las competencias estatales quedó impregunado en la STC 61/1997, en la que fue la mera calificación como supletoria de la norma la que determinó, sin mayores análisis ni justificaciones, su inconstitucionalidad. En palabras del Tribunal Constitucional, "en la STC 61/1997 declaramos inconstitucionales y nulos varios preceptos del TRLS de 1992 que venían calificados por su Disposición final única, apartado 3, como «de aplicación supletoria». Conforme a lo razonado en el FJ 12 c) de la STC 61/1997, aquella declaración de inconstitucionalidad no provenía de un juicio individualizado sobre cada precepto, sino de su calificación como «de aplicación supletoria». Así es que el concreto contenido normativo de aquellos preceptos no fue enjuiciado por este Tribunal. Y por lo mismo, este Tribunal no se ha pronunciado en relación con preceptos que, calificados hoy como básicos en la LRSV, se asemejan a otros que en el TRLS 1992 se calificaban como «de aplicación supletoria». Por eso, dado que la simple semejanza entre normas del TRLS de 1992 y de la LRSV no nos releva del pleno ejercicio de nuestra

medida que, si no llega a su negación absoluta, sí implica un reconocimiento tan limitado que, salvo intervención contundente mediante ley de armonización⁽⁴⁾, queda el Estado reducido a la condición de simple observador del devenir urbanístico del país. La más reciente legislación urbanística, aun vigente, se revelaría ahora como una normativa imposible, una normativa que busca alcanzar unos objetivos sobre la base de una competencia estatal que, aun formalmente existente, resulta imposible ejercer con efectividad porque está vedada al Estado la regulación de los instrumentos técnicos indispensables para ello. Desde esta perspectiva, por tanto, el fallo de la STC 164/2001 puede resultar engañoso, ya que en el mismo lo decisivo no es únicamente la declaración de inconstitucionalidad sino también los relevantes criterios hermenéuticos que cimentan la decisión final, amén de los numerosos *obiter dicta* que es posible hallar en los Fundamentos Jurídicos. Un análisis detenido de tales pronunciamientos, por tanto, se impone⁽⁵⁾.

No obstante, al afrontar de nuevo el estudio fundamentalmente competencial del derecho urbanístico en España, no puede evitarse un cierto pesimismo. Y es que, como GONZÁLEZ PÉREZ, puede pensarse que, en lo que respecta a la situación actual del urbanismo, el uso del

tarea de control constitucional, debemos considerar —en relación con este motivo de inconstitucionalidad y conforme a lo alegado por el Abogado del Estado— no levantada la carga de fundamentación que recae sobre los recurrentes (SSTC 61/1997, FJ 13; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12, entre otras)" (STC 164/2001, FJ 3).

(4) Abiertamente propugnada ya, entre otros, por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "El derecho urbanístico español al comenzar el siglo XXI", en *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley-Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2000, pp. 94-96.

(5) El propio Tribunal Constitucional reflexiona acerca del alcance del pronunciamiento interpretativo que le requieren algunos de los recurrentes, precisando que su labor se limita a enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados en la interpretación realizada por el propio Tribunal. Dice así: "Antes de iniciar el enjuiciamiento analítico de los distintos preceptos impugnados debemos perfilar negativamente la tarea de control abstracto de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal. Los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados exponen, con carácter introductorio, distintas comprensiones de la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 61/1997. Pues bien, como quedó dicho, es la doctrina constitucional tal y como quedó recogida en dicha Sentencia la que servirá de base para dar respuesta a las cuestiones planteadas. En cuanto a las propuestas explícitas o implícitas de perfeccionamiento de las normas impugnadas, ni vamos a enjuiciar las propuestas directas de «interpretación conforme a la Constitución» que con notable frecuencia propone el grupo de Diputados recurrentes (pues lo que corresponde a este Tribunal es enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados), ni a entrar en una depuración técnica de tales normas, afán que también con frecuencia luce en algunos recursos. De manera que allí donde no se constate que el precepto impugnado es, según nuestra interpretación, cuestionable, resulta superflua cualquier otra consideración en relación con la interpretación de conformidad propuesta por los recurrentes" (STC 164/2001, FJ 3).

suelo y la vivienda, "son tantos y tan contrapuestos los intereses en juego y es tal resistencia de los sectores de la Administración pública a abandonar un sistema que es tan rentable políticamente a corto plazo, que dudo mucho de que, aunque se produjeran profundas reformas legislativas, cambie el panorama actual"⁽⁶⁾. Efectivamente, quizá el problema no sea sólo normativo sino también, y de forma decisiva, práctico, de gestión y, no en menor medida, sociológico, resultado de la raigambre social de unas prácticas especulativas generalizadas, en todos los operadores (Administraciones, propietarios de suelo, promotores coincidentes o no con los anteriores, bancos, intermediarios del mercado inmobiliario y destinatarios finales del producto, que pueden devolverlo al mercado)⁽⁷⁾.

El urbanismo, con sus implicaciones sobre el mercado del suelo y la vivienda continúa siendo una de las fundamentales fuentes de financiación de los más importantes municipios, aunque sea un lastre para otros, y, por añadidura, constituye uno de los sectores de negocio más importantes de la banca, que adquiere y retiene suelo, financia el negocio inmobiliario y la adquisición final del producto, la vivienda, por su destinatario. La cultura urbanística de 1956, desde múltiples puntos de vista, alienta esa situación, que no fue combatida, más bien al contrario, por la economicista Ley 6/1998. El mercado del suelo y la vivienda, frente a los planteamientos económicos fundados en el juego de la oferta y la demanda, es tozudo, quizá porque la oferta está regulada por unos operadores, públicos y privados, que controlan la

(6) J. GONZÁLEZ PÉREZ, "Tres atentados al mercado del suelo: Caos normativo, patrimonios públicos del suelo y cargas y cesiones", en *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley-Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2000, p. 193. Una versión igualmente preocupada, aunque mucho más ácida, proporciona J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, "Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español", *RDU*, n.º 171 (1999), pp. 11-20; "La catástrofe Arias", *RDU*, n.º 174 (1999), pp. 11-17; y "Prosiguen las medidas privatizadoras. El Decreto-Ley 4/2000", *RDU*, n.º 182 (2000), pp. 99-103. Una magnífica síntesis del debate en torno al modelo urbanístico en nuestro país en el *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, MOPTMA, Madrid, 1995.

(7) Sobre la configuración general del modelo urbanístico español, en el marco del derecho comparado, y su conveniente evolución, *vid.* J. GARCÍA BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, "La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo", *Documentación Administrativa*, nos. 252-253 (1998-1999), pp. 11-85; así como, desde una perspectiva analítica y crítica con los tópicos del urbanismo actual, que comparto plenamente, F. ROCH PEÑA, "El ocaso de la máquina inmobiliaria: la emergencia de un nuevo paradigma en torno a la transformación y reutilización del patrimonio edificado", en la dirección web <http://www.izquierda-unida.es/publicaciones/vivienda/an1.htm>, y, específicamente en relación con el anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de mayo de 2001, "El problema de la vivienda en el borrador de la Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid de 2001", en la dirección web <http://www.coam.es/ejercicio/normas/urbanistica/comunidad/roch.html>.

materia prima *sine qua non* para maximizar los precios, y porque la demanda surge de una mentalidad social que concibe la vivienda como fundamental inversión familiar dada su alta rentabilidad.

En ese contexto, no es el libre juego del mercado, que no existe como tal en la mayoría de nuestros pueblos y ciudades, el que determina el precio final del suelo o la vivienda. Ni son el valor de aquél o el coste de producción de ésta componentes decisivos en su precio final. Lo que determina el precio final de la vivienda es la capacidad de pago de las familias en cada momento, de manera que el producto se comercializará al precio máximo que puedan pagar las familias, maximizándose así el beneficio industrial del promotor, la rentabilidad de los préstamos bancarios concertados para la adquisición de la vivienda o, en el mercado de segunda mano, la rentabilidad obtenida por la inversión realizada por la familia que ahora vende y, al aumentar su capacidad de pago, adquirirá una nueva vivienda de mayor precio contando con un nuevo préstamo bancario adaptado a su nueva situación.

El papel de los planes de vivienda no puede ser más desafortunado, salvo en lo que respecta a la marginal vivienda de alquiler o la destinada a las capas de población de menor nivel de renta, que difícilmente van a poder integrarse en la espiral descrita⁽⁸⁾. Los planes de vivienda, bien de forma directa, bien de manera indirecta, acaban mitigando el riesgo empresarial del promotor de suelo y vivienda o subvencionando el negocio de la banca, al permitir la comercialización de un producto, el préstamo hipotecario, a un coste inferior al real. A pesar de ello, si la vivienda que ingresa en el mercado como vivienda social, esto es, cuya adquisición ha sido financiada con cargo a fondos públicos, permaneciese como tal, controlándose de forma sostenida su precio en el mercado o, en otro caso, exigiendo de quién pretendiese "liberarla" la plusvalía actualizada obtenida, eliminando

(8) Sobre la cuestión, *vid.* el estudio comparado e histórico realizado, ya aprobada la vigente Constitución, por R. GARCÍA MACHO, *Las aportas de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid, 1982; y, más recientemente, analizando ya el régimen jurídico y resultados de los planes de vivienda de los últimos años, M. BELTRÁN DE FELIPE, *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, 2000; F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Administración pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000; y *Régimen jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Aranzadi, Pamplona, 2000; E. VÁZQUEZ DE CASTRO, *Precio y renta en las viviendas de protección oficial*, Aranzadi, Pamplona, 1998; y J. MUÑOZ CASTILLO, *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000. En particular, resultan de gran interés las reflexiones de M. BELTRÁN DE FELIPE, *cit.*, pp. 75-79, acerca de los resultados y objetivos futuros de la política de vivienda y la ineficiencia de las políticas urbanísticas como instrumento de aquella.

así posibles incentivos especulativos derivados de tal "liberación", los fondos públicos invertidos podrían producir un efecto deflactor del precio del suelo y la vivienda. El régimen de descalificación de viviendas, sin embargo, hace que la vivienda social lo sea fugazmente, de manera que la utilidad de los fondos públicos invertidos a través de los planes de vivienda acaba limitándose al promotor que vio reducido su riesgo empresarial, al banco que pudo comercializar su producto financiero a un coste inferior al de mercado y al adquirente, que cuando su capacidad de pago era insuficiente, accedió a un producto subvencionado que luego, gracias al rápido aumento de precios, puede comercializar reteniendo una plusvalía no ganada.

Por estas razones, entre otras, con GONZÁLEZ PÉREZ es preciso convenir, al modo y manera urbanísticos, que la situación no cambiará. No lo hará, previsiblemente, hasta que en las normas, en la práctica urbanística e inmobiliaria y en la propia sociedad arraigue la idea de que nadie, ni Administración, ni banca, ni promotores públicos o privados, puede aspirar a incorporar a su patrimonio plusvalías a costa de fondos o decisiones públicas cuya inversión o adopción tenían por objeto, precisamente, impedir o atenuar prácticas especulativas con objeto de alcanzar objetivos constitucionales, preservando derechos igualmente protegidos constitucionalmente; que nadie puede, tampoco, pretender adquirir plusvalías a costa del esfuerzo de promotores públicos o privados que, acogiendo su actividad a los regímenes de protección pública, modulan su beneficio empresarial —pues así deben forzosamente hacerlo— contribuyendo a poner en el mercado suelo y viviendas asequibles, que han de comercializar necesariamente como tales, sin incurrir en prácticas ilegales con objeto de incorporar de forma encubierta parte de las plusvalías; que el urbanismo, en suma, existe para hacer ciudad, generando tejido urbano y ciudadano de calidad.

Desgraciadamente, como viene denunciando reiteradamente FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "en nuestra Constitución ya sólo quedan, al parecer, normas competenciales; las otras se han esfumado igual que se esfuma el perfume de las colonias baratas cuando el frasco que las contiene se deja abierto un cierto tiempo"⁽⁹⁾. El debate sustantivo sobre el urbanismo, desde 1990, se elude o, en el mejor de los casos, se encubre bajo el debate competencial que, salvo aspectos puramente marginales, es el que ha ocupado y preocupado a litigantes y Tribunal Constitucional en los asuntos resueltos mediante las Sentencias 61/1997 y 164/2001, en las que, por lo demás, no se valo-

(9) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Comentario de urgencia de la STC de 11 de julio de 2001 sobre la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 497, de 2 de agosto de 2001, p. 3.

ra el impacto disgregador que sus pronunciamientos tienen desde el olvidado punto de vista sustantivo. Cuanto más deseable, como postula el propio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, sería recuperar los contenidos sustantivos de la Constitución como parámetro hermenéutico del sistema competencial para evitar incongruencias como la que, de forma innegable, se observa en materia urbanística⁽¹⁰⁾.

II. LA COMPETENCIA ESTATAL DE ESTABLECIMIENTO DE LAS CONDICIONES BÁSICAS GARANTES DE LA IGUALDAD EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES Y LA COMPETENCIA URBANÍSTICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, buscó su fundamental cobertura competencial en el artículo 149.1.1 de la Constitución, que reservó al Estado competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Probablemente por ello, la Ley 6/1998, fiel a la tradición del derecho urbanístico español, gira en torno a la figura del propietario del suelo para definir las condiciones básicas de la propiedad urbana para todo el territorio nacional. Junto al título citado, la Ley 6/1998 se amparó, en lo que ahora interesa, en los títulos de los apartados decimotercero, decimotavo y vigésimo tercero del artículo 149.1 de la Constitución⁽¹¹⁾.

El artículo 149.1.1 de la Constitución reserva al Estado competencias sobre 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 en sí mismos considerados y no de los sectores materiales en los que éstos se insertan⁽¹²⁾. Por tanto,

(10) *Idem*, pp. 5-6. "Poquito a poco —dice el autor— el ordenamiento estatal va adelgazando, palideciendo y llenándose de arañazos y cicatrices, que lo hacen progresivamente inservible, dejándonos, además, inermes a los ciudadanos, que somos quienes venimos a pagar las consecuencias en términos de disminución efectiva de garantías". El final del proceso biológico metafóricamente descrito por T. R. FERNÁNDEZ es obvio, salvo que se prescriban las técnicas terapéuticas que la propia Constitución permite utilizar.

(11) Idéntica cobertura competencial invocó para sí mismo el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, con la excepción del apartado vigésimo tercero del artículo 149.1 de la Constitución.

(12) Sobre la cuestión, *vid.* J. C. TEJEDOR BIELSA, *Gobierno del territorio y Estado autonómico*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001, pp. 85 y ss., y la bibliografía allí recogida.

no es el legislador estatal el "legislador básico" en relación con dichos derechos y deberes en el ámbito urbanístico pues que, como se señaló anteriormente en la STC 61/1997 [FJ 7.b)] y se reitera ahora en la STC 164/2001, "en el art. 149.1 CE no se contiene expresamente un título competencial que consista, precisamente, en la regulación del «contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social»" aunque "no hay inconveniente alguno en que el Estado describa como «contenido básico del derecho de propiedad» el conjunto de normas dictadas al amparo del art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE", si bien "dado que los títulos competenciales del Estado sobre el dominio urbano son limitados, el «contenido básico» en ningún caso podrá ser entendido como sinónimo de «bases» del derecho de propiedad urbana" (STC 164/2001, FJ 7). Este título competencial, por lo demás, no es un título horizontal que permita al legislador estatal, cuando carezca de otras competencias concurrentes, introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento, cuando éstos son del todo ajenos a su competencia.

Lógicamente, centrada inicialmente la cuestión del modo expuesto, el nudo del problema no es otro que la adecuada interpretación de la expresión "condiciones básicas". Para el Tribunal Constitucional las condiciones básicas constituyen, empleando términos anteriormente utilizados, el "contenido primario imprescindible o necesario para garantizar la igualdad en los términos expuestos excluyentes de una igualdad formal absoluta" (SSTC 61/1997, FJ 8, y 164/2001, FJ 5). Pero el alcance de la competencia estatal no se limita a las mismas porque, según admite el Tribunal Constitucional, "dentro de esas «condiciones básicas» cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (...); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (...); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (...); etc." (STC 61/1997, FJ 8). Así, "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" (STC 164/2001, FJ 5).

Sobre tales bases concretó el Tribunal Constitucional el alcance de la competencia estatal que se analiza sobre la propiedad urbana,

precisando que "una primera interpretación literal del artículo 149.1.1 CE en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo" (STC 61/1997, FJ 8, y 164/2001, FJ 5). Utilizando de nuevo palabras del Tribunal Constitucional "el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo" [STC 61/1997, FJ 9.b)]⁽¹³⁾.

De este modo, se pone de manifiesto que "a través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma o la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos" [STC 61/1997, FJ 9.b)]. Consecuentemente, puede afirmarse sin lugar a dudas que, sea cual sea el alcance de esta competencia estatal, encuentra su límite en la competencia autonómica y local para configurar el modelo de urbanismo o de desarrollo urbano que quieren para su territorio. Una normativa estatal que hiciese imposible toda posibilidad de elección a este respecto sería inconstitucional. Es más, el Tribunal Constitucional ha llegado a señalar, quizá con el propósito de orientar la labor legislativa en la materia, 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 (FJ 10)" (STC 164/2001, FJ 5). En todo caso, en la STC 164/2001 (FJ 4) se insiste sobre la cuestión recalcando que "las Comunidades

(13) A este respecto, el magistrado JIMÉNEZ DE PARGA mostró ya sus discrepancias con la STC 61/1997, formulando el oportuno voto particular. Precisamente porque la STC 164/2001 toma como punto de partida la anterior STC 61/1997, dicho magistrado ha renovado su discrepancia, en voto particular, aun reconociendo que el Tribunal no continúa con la tendencia reduccionista de las competencias estatales iniciada en la STC 61/1997. El magistrado se ratifica, en suma, en los criterios que sostuvo en voto particular a esta sentencia en relación con las competencias en materia de urbanismo, el sentido y alcance del artículo 149.1.1 de la Constitución y la supletoriedad del derecho estatal respecto al derecho de las Comunidades Autónomas.

Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo", que se traducen en la posibilidad de "fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas"⁽¹⁴⁾.

Teniendo presentes los límites apuntados, el Tribunal Constitucional se preocupó de dotar de un contenido a la competencia estatal para la definición de un modelo de propiedad urbana, prescindiendo ahora de toda referencia al tema de la clasificación, que se analiza en posteriores apartados de este trabajo, precisando cómo "cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el artículo 149.1.1 CE, como ya se ha anticipado en el fundamento jurídico 8 in fine. Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. En tal sentido, no debe olvidarse que la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (ex 33.2 CE), así como que

(14) Sin olvidar, no obstante, la evidente situación de concurrencia material entre las competencias estatales y autonómicas, ya enunciada igualmente en la STC 61/1997, diciendo lo siguiente: "Ahora bien, también en la STC 61/1997, FJ 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 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1. B)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material». En el mismo sentido añadimos, en el FJ 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" (STC 164/2001, FJ 4).

la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE se extiende a los deberes constitucionales (arts. 149.1.1 y 33.2 CE). De ahí que puedan encontrar cobijo bajo la competencia estatal las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1 CE. No es posible, pues, rechazar a priori o excluir *a radice* la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana y de su función social" (SSTC 61/1997, FJ 10, y, en sentido similar, 164/2001, FJ 5).

Evidentemente, habida cuenta la amplitud potencial de las competencias sobre la definición del derecho de propiedad urbana no debe resultar extraño que el Tribunal Constitucional reconociese la posible definición de un modelo de propiedad urbana —que no de derecho urbanístico, urbanismo o desarrollo urbano— que vendría impuesto a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales. Dijo el Tribunal a este respecto que "es claro que el artículo 149.1.1 CE permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas, claro está, pero cuya influencia sobre el entero estatuto legal de esta forma de propiedad tampoco cabe desconocer, puesto que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general o indiferenciada sobre la propiedad urbana bajo el perfil del Derecho público, sino sólo de aquellas normas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de la función social que le es inherente" (STC 61/1997, FJ 10).

En síntesis, el modelo estatal de propiedad urbana, susceptible de ser definido en los términos señalados desde las condiciones básicas de ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales, puede incidir sobre la normativa urbanística autonómica, pero no hasta el punto de predeterminar totalmente el modelo urbanístico —cuestión distinta al modelo de propiedad— o las concretas estrategias de desarrollo urbano que pueda diseñar para su territorio cada municipio. Como he señalado en alguna ocasión anterior, el Estado, en suma, puede delimitar un marco amplio, necesariamente flexible aunque no ilimitado, para los distintos modelos urbanísticos autonómicos, teniendo en cuenta que en ningún caso podrá incidir sobre el urbanismo entendido como política de ordenación de la ciudad —y conjunto de técnicas instrumentales que permiten desarrollarla— incuestionablemente autonómica y local, pero sí fijar los parámetros fundamentales, derivados del establecimiento de las condiciones básicas de la propiedad urbana, dentro de los cuales ha de desenvolverse la norma-

tiva urbanística autonómica⁽¹⁵⁾. El Tribunal Constitucional llegó a afirmar, a este respecto, que "no cabe sostener, como pretende la Generalidad, que el Estado carezca de toda competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio, puesto que ha quedado suficientemente razonado que ostenta ciertos títulos que convergen sobre la materia" [STC 61/1997, FJ 41.d)]. Lógicamente, desde esos títulos el Estado no puede pretender reasumir la competencia exclusiva que en materia de urbanismo corresponde a todas las Comunidades Autónomas.

En todo caso, lo que el Estado no podría hacer, al ejercer sus competencias, es diseñar "un régimen jurídico completo o acabado del derecho de propiedad urbana, por lo que el Estado no puede definir técnicas concretas como los tipos de planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 23.a)]; ni abordar el régimen de sanciones por un incumplimiento, la disciplina urbanística [STC 61/1997, FJ 34.c)]; ni las formas de compensación, en suelo o económica, para concretar el aprovechamiento apropiable [STC 61/1997, FJ 17.e)]; ni imponer conductas o formas de organización para la gestión urbanística de otros entes públicos (STC 61/1997, FFJJ 17 y 41). Mucho menos, lógicamente, puede el Estado limitar más allá de lo constitucionalmente tolerable la autonomía que, para la gestión de sus intereses urbanísticos, la comunidad local tiene reconocida, limitación imputada ya por numerosas entidades locales a la normativa estatal Real Decreto-Ley 4/2000, derivada al menos del nuevo régimen de clasificación, que reduce extraordinariamente la posibilidad de diseñar un modelo de ciudad y de desarrollo urbano⁽¹⁶⁾.

La exclusión de cualesquiera técnicas genuinamente urbanísticas, ya sean de planeamiento, gestión o disciplina, del ámbito de la competencia estatal provoca un problema, derivado en alguna medida de

(15) J. C. TEJEDOR BIELSA, "Propiedad, urbanismo y Estado autonómico", RAP, n.º 148 (1999), pp. 413-419.

(16) No dejaban de resultar perturbadoras, como ha destacado E. PORTO REY, "Aspectos prácticos y reflexiones sobre las medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario contenidas en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000", RDU, n.º 179 (2000), pp. 167-168, las palabras del Tribunal Constitucional, cuando afirmó que "a través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos" [STC 61/1997, FJ 9.b)]. ¿Hasta dónde puede llegar ese condicionamiento indirecto? La STC 164/2001 parece querer proporcionarnos ahora una respuesta cuando dice, al declarar la constitucionalidad del régimen de clasificación del suelo en la Ley 6/1998 en la precisa interpretación que en ella se realiza (FFJJ 7 a 16).

la ausencia de contrapesos hermenéuticos para resolver los suscitados por la más reciente jurisprudencia sobre la supletoriedad⁽¹⁷⁾, que solventa ahora la STC 164/2001 (FJ 6). Para ejercer adecuadamente sus competencias parece inevitable que el legislador estatal, como hizo en la Ley 6/1998, utilice términos o conceptos urbanísticos que, en nuestra tradición jurídica, están concretamente definidos y, por el sólo hecho de ejercer de esta forma su competencia, presuponiéndolos, el Estado parece pretender imponer tales técnicas a las Comunidades Autónomas. Al abordar la cuestión con ocasión de las referencias que en la Ley 6/1998 se realizan al planeamiento, genéricamente, o al planeamiento general o de desarrollo, el Tribunal Constitucional ha considerado que la utilización de tales términos por el legislador estatal no es constitucionalmente rechazable siempre que la norma estatal pueda ser interpretada desprovveyendo a los mismos de la carga conceptual, del concreto significado, que tradicionalmente han tenido en el ordenamiento urbanístico español. Ahora bien, ello no impide que, dentro de su margen de opción, el legislador estatal pueda ejercer sus competencias presuponiendo, o imponiendo instrumentalmente, técnicas urbanísticas genéricas, técnicas que, como el planeamiento, posteriormente el legislador autonómico deberá regular⁽¹⁸⁾.

(17) J. C. TEJEDOR BIELSA, *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico. Competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 107-202, y la bibliografía allí recogida. La jurisprudencia constitucional sobre la supletoriedad del derecho estatal con la STC 164/2001 gana mayor firmeza, si cabe, al rechazarse la inconstitucionalidad de la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, sobre régimen urbanístico en Ceuta y Melilla, modificada por el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 9 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, pretendida por la inseguridad jurídica que suscita la subsistencia de una legislación urbanística estatal específica para ambas ciudades autónomas. El Tribunal afirma, de manera taxativa, que "ninguna duda puede haber para los ciudadanos y los aplicadores del Derecho de que las normas urbanísticas aplicables en cada territorio son las aprobadas por cada Comunidad Autónoma" (STC 164/2001, FJ 50), eludiendo abordar de nuevo la cuestión de la supletoriedad del derecho estatal advirtiendo que "ulteriores consideraciones sobre posibles desplazamientos entre normas supletorias pueden resultar de interés como hipótesis que hagan avanzar el pensamiento jurídico-público, pero no traen a la luz una situación de incertidumbre jurídica" (STC 164/2001, FJ 50).

(18) En relación con la estrecha vinculación entre propiedad urbana y planeamiento, evidente en la Ley 6/1998, ha señalado el Tribunal Constitucional que "la LRSV no exige ninguna clase específica de plan urbanístico; presume, sólo, la existencia del planeamiento suficiente para el disfrute del derecho de propiedad urbana. Cuál sea el tipo de acto jurídico que contenga ese planeamiento, cómo se denomine y cuál sea su contenido, son decisiones urbanísticas que corresponden a cada Comunidad Autónoma. Estamos, entonces, ante una exigencia de planeamiento u ordenación urbanística que, por un lado, resulta claramente instrumental respecto de la regulación de la propiedad urbana (ex art. 149.1.1 CE) y que, por otro lado, respeta la competencia de cada Comunidad Autónoma para disponer qué instrumentos urbanísticos deben ordenar sus ciudades. En estos términos es claro que las reiteradas alusiones de la LRSV al «planeamiento», sin más, son conformes con el orden

Magnífico ejemplo de interpretación conforme a la Constitución proporciona el Tribunal Constitucional, a este respecto, al enjuiciar la constitucionalidad de las referencias al "planeamiento general" y al "planeamiento de desarrollo" que se realizan en diversos preceptos de la Ley 6/1998, referencias que, de interpretarse como una configuración directa por el legislador estatal de un sistema de planeamiento integrado por diversos instrumentos de planeamiento que, partiendo de uno omnicompreensivo, concretase luego las determinaciones mediante otros específicos que lo desarrollan, resultarían contrarias a la Constitución. El Tribunal Constitucional, sin embargo, interpreta dichas referencias funcionalmente, de manera que el planeamiento de desarrollo sería aquél al que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias sobre urbanismo, asigne la función a la que alude el legislador estatal, sin excluir, por tanto, que dicha función deba cumplirse en un instrumento de planeamiento omnicompreensivo, como ha sido tradicionalmente el planeamiento general⁽¹⁹⁾.

Así pues, la STC 164/2001, en este punto, condiciona la constitucionalidad de muy diversos preceptos de la Ley 6/1998, que mencionan técnicas urbanísticas concretas, a la interpretación que de ellos ha de realizarse.

constitucional de competencias" (STC 164/2001, FJ 6). Posteriormente, al analizar la remisión normativa como fundamento del planeamiento urbanístico, volveré sobre esta cuestión.

(19) A este respecto, la argumentación del Tribunal Constitucional descartando una interpretación de la Ley 6/1998 que supusiese la imposición de un concreto modelo de planeamiento a las Comunidades Autónomas, constitucionalmente rechazable, no puede resultar, a mi juicio, más acertada. Dice así: "... en el contexto normativo de la LRSV también se puede interpretar que las referencias de la misma Ley al «planeamiento general» o al «planeamiento de desarrollo» no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado. Hay que tener en cuenta que, como hemos dicho más arriba, la LRSV no regula concretos instrumentos de planeamiento urbanístico, cual hacía el TRLS de 1992; y por lo mismo, las referencias al planeamiento urbanístico «general» y «de desarrollo» resultan claramente indeterminadas. Podemos interpretar, así, que la LRSV no se refiere, con las expresiones «planeamiento general» y «de desarrollo», a concretas formas de planeamiento urbanístico, sino a aquellos planes o decisiones de ordenación urbanística que, en atención a las clases primarias de suelo previstas en la LRSV (urbano, urbanizable y no urbanizable) contengan las determinaciones necesarias para armonizar el efectivo disfrute de los derechos de propiedad urbana con la estructura y política urbanísticas propias de cada ciudad. Nada impone, en este sentido, que las determinaciones necesarias para la transformación del suelo urbanizable -o de concretas partes de éste- se contengan en planes urbanísticos específicos; o que la regulación de los usos y obras en suelo urbano se incluyan en un plan que abarque toda la ciudad. Lo relevante, desde la perspectiva patrimonial de la LRSV, a la que se refiere el propio art. 1 de la Ley, es la existencia de aquella ordenación urbanística en cada caso suficiente para el disfrute de los derechos de propiedad urbana y para asegurar la coordinación de aquellos derechos con la estructura propia de la ciudad sobre la que se asientan. Con esta interpretación podemos concluir que el Estado no invade las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas cuando prevé la existencia de «planeamiento general» o «planeamiento de desarrollo»" (STC 164/2001, FJ 6).

III. OTRAS COMPETENCIAS ESTATALES CONCURRENTES CON LA URBANÍSTICA

1. La competencia estatal sobre planificación general de la actividad económica

También justificó competencialmente el Estado la aprobación de la Ley 6/1998 y, posteriormente, del Real Decreto-Ley 4/2000, con cierta relevancia desde la perspectiva que nos ocupa, en el título que le otorga el artículo 149.1.13 de la Constitución, en cuanto legitima acciones estatales dirigidas a disciplinar sectores económicos concretos como puedan ser el de la vivienda o, especialmente, el de la construcción o la promoción inmobiliaria (entre otras, SSTC 152/1988, FJ 2; 213/1994, FJ 10; 59/1995, FJ 4).

Nuevamente conviene advertir, sin embargo, que este título no ampararía una normativa estatal que pretendiese establecer técnicas propiamente urbanísticas que sólo al legislador autonómico corresponde regular. El Estado, apoyándose en este título competencial, podría señalar objetivos macroeconómicos e incluso dictar normas que, desde la perspectiva de los mismos, disciplinasen la posición de los agentes económicos implicados. Los mecanismos concretos, de índole urbanística en el caso que nos ocupa, a través de los cuales la política urbanística debe alcanzar los objetivos señalados por el legislador estatal habrán de ser establecidos por los legisladores autonómicos, todo ello sin perjuicio del compromiso de fondos estatales en los términos en que el Tribunal Constitucional lo ha admitido más allá de las propias competencias del Estado.

2. La incidencia del título competencial del artículo 149.1.18 de la Constitución sobre el urbanismo

El título del artículo 149.1.18 de la Constitución, por otra parte, reservó al Estado competencias sobre legislación expropiatoria —y valoraciones, sin perjuicio de la incidencia que sobre esta cuestión posee el artículo 149.1.1 de la Constitución—, procedimiento administrativo común y régimen de responsabilidad. La STC 61/1997 reinterpreto el alcance de este título competencial estatal desde diversas perspectivas y, en particular, extendió la jurisprudencia, ya consolidada, sobre la distribución de competencias en materia de procedimiento administrativo a ámbitos como el régimen de responsabilidad de la Administración, la expropiación forzosa o, de forma muy ambigua, pero explotada por diversas Comunidades Autónomas, el régimen de valoraciones del suelo⁽²⁰⁾.

(20) Varias leyes autonómicas, algunas de ellas, pero no todas, aprobadas tras la STC 61/1997, incorporaron normas sobre valoraciones urbanísticas. Así, continúan en vigor, el

En lo que respecta a la expropiación forzosa, el Tribunal Constitucional precisó que si bien "el Estado ostenta una competencia general sobre la expropiación forzosa, que no se limita a lo básico (art. 149.1.18 CE) y que comprende la determinación de las garantías expropiatorias (...) ello no significa que pueda establecer y pre-determinar en detalle todas las garantías que rodean a la institución, sean en más o en menos (aquí claramente en menos), de cualquier especie expropiatoria y en todos los sectores del ordenamiento" (STC 61/1997, FJ 31). Con ello quedó un innegable espacio a los legisladores autonómicos, como legisladores sectoriales en materia urbanística, para regular procedimientos expropiatorios especiales por razón de urbanismo, como ha confirmado la STC 164/2001 (FJ 38), rechazando el establecimiento de normas expropiatorias estatales en materia urbanística, por constituir "una regulación procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas que, por no tener carácter mínimo o principal, ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, queda fuera de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa". Sobre esta cuestión volveré posteriormente, al analizar la incidencia directa del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la Ley 6/1998.

Igualmente sobre la base de este título competencial estatal, el Estado ostenta competencia para regular el régimen de responsabilidad de la Administración en materia de urbanismo. Sin embargo, realizando de nuevo una interpretación correctora de lo que conforme al tenor literal de la Constitución parece ser una competencia materialmente exclusiva del Estado, el Tribunal Constitucional entiende que la normativa estatal ha de adoptar "la estructura de una regulación

artículo único de la Ley andaluza 1/1997, de 18 de junio, de adopción con carácter urgente y transitorio de disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, que aprobó como Ley de la Comunidad Autónoma, entre otros, los artículos 59 a 62 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; artículos 153 a 163 del Decreto Legislativo catalán 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística; y el artículo único de la Ley extremeña 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que aprobó como Ley de la Comunidad Autónoma, entre otros, los artículos 59 a 62 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; y la Ley vasca 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, especialmente, artículos 17 a 21. Entre las normas ya derogadas, por ejemplo, se encuentran el artículo 1 de la Ley cántabra 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, que declaró aplicable íntegramente como propio de la Comunidad Autónoma el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997; y los artículos 6, 15, 16, 17 y 18 de la Ley castellano-manchega 5/1997, de 10 de julio, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana de Castilla-La Mancha, que aprobó como Ley de la Comunidad Autónoma los artículos 59 a 62 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

básica que se resuelve en contenidos mínimos o incompletos según los casos, susceptibles de desarrollos diversos" (STC 61/1997, FJ 33). Al enjuiciar la regulación de los supuestos indemnizatorios en la Ley 6/1998, el Tribunal ha ratificado la competencia estatal en la materia, en los términos señalados, así como el alcance de la competencia autonómica, reconociendo que "más allá de la regulación estatal las Comunidades Autónomas pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de cohererse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada" (STC 164/2001, FJ 47).

Por último, el presente título competencial reserva al Estado la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para garantizar un tratamiento común de los ciudadanos ante ellas, y el procedimiento administrativo común, lo cual no impide que las Comunidades Autónomas establezcan procedimientos administrativos especiales en el ámbito de sus propias competencias, dado que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en relación con el procedimiento expropiatorio, asimilándolo a cualesquiera otros procedimientos especiales, "se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no se pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales" (STC 61/1997, FJ 31). Es desde estas dos últimas perspectivas, especialmente, desde las que el título competencial fue invocado, como expondré, para fundamentar la Ley 6/1998 y el Real Decreto-Ley 4/2000.

Sin embargo, la STC 164/2001 incide sobre el interesante debate acerca del verdadero alcance que esta competencia estatal puede tener desde la perspectiva de la coordinación de las diferentes actuaciones públicas sobre el territorio. A este respecto, PAREJO insiste en recordar que, conforme a la propia jurisprudencia constitucional, la previsión de un marco legal que posibilite una verdadera política de gobierno del territorio constituye un auténtico deber de las instituciones centrales del Estado, al tratarse de una auténtica necesidad funcional del Estado autonómico⁽²¹⁾, tesis ésta que asumieron los Diputados recurrentes que

(21) L. PAREJO ALFONSO, *Reivindicación del urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general*, Instituto Pascual Madoz, Madrid, 1997, pp. 15-21; o, posteriormente, "El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística: marco general-estatal y espacio decisional autonómico tras la Ley 6/1998, de 13 de abril", en *Ordenamientos*

cuestionaron la "omisión, por parte del legislador estatal, de una regulación general para las situaciones de concurrencia entre competencias; a juicio de los recurrentes, de la propia Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional (citan los recurrentes las SSTC 76/1983, FJ 13; 227/1988, FJ 20; 13/1988, FJ 9; 106/1987, FJ 4) resultaría clara la existencia de aquel deber de regulación cuya omisión es objeto de reproche" (STC 164/2001, AH 35). La Disposición adicional primera de la Ley 6/1998 se limita a establecer que "los instrumentos de planificación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esa incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación". El Tribunal Constitucional rechazó la imputación de inconstitucionalidad tanto por exceso, al negar, dada la exigencia constitucional de colaboración y lealtad institucional entre Estado y Comunidades Autónomas, que el informe vinculante de la Administración General del Estado suponga la imposición incondicionada de la prevalencia del interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas; como por defecto u omisión, ya que la Constitución no impone en lugar alguno "el deber estatal de regular, con alcance general, la concurrencia entre competencias sectoriales y las de gobierno del territorio" (STC 164/2001, FFJJ 48 y 49)⁽²²⁾.

3. Medio ambiente y urbanismo

El último de los títulos esgrimidos por el Estado para justificar competencialmente la aprobación de la Ley 6/1998 (que no del Real

urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro, Marcial Pons-Xunta de Galicia, Madrid, 1998, pp. 144-145. Retomando planteamientos de PAREJO, resulta también de interés F. E. FONSECA FERRANDIS, *La liberalización del suelo en España. Presupuestos y marco jurídico-constitucional*, Marcial Pons-Universidad Carlos III, Madrid, 1999, pp. 42-69.

(22) Tras rechazar la existencia de tal deber del legislador estatal el Tribunal recuerda su jurisprudencia sobre la cuestión, conforme a la cual "la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración (SSTC 64/1982, FJ 8; 13/1998, de 22 de enero, FJ 9, entre otras) bien a través de técnicas de cooperación, bien mediante técnicas de coordinación (SSTC 227/1988, FJ 20 e); 40/1998, FJ 30, 149/1998, de 2 de julio, FJ 3, entre otras). Pero ni del sistema constitucional de distribución de competencias ni de nuestra propia doctrina resulta que el Estado deba regular de forma general la concurrencia entre competencias sectoriales y las de ordenación del territorio. No existiendo ese deber constitucional de regulación, debe rechazarse la existencia de una omisión legislativa contraria a la Constitución" (STC 164/2001, FJ 49).

Decreto-Ley 4/2000, lo que resulta revelador), a pesar de su limitada virtualidad en esta materia, fue el fue el del artículo 149.1.23 de la CE, relativo a la protección del medio ambiente. El alcance de este título competencial desde la perspectiva que nos ocupa ha sido muy limitado hasta el momento, pues sólo en relación con el establecimiento de regímenes de protección del suelo por razones ambientales y, en general, con la protección del suelo excluido del proceso de desarrollo urbano ha dictado normas el Estado que puedan pretenderse amparadas en la competencia estatal sobre medio ambiente. El Tribunal Constitucional admitió ya al enjuiciar el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 esta interpretación de la competencia estatal [STC 61/1997, FJ 16.c)], que ha ratificado ahora en relación con la Ley 6/1998 (STC 164/2001, FJ 31, sobre el artículo 20.1, párrafo primero, de dicha norma)⁽²³⁾.

Sin embargo, y pese a lo postulado, entre otros, por PAREJO ALFONSO⁽²⁴⁾, de momento la incidencia de la competencia estatal sobre la autonómica de urbanismo desde esta perspectiva resulta escasa, aunque resulta previsible una mayor proyección de la misma en el futuro impulsada por la Unión Europea. No resulta casual, por lo demás, que el Estado se haya abstenido de invocar este título competencial en relación con el Real Decreto-Ley 4/2000 dados los evidentes efectos desprotectores, que pueden ser gravísimos en muchas ocasiones, de amplísimas zonas del territorio nacional que esta norma, advertida o inadvertidamente, podría producir.

(23) En la misma STC 164/2001 (FJ 32) se rechaza que la competencia estatal ambiental ampare el párrafo segundo del artículo 20.1 de la Ley 6/1998, cubierto no obstante en el artículo 149.1.1 de la Constitución. Dicho precepto establece la posibilidad de autorizar en suelo no urbanizable actuaciones específicas de interés público en determinadas condiciones, porque, como declaró la STC 61/1997 (FJ 16) –recuerda el Tribunal Constitucional–, “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” (STC 164/2001, FJ 32).

(24) L. PAREJO ALFONSO, *Reivindicación del urbanismo...*, cit., p. 16.

IV. DEPURACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL, ¿FIN DE UNA ÉPOCA? LA LEY DE 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 164/2001, DE 11 DE JULIO

1. Los recursos y el fallo

En el contexto anteriormente expuesto ha pronunciado el Tribunal Constitucional su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, mediante la cual se resuelven los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 3004-1998, 3144-1988 y 3182-1998, interpuestos respectivamente por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

En conjunto, los recursos se dirigen contra los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 24 b) y c), 29, 33, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, disposiciones adicionales primera, tercera y cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta y disposición final única, así como contra algunos otros preceptos y la disposición derogatoria, por su conexión con los anteriores, esto es, contra la parte sustancial de la Ley impugnada, fundamentalmente por razones competenciales. El fallo, parcialmente estimatorio, es del siguiente tenor:

“Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad acumulados, y en su virtud:

1.º Declarar que los arts. 9; 11; 14.2 a) y b); 15; 17.1; 18.1, 2 y 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, (LRSV), en cuanto contienen las expresiones “planeamiento general”, “planeamiento de desarrollo”, “planes de ordenación territorial”, “legislación sectorial”, “planeamiento sectorial”, “sistemas generales” ó “dotaciones públicas de carácter local” son conformes con la Constitución siempre que se interpreten de conformidad con lo expresado, respectivamente, en los FF JJ 14; 16; 21; 25; 29; y 30.

2.º Declarar que el art. 16.1 LRSV es inconstitucional y por tanto nulo.

3.º Declarar que el art. 38 LRSV es inconstitucional y por tanto nulo.

4.º Declarar la inconstitucionalidad de la Disposición final única LRSV, en sus referencias al art. 38 LRSV y al art. 16.1 LRSV.

Desestimar los recursos en todo lo demás".

Nos encontramos pues ante una Sentencia que, si bien declara la inconstitucionalidad únicamente de un apartado de un precepto y de otro precepto completo, así como de la disposición final única de la Ley 6/1998 en cuanto se refiere a ellos⁽²⁵⁾, contiene decisivos criterios interpretativos de otros, e incluso respecto del régimen transitorio⁽²⁶⁾, muchos de ellos cruciales para la esencia de la norma, que condicionan su constitucionalidad. Por ello, conviene analizar de forma específica los diversos pronunciamientos que la STC 164/2001 contiene respecto de los diferentes preceptos impugnados.

2. Configuración general de la propiedad urbana e incidencia sobre el urbanismo

A) Elementos esenciales de la propiedad urbana

La Ley 6/1998 configuró un modelo de propiedad urbana, desde la perspectiva de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de la misma y en el cumplimiento de su función social, que, en lo esencial, suponía la continuidad del modelo anterior, bien es cierto que, como agudamente afirmó PARADA VÁZQUEZ, con una "modestia reguladora, que se ajusta a la reducción o «jibarización» del derecho urbanístico estatal impuesto por la STC 61/1997, de 20 de marzo"⁽²⁷⁾.

(25) Por lo demás, la inconstitucionalidad global de la disposición final única es rechazada tanto por conexión con la hipotética inconstitucionalidad de otros preceptos, salvo por lo respecta a los artículos 16.1 y 38, como por la falta de precisión en la identificación de los concretos títulos competenciales, como ha quedado señalado, o la omisión de expresa referencia al carácter básico o de otro tipo de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992 expresamente declarados en vigor, dada la derogación de la disposición final única del mismo, aceptado por el Tribunal como error técnico que, sin embargo, no puede llevar a un fallo declarativo de inconstitucionalidad que habría de proyectarse sobre cada uno de los preceptos declarados vigentes, con objeto de examinar su cobertura competencial y carácter (STC 164/2001, FJ 56).

(26) El régimen transitorio establecido en la Ley 6/1998 no puede rechazarse globalmente, *a priori*, porque "a la entrada en vigor de la LRSV, la propiedad urbana se define y disfruta mediante técnicas urbanísticas (instrumentos de planeamiento, técnicas de equidistribución); y no es reprochable que el Estado parta de la existencia de aquellas técnicas urbanísticas y que en relación con ellas disponga la eficacia más o menos inmediata de sus «condiciones básicas». Es claro, en todo caso, que ni la mención de concretos instrumentos o técnicas urbanísticas (aprobación inicial y revisión del planeamiento general, aprobación definitiva del procedimiento de distribución de beneficios y cargas) impone esas categorías urbanísticas a las Comunidades Autónomas, ni impide que por medio de otras técnicas urbanísticas cada Comunidad Autónoma acelere la adecuación de su Derecho urbanístico a la LRSV" (STC 164/2001, FJ 52).

(27) J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 66.

Sin embargo, la esencia de la propiedad urbana —equidistribución, remisión al planeamiento, reparto de plusvalías y dirección del proceso urbanizador y edificatorio por la Administración—, quedó perfectamente plasmada en diversos preceptos de la Ley 6/1998. Así, si el artículo 5 estableció que "las leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones", imponiendo la equidistribución, el artículo 2 previó la remisión al planeamiento del concreto régimen urbanístico de cada porción del territorio, el artículo 3 consagró la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, al prescribir que "la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, se producirá en los términos fijados por la presente Ley y las demás que sean de aplicación", y, finalmente, el artículo 4 repartió papeles entre los diferentes operadores urbanísticos atribuyendo la dirección del proceso urbanizador y edificatorio a la Administración, estableciendo la obligación de los propietarios de contribuir al proceso e imponiendo a los poderes públicos la obligación de suscitar en la medida más amplia posible la participación privada, independientemente de a quien corresponda la propiedad del suelo.

Equidistribución, planeamiento, recuperación de plusvalías y colaboración pública y privada bajo la dirección de la Administración aparecen así como los puntos de partida definitorios de la propiedad urbana. No es extraño, por ello, que la discusión comenzase por ellos.

B) Equidistribución

La previsión en la legislación estatal de un modelo equidistributivo de propiedad urbana para compensar las desigualdades generadas por el planeamiento y hacer posible la participación de la comunidad en las plusvalías fue ya considerada conforme con la Constitución por el Tribunal Constitucional al declarar la constitucionalidad del art. 3.1 del TRLS'92 [STC 61/1997, FJ. 14 a)]. Con tal antecedente, resultaba previsible que el juicio de constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 6/1998 no resultase muy diferente.

Así, la llamada a la equidistribución plasmada en el artículo 5 de la Ley 6/1998, quicio del modelo urbanístico español desde 1956, y aun antes, desde el momento en que se puso en cuestión el urbanismo de obra pública⁽²⁸⁾, es entendida por el Tribunal Constitucional como

(28) *Idem*, pp. 1-28.

mandato que "pretende garantizar la igualdad de los propietarios urbanos", lo que hace "inegable, entonces, la conexión elemental entre la norma impugnada y el art. 149.1.1 CE" (STC 164/2001, FJ 10). El hecho de que el artículo 5 de la Ley 6/1998 prevea que los beneficios y cargas derivan del planeamiento, sea éste cual sea, no genera su inconstitucionalidad porque "la previsión de «planeamiento» urbanístico, como instrumento para la configuración y ejercicio de la propiedad urbana, está amparada por la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE" (STC 164/2001, FJ 10). El precepto ha sido declarado, por ello, ajustado a la Constitución.

Mayor interés suscita el reproche de inconstitucionalidad que se realiza al inciso del artículo 5 que impone la equidistribución en "cada actuación urbanística", que hace pensar que ésta ha de limitarse al concreto ámbito de las mismas, esto es, a las diferentes unidades de ejecución. Tal interpretación de la legislación estatal implicaría la inmisión de ésta en el ámbito de las técnicas urbanísticas, hasta el punto de hacer cuestionables técnicas equidistributivas trascendentes de la unidad de ejecución. Pues bien, el Tribunal sale al paso de dicha interpretación entendiendo que, si bien "el mandato de equidistribución «en cada actuación urbanística» es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios", dicha exigencia constituye "una norma mínima de equidistribución reconducible a la competencia de igualación del Estado ex art. 149.1.1 CE", lo que no impide a cada Comunidad "imponer otros ámbitos y técnicas complementarios de equidistribución" (STC 164/2001, FJ 10). Así pues, la equidistribución viene imperativamente impuesta por la legislación estatal en "cada actuación urbanística", mientras que más allá dependerá de la voluntad del legislador autonómico. Ahora bien, el mandato equidistributivo proyectará sus efectos sobre la legislación autonómica y sobre la propia práctica urbanística, pues si respecto de la primera se erige en parámetro de control de constitucionalidad, respecto de la segunda actúa como guía y marco de actuación, de manera que cualquier desviación de la equitativa distribución de beneficios y cargas en una concreta actuación urbanística acabará suponiendo una vulneración de la legislación estatal. En cualquier caso, concluye el Tribunal Constitucional, "es claro que el art. 5 LRSV no impone un modelo concreto de equidistribución" (STC 164/2001, FJ 10)⁽²⁹⁾.

(29) Por otra parte, y en la práctica urbanística, ésta es una cuestión decisiva, el Tribunal Constitucional entendió que "la referencia del art. 5 LRSV a que la distribución de cargas y beneficios deba ser «en proporción a sus aportaciones» no puede ser cuestionada. En primer lugar, es innegable que el criterio proporcional sirve al objetivo igualador, por lo que *a priori* nos encontramos en el ámbito competencial estatal derivado del art. 149.1.1 CE. En segundo lugar, a cada Comunidad Autónoma corresponde precisar, a través

C) Remisión al planeamiento

La remisión legal al planeamiento urbanístico del concreto régimen urbanístico de los terrenos es ya tradicional en nuestro ordenamiento urbanístico y, con la debida motivación⁽³⁰⁾, no ha sido cuestionada por los Tribunales de Justicia⁽³¹⁾. El artículo 2 de la Ley 6/1998, fiel a esa tradición, establece, por un lado, que "las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios" y, por otro, como consecuencia lógica de lo anterior, pues en otro caso resultaría inviable dicha norma, "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes". Determinaciones de planeamiento e indemnizabilidad, como regla general, constituyen elementos esenciales de las condiciones básicas definidas por el legislador estatal. El contenido del derecho de propiedad sobre el suelo resulta así delimitado por el planeamiento urbanístico, de acuerdo con la ley y, por ello, éste no confiere derechos indemnizatorios. Cuando en la propiedad se integren aprovechamientos urbanísticos, y se impongan las consiguientes cargas, la equidistribución hará innecesaria la indemnización (aunque ocasionalmente hagan falta ciertas compensaciones), mientras que cuando no se reconozcan tales aprovechamientos, ni se impongan cargas, la equidistribución no será precisa.

de las técnicas urbanísticas oportunas, qué concreto criterio proporcional debe regir en su ámbito territorial, con lo que en todo caso queda preservada la integridad de la competencia urbanística autonómica" (STC 164/2001, FJ 10).

(30) Por todas, SSTs de 23 de abril de 1998 y 8 de mayo de 2000 (Arz. 3102 y 4086).

(31) Sobre la cuestión, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 178-190, 430-438. Como señala la STS de 31 de julio de 1991 (Arz. 6715), "el ordenamiento jurídico urbanístico tiene una estructura bifásica, precisamente anunciada en ese artículo 76 del Texto Refundido integrándose así, por una parte por la Ley y sus Reglamentos de desarrollo; y por otra, por el planeamiento al que se remite aquella normativa primaria para lograr una concreción espacial de sus criterios, pero siempre sin detrimento de una clara subordinación jerárquica del planeamiento a la regulación general contenida en aquella normativa". Y es que, según afirma la STS de 5 de diciembre de 1989 (Arz. 9107), "el ordenamiento urbanístico tiene una estructura integral y jerarquizada por la que, partiendo de la Ley del Suelo, y los Reglamentos que la desarrollan, pasando por los distintos Planes de Ordenación en sus diversos grados jerárquicos y terminando en los sistemas de ejecución de los mismos y en los actos de edificación y uso del suelo, se pretende definir el estatuto urbanístico de todas y cada una de las parcelas del territorio nacional". Éste es, pues, el objetivo, la definición del estatuto urbanístico de todo el territorio nacional.

El reproche de inconstitucionalidad se articula, nuevamente, denunciando la imposición encubierta de un modelo urbanístico a través del aparente establecimiento de las condiciones básicas. Sin embargo, para el Tribunal Constitucional "el planeamiento urbanístico es, en el contexto del art. 2.1 LRSV, cualquier instrumento de ordenación urbanística que permita, en cada concreta ciudad, el ejercicio de las facultades urbanizadoras y edificatorias establecidas por la LRSV para cada clase de suelo. Por lo dicho es claro que el art. 2.1 LRSV está amparado por la competencia estatal enunciada en el art. 149.1.1 CE. Añadamos que no es adecuada aquí la invocación de la STC 61/1997, FJ 14: en este fundamento se enjuiciaban los arts. 3.1, 3.2 c) y 4.1 TRLS, ninguno de los cuales guarda conexión directa con el art. 2.1 LRSV" (STC 164/2001, FJ 8).

Por lo que se refiere a la no indemnizabilidad establecida en el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 6/1998 el Tribunal la..... a la impugnación de los artículos 41 a 44 de la misma, que son los realmente cuestionados por los recurrentes. Por ello, se rechaza la inconstitucionalidad del precepto sin mayores consideraciones sustantivas acerca de la legitimidad constitucional de la regla comentada. El juicio sustantivo de constitucionalidad del derecho urbanístico sigue ausente de la jurisprudencia constitucional⁽³²⁾.

D) Reparto de plusvalías

El artículo 3 de la Ley 6/1998 no fue recurrido, aunque sí lo fueron los que establecen el concreto reparto de plusvalías en las diferentes clases y categorías de suelo, esto es, los artículos 14.2.c) y 18.4 de la misma. Ahora bien, los recursos no cuestionaban en modo alguno la esencia misma del reparto de plusvalías, de la participación de la comunidad en las mismas, que se asume como elemento esencial de la propiedad urbana, sino, de forma mucho menos trascendente, la concreta regulación que de la misma realizó el legislador estatal, a la cual, como en otras ocasiones, se imputa la imposición encubierta de un concreto modelo urbanístico a Comunidades Autónomas y Municipios (STC 164/2001, FFJJ 22 y 30). Sin embargo, como luego

(32) Dice a este respecto el Tribunal Constitucional lo siguiente: "Pues bien, la tacha de inconstitucionalidad no la refieren los Diputados a la regla de la no indemnizabilidad; ni siquiera a la remisión de las excepciones «a las leyes». Impugnan los recurrentes ciertos preceptos (arts. 41 a 44 LRSV) a los que consideran receptivos de la remisión del art. 2.2 LRSV y de los que denuncian la utilización de categorías típicamente urbanísticas. En suma, impugnan los recurrentes normas que no están contenidas en el art. 2.2 LRSV. Por ello, el enjuiciamiento de estos reproches sólo podrá tener lugar en relación con las normas propiamente cuestionadas" (STC 164/2001, FJ 8).

expondré, el Tribunal Constitucional considera suficiente el margen de disposición otorgado a las Comunidades Autónomas por las normas de la Ley 6/1998 en esta materia.

E) Dirección pública del proceso urbanizador y edificatorio y participación de la iniciativa privada en el mismo

El reparto de papeles entre los diferentes operadores urbanísticos constituye hoy día quizá el elemento fundamental que determinará la evolución futura del derecho urbanístico y del urbanismo mismo. En nuestro país, desde 1956, con importantísimos precedentes desde la obra de CERDÁ, Administración y propietarios han sido los protagonistas fundamentales de la actividad urbanística. Esa es la apariencia. La realidad, especialmente en los últimos tiempos, es que Administración y empresarios inmobiliarios, grandes grupos inmobiliarios y, más recientemente, la banca, convertidos en propietarios del suelo, han asumido ese protagonismo.

Paralelamente, en una curiosa vuelta a un "remoto" pasado⁽³³⁾, se vienen recuperando en los últimos años en el ámbito del urbanismo técnicas concesionales que tratan de insertar en la práctica urbanística al "urbanizador" por cuenta de los propietarios y seleccionado por la Administración⁽³⁴⁾. Así, del deber de urbanizar como fundamental

(33) M. BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español*, Montecorvo, Madrid, 1973, *in totum*; "Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico" y "El derecho urbanístico de la Restauración a la II República (1876-1936): crisis de los Ensanches y las dificultades para alumbrar un nuevo modelo jurídico-urbanístico", ambos en *Ciudad y Territorio*, n.º 1/1996, monográfico sobre *Siglo y medio de urbanismo en España*, 1996, pp. 27 y ss. y 60 a 71 respectivamente; y J. C. TEJEDOR BIELSA, *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 42-50. Además del resto de trabajos recogidos en el número monográfico citado, desde la perspectiva que ahora interesa, que no es otra que la de la recuperación de técnicas ya anteriormente reguladas y utilizadas en nuestro urbanismo histórico, resulta de gran interés, por su agudo y atinado tono crítico, J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho urbanístico*, cit., pp. 2-28. Con él puede convenirse, efectivamente, en que, pese a la unanimidad doctrinal acerca de la modernidad y superioridad del sistema de la Ley del Suelo de 1956 sobre la legislación liberal decimonónica de ensanche y reforma interior y la legislación de régimen local anterior a la misma, "es justamente en 1956 cuando surge en nuestra patria, y no antes, el urbanismo montañés y especulativo, de marchas y contramarchas, que venimos padeciendo desde aquella fecha".

(34) Terceros urbanizadores por cuenta de la Administración los ha habido en nuestro derecho histórico. Ya la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, al regular la expropiación para la reforma interior de las poblaciones que reuniesen "por lo menos 50.000 almas", sometiendo en su totalidad a enajenación forzosa a tales efectos no sólo las fincas que ocupasen el terreno indispensable para la vía pública, sino también las que en todo o en parte estuviesen emplazadas dentro de las dos zonas laterales y paralelas a dicha

deber de los propietarios para activar el proceso urbanizador y edificatorio, el derecho urbanístico habría pasado a imponer a éstos el exclusivo deber de financiar la urbanización, que sería ejecutada bajo responsabilidad pública por el agente seleccionado por la Administración. La obra urbanizadora volvería a ser, de este modo, lo que nunca había dejado de ser, una obra pública⁽³⁵⁾.

A la cuestión dedicó la Ley 6/1998 su artículo 4³⁶), objeto de recurso de inconstitucionalidad en todos sus apartados. Para el Tribunal Constitucional "de una lectura conjunta de los tres apartados

vía, no pudiendo sin embargo exceder de veinte metros el fondo o latitud de las mencionadas zonas, permitía a los Ayuntamientos ejecutar las obras de reforma interior directamente o mediante concesionario. La adjudicación tenía lugar siempre en pública subasta, versando la licitación sobre el valor que se atribuyese a los solares regularizados después de ejecutadas las obras del proyecto, y descontados de dicho valor los gastos precisos para su completa terminación, y abonándose el importe resultante del proceso de licitación por el concesionario al Ayuntamiento. En suma, el concesionario adquiría la plusvalía al Ayuntamiento y no a los propietarios, a los cuales se indemnizaba sin tener en cuenta el proyecto de mejora, saneamiento o reforma interior. Posteriormente, la Ley sobre obras de mejora, saneamiento y reforma interior de las grandes poblaciones de 18 de marzo de 1895, introdujo algunas novedades en el régimen precedente y, en particular, otorgó primacía a la ejecución mediante concesión oponiéndose ciertos obstáculos a la ejecución directa por la Administración de las obras.

(35) Lo que conduce directamente a examinar el régimen jurídico al que ésta obra pública ha de quedar sujeta y, en particular, a la aplicabilidad a la misma de la normativa de contratación de las Administraciones públicas, cuestión a la que atiende la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001, que supone, nada más y nada menos, la imposición en la actividad urbanizadora de la normativa europea sobre contratación pública, al resolver dos cuestiones prejudiciales afirmando que "la Directiva se opone a una legislación nacional en materia de urbanismo que permite, apartándose de los procedimientos previstos por la Directiva, la realización directa por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado de una obra de urbanización, con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia, cuando el valor de dicha obra sea igual o superior al umbral fijado por la Directiva", pronunciamiento contrario, por cierto, a las conclusiones del Abogado General, Ph. Léger, presentadas el 7 de diciembre de 2000, que proponían responder a la primera cuestión prejudicial afirmando la compatibilidad de la legislación urbanística y la normativa de contratación pública, por quedar la cuestión controvertida fuera del ámbito de aplicación de ésta. En la legislación autonómica, en todo caso, la exigencia de la observancia de la normativa de contratación pública, sin llegar a afectar todavía la sistema de compensación, ya ha comenzado. Sobre la Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001, J. C. TEJEDOR BIELSA, "Contratación de la obra pública urbanizadora y sistema de compensación. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001", de próxima publicación.

(36) El apartado segundo del precepto fue significativamente modificado durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley remitido por el Gobierno, que decía que "la gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirá cuando ésta no alcanzase a cumplir los objetivos necesarios", manifiesta declaración de la subsidiariedad de la acción pública urbanística.

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" (STC 164/2001, FJ 9), es más, señala el Tribunal que "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 (art. 38 CE) en relación con un bien escaso como es el suelo" (STC 164/2001, FJ 9).

Definido del modo señalado el papel abstracto que corresponde a operadores públicos y privados de conformidad con el artículo 47 de la Constitución, al amparo de la competencia estatal del artículo 149.1.1 de la Constitución⁽³⁷⁾, el protagonismo normativo corresponde a las Comunidades Autónomas, que son las constitucionales y estatutariamente encargadas de regular "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" (STC 164/2001, FJ 9). Por tanto, la regulación de la gestión urbanística, en la que se incardinaria la del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, está plenamente comprendida en la exclusiva competencia urbanística autonómica respetando la dirección pública de la acción urbanística y la participación de los particulares, ostenten o no la propiedad de los terrenos, en la misma.

(37) En la STC 164/2001 (FJ 9) se rechaza la posible cobertura constitucional de normas estatales en esta materia en los artículos 149.1.13, que ha de ser objeto de interpretación estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico [STC 61/1997, FFJJ 24.d) y 36], y 149.1.18 de la Constitución, dado que lo regulado es "la participación urbanística de propietarios y empresarios, y no la participación del público en la acción urbanística de la Administración" a la que se refiere el artículo 6 de la Ley 6/1998, lo que conduce directamente al título competencial del artículo 149.1.1 de la Constitución (STC 164/2001, FJ 9).

Parece posible rechazar, en consecuencia, una hipotética legislación estatal que definiera un concreto modelo de gestión urbanística desarrollando, en cualquier sentido, los papeles respectivos de los diferentes operadores restringiendo el margen de maniobra constitucionalmente reconocido a los legisladores autonómicos. La opción por un sistema que desvincula la ejecución de la obra urbanizadora, que no su financiación, de la propiedad, o por el mantenimiento del tradicional sistema compensatorio como sistema fundamental de gestión urbanística deberá adoptarse, sólo puede adoptarse, salvo que una ley de armonización lo hiciese, en la legislación autonómica.

Coherente con tales planteamientos, el Tribunal Constitucional interpreta los tres apartados del artículo 4 de la Ley 6/1998 privándoles de cualquier contenido lesivo de la competencia autonómica. Así, considera que la referencia a la "acción urbanística de los entes públicos" del apartado primero "no atribuye necesariamente a los propietarios la iniciativa urbanística; menos aún excluye a otros agentes económicos de las labores de transformación del suelo", pues "la participación o iniciativa de los propietarios en la transformación del suelo (urbanización) vendrá determinada, entonces, por la regulación de los sistemas o instrumentos de ejecución en cada legislación urbanística autonómica"; entiende que el apartado segundo se limita a imponer "un mandato de promoción de la participación privada allí donde la actuación urbanística no sea particular, sino administrativa" sin que ello suponga que "se impone sistema alguno de ejecución, tampoco se predetermina quién, cómo, o cuándo puede o debe participar", pues "estas opciones normativas corresponden al legislador autonómico"; y afirma que el apartado tercero "se limita a prever la posible participación de propietarios y empresarios, pero no regula ninguna concreta forma de participación, y ello nos permite concluir que estamos ante una condición básica para la igualdad de los propietarios y empresarios urbanísticos de España" sin que se condicione la competencia autonómica para regular los sistemas de actuación, pues será "en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma donde se precise el régimen de los posibles sistemas de actuación pública y, en la misma medida, el grado de participación o iniciativa de los distintos sujetos económicos (no necesariamente propietarios)" (STC 164/2001, FJ 9).

Resulta concluyente en este punto, por tanto, la jurisprudencia constitucional, bien expresiva de la competencia sin contenido que el Tribunal Constitucional parece reconocer al Estado en la materia que nos ocupa. La condición básica para la igualdad de los propietarios y empresarios urbanísticos de España permite a los legisladores autonómicos precisar el régimen de los posibles sistemas de actuación

pública y, en la misma medida, el grado de participación o iniciativa de propietarios y empresarios. Precisamente por ello, la norma estatal no garantiza, porque según la jurisprudencia constitucional no podría hacerlo, la igualdad que pretende salvaguardar.

F) La participación en el urbanismo y el derecho a la información urbanística

Participación de la iniciativa privada y participación ciudadana en la actividad urbanística son netamente diferenciadas, así debe ser, por el Tribunal Constitucional. El artículo 6 de la Ley 6/1998 impone a la legislación urbanística la garantía de participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la genérica información urbanística de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares, y el derecho específico a la información escrita del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado. Para el Tribunal Constitucional "tanto el mandato de participación pública como los derechos informativos (de acceso y prestacional) son reconducibles a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), sin simultánea invasión de las competencias urbanísticas autonómicas", sobre todo porque "el carácter eminentemente abstracto del art. 6 LRSV ni impone técnica urbanística alguna a las Comunidades Autónomas ni predetermina un único modelo de participación e información ciudadanas" (STC 164/2001, FJ 11).

3. Clasificación del suelo

A) Régimen de clasificación en la Ley 6/1998 antes y después del Real Decreto-Ley 4/2000

Ya la STC 61/1997 se abordó el tema de la clasificación del suelo, admitiéndose la competencia estatal para regularla como sustrato para el establecimiento de las condiciones básicas garantes de la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes que de la misma derivan⁽³⁸⁾. Ahora bien, en la misma

(38) Así, en relación con el artículo 3.2.c) el Tribunal Constitucional ratificó la competencia estatal como presupuesto para la concreción de las condiciones básicas [STC 61/1997, FJ. 14.b)], consideró, al enjuiciar el artículo 9.1, constitucional la definición por el legislador estatal de las clases de suelo por su relación con el derecho de propiedad urbana, de manera que el suelo no urbanizable es aquel en que no puede darse esta forma de pro-

sentencia advirtió también el Tribunal, como hizo constantemente en relación con las más diversas cuestiones, que "dada la naturaleza artificial de la propiedad urbana, parece claro que la legislación del Estado no puede predeterminar el modelo urbanístico por la vía de introducir especies o supuestos —estrictamente urbanísticos— a los que anudar determinadas consecuencias jurídicas, incluyendo las técnicas de calificación y clasificación, los instrumentos de planeamiento, etc, porque tal interpretación de la competencia estatal vaciaría de contenido, al menos potencialmente, la competencia urbanística autonómica (art. 148.1.3º CE) (STC 61/1997, FJ. 21). Una cosa es la modulación del régimen general de valoraciones por razones urbanísticas como la calificación o la clasificación y otra las técnicas de clasificación o calificación en su relación con la propiedad urbana". Es decir, una regulación de la clasificación o la calificación del suelo que trascendiese de lo puramente instrumental, de lo indispensable para concretar las condiciones básicas de la propiedad urbana, prefigurando un modelo urbanístico, sería contraria a la Constitución por resultar lesiva de las competencias autonómicas. La idea está muy presente en la STC 164/2001.

El fundamento esencial sobre el cual se articuló la Ley 6/1998, aprovechando el camino abierto por el Tribunal Constitucional, siguió siendo, como en la normativa urbanística precedente, la clasificación del suelo. Tres son actualmente las clases del suelo establecidas por la legislación estatal. Conforme a los artículos 7 a 11 de la Ley 6/1998 el suelo se clasifica en urbano —que puede hallarse consolidado o no consolidado por la edificación, variando en función de ello su régimen jurídico—, urbanizable —incluido o no en sectores por el planeamiento o, en otro caso, fijados o no los criterios para delimitarlos— y no urbanizable —cuyo régimen de protección o preservación del desarrollo urbano puede ser diverso— o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística, si bien en los municipios que carezcan de planeamiento urbanístico, que pueden contar, si lo admite la legislación autonómica que resulte de aplicación, con instrumentos equivalentes a los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano regulados en la legislación estatal supletoria, podrán existir únicamente, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 6/1998, dos clases de suelo puesto que el

propiedad, suelo urbanizable aquel en el que sí podrá llegar a existir y que, por tanto, se encuentra abierto a un hipotético proceso urbanizador y edificatorio, y, en fin, suelo urbano aquel en el que ya se ha consolidado la propiedad urbana (STC 61/1997, FJ. 15.a); y postuló, al afrontar el análisis de los artículos 15, 16.1 y 2; y 17, su conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias en cuanto definen el suelo no urbanizable como ámbito donde no puede darse la propiedad urbana (STC 61/1997, FJ. 16).

suelo que no tenga la condición de urbano de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 8 de dicha norma tendrá necesariamente la consideración de suelo no urbanizable.

Indudablemente, la gran novedad de la Ley 6/1998 fue la pretendida conversión del suelo urbanizable en la clase de suelo residual, esto es, la resultante de la aplicación de los criterios reglados de clasificación del suelo urbano y reductores de la discrecionalidad en la clasificación del suelo no urbanizable. Sin embargo, esta pretensión de la norma estatal, expresada como tal en el apartado segundo de su exposición de motivos al señalar el propósito de "facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado", difícilmente podía hacerse realidad con un régimen de clasificación del suelo que, aun alterando la clase residual, otorgaba un amplio margen de discrecionalidad para clasificar el suelo no urbanizable, en el que, como ha señalado la doctrina, cabía distinguir el directo y especialmente protegido como resultado de la aplicación de leyes o instrumentos de ordenación sectoriales prevalentes respecto del planeamiento urbanístico, el protegido por éste conforme a los criterios legalmente establecidos y el preservado del desarrollo urbano por considerarlo inadecuado para el mismo⁽³⁹⁾. Tal era la situación antes del Real Decreto-Ley 4/2000 en lo que respecta a la clasificación del suelo, que incidió directamente sobre la misma, suprimiendo el último inciso del punto segundo del artículo 9 de la Ley 6/1998, esto es, la referencia a "aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano" como circunstancia que habilitaba al planificador urbanístico para clasificar terrenos como no urbanizables, con lo cual hizo desaparecer la tercera categoría de suelo no urbanizable anteriormente enunciada.

El régimen jurídico de la clasificación en la Ley 6/1998 suscitaba cierta incertidumbre, no obstante, acerca del alcance de las competencias autonómicas en la materia. En particular, podía discutirse que las normas urbanísticas autonómicas pudiesen establecer nuevas

(39) E. PORTO REY, "Aspectos prácticos y reflexiones...", *cit.*, pp. 163-168; J. C. TEJEDOR BIELSA, "Urbanismo", en *Derecho administrativo. Parte especial*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 569-576; J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho urbanístico*, *cit.*, pp. 101-138; T. QUINTANA LÓPEZ, "Las clases de suelo", en *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 193-318, especialmente, 202-208; R. SANTOS Díez y J. CASTELAO RODRÍGUEZ, en *Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril*, El Consultor, Madrid, 2000, pp. 97-107; o B. OTAZU AMATRIAIN, en *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 249-256.

clases de suelo con un régimen jurídico específico, aun clasificándose también los terrenos afectados conforme a la legislación estatal, o criterios complementarios de clasificación respecto de los establecidos en la legislación estatal. Lo que estaba claro era que las clases autonómicas de suelo o los criterios complementarios de clasificación debían resultar compatibles con las clases y criterios diseñados por el legislador estatal. En mi opinión, ya anteriormente expresada⁽⁴⁰⁾, la equivalencia, teniendo presentes los pronunciamientos de la STC 61/1997, debiera ser entendida de forma flexible y no como simple posibilidad de alterar el *nomen iuris* de cada clase de suelo, algo que, por lo demás, tendría un escaso sentido y nulos efectos prácticos y diferenciales. Ahora bien, ello no debiera suponer que las Comunidades Autónomas puedan impedir la aplicación de las "condiciones básicas" que, en relación con la propiedad urbana, establezca el legislador estatal. Lo que ocurre es que el margen que proporciona la legislación estatal para realizar tal interpretación, aun antes de la reforma realizada mediante el Real Decreto-Ley 4/2000 (no digamos ya tras ella), resulta extremadamente estrecho. La posibilidad de que tales clases "equivalentes" al suelo urbano, urbanizable y no urbanizable puedan definirse sobre la base del establecimiento de criterios de clasificación diferentes o adicionales respecto de los establecidos en la legislación estatal podría descartarse conforme a una interpretación sistemática de la Ley 6/1998, ya que cuando el legislador estatal ha querido admitir criterios complementarios de clasificación lo ha dicho expresamente. Así, junto a la genérica posibilidad de establecer clases equivalentes de suelo existente en todas las Comunidades, en los territorios insulares (Comunidades balear y canaria), y sólo en ellos (durante la tramitación parlamentaria se rechazó la inclusión del montañoso País Vasco), la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta la relevancia del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable, exigida muy especialmente por el sector turístico, con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio (Disposición adicional cuarta de la Ley 6/1998). No debiera pues entenderse que la referencia a clases equivalentes de suelo que contiene la Ley 6/1998 permite establecer criterios adicionales de clasificación de suelo (haciendo resurgir, por ejemplo, criterios urbanísticos para la clasificación de suelo urbanizable y no urbanizable), lo cual, desde la perspectiva competencial resulta bien cuestionable, al predeterminar la normativa estatal, más

(40) J. C. TEJEDOR BIELSA, "Urbanismo", cit., p. 576.

allá de lo estrictamente indispensable para la definición de las "condiciones básicas", el régimen "urbanístico" de la clasificación del suelo.

En cualquier caso, como señalaba anteriormente, aun cuando la Ley 6/1998 transformó el régimen jurídico de la clasificación del suelo y la práctica de la misma, el resultado final dependía, en primera instancia, de lo establecido en la legislación autonómica y, a la postre, de la planificación. Sería, en definitiva, el planeamiento general el que adoptase, incluso sobre la base de criterios de oportunidad, discrecionales, acerca de la adecuación al modelo de desarrollo urbano, las decisiones procedentes sobre el ámbito del suelo no urbanizable. El planificador delimitaría el ámbito del suelo urbano, diseñaría un modelo de desarrollo urbano y definiría en función del mismo el ámbito del suelo no urbanizable, de manera que el suelo urbanizable así clasificado residualmente resultase coherente con dicho modelo.

Es llegados a este punto cuando hay que analizar la incidencia que sobre el régimen de clasificación de la Ley 6/1998 tuvo la reforma realizada mediante el Real Decreto-Ley 4/2000. En su actual redacción, dispone el punto segundo del artículo 9 de la Ley 6/1998 que "tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: 2º. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales", habiéndose suprimido, por tanto, el inciso "así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano". Ello implica, ni más ni menos, la supresión de la tercera de las categorías de suelo no urbanizable que había reconocido la doctrina en la Ley 6/1998, precisamente la categoría en la que la discrecionalidad era mayor, abarcando, incluso, criterios de oportunidad. Pero lo que verdaderamente pretende el Real Decreto-Ley 4/2000 no es ya limitar la discrecionalidad administrativa para diseñar un modelo territorial a través de la planificación urbanística sino, simplemente, eliminarla, con o sin advertir que con ello se está eliminando la facultad misma de gobernar el propio territorio.

Cierto es, no obstante, que todavía tiene la norma algún margen interpretativo, ya que, gracias a la remisión a la letra anterior en el apartado segundo del artículo 9, los motivos de protección resultan extraordinariamente variados y podrán ser explotados al máximo por el planificador. Así, para clasificar suelo no urbanizable se podrán esgrimir motivos agrícolas, forestales, ganaderos, riquezas naturales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, cul-

turales, riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial o limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. Pero será la Administración la que deberá acreditar la concurrencia de alguno de dichos motivos para clasificar el suelo como no urbanizable excluyéndolo, por tanto, de la categoría residual del urbanizable y privando a sus titulares del derecho a promover la transformación del mismo. Téngase en cuenta, a este respecto, que el artículo 10 de la Ley 6/1998 continúa estableciendo que "el suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable". El suelo urbanizable, en consecuencia, se contempla como categoría residual resultante del mantenimiento de los criterios reglados de clasificación del suelo urbano y la introducción de criterios igualmente reglados de la del suelo no urbanizable, si bien la contradicción entre la definición del suelo urbanizable como aparente clase de partida, pues tal clasificación corresponderá a los terrenos salvo que concurren las circunstancias que los hagan urbanos o no urbanizables, y el hecho de que no haya suelo urbanizable sin planeamiento urbanístico resulta evidente.

En todo caso, el planeamiento urbanístico, de consolidarse el régimen de clasificación del suelo querido por el Real Decreto-Ley 4/2000, habría quedado convertido en poco más que un plan de ordenación del suelo urbano y de protección de determinadas zonas, habiendo sido privado de margen suficiente para ordenar de forma efectiva el desarrollo urbanístico de la ciudad. Frente a ello, frente a la negación de que las "razones urbanísticas" vinculadas a la definición de un modelo de desarrollo urbano, de un modelo territorial, de asentamiento de la población y usos del territorio, sean razones de interés general que justifiquen la adopción de decisiones de clasificación del suelo es necesario reaccionar, recordando que la inclusión por parte del planeamiento urbanístico de todo el suelo en una de las clases establecidas en la legislación aplicable sirve, desde la perspectiva de cada propietario de terrenos, no sólo para concretar el régimen urbanístico y sistema de valoración aplicable a cada una de los predios objeto de clasificación, sino también para diseñar el modelo de desarrollo urbano que desea para sí cada municipio.

Si el régimen de clasificación inicial de la Ley 6/1998 se limitaba, adecuadamente interpretado, a servir de base para el establecimiento de las condiciones básicas de la propiedad urbana en cada clase de suelo que, *a posteriori*, una vez aprobado el planeamiento preciso, permiten conocer a cada propietario sus derechos y deberes, el

régimen de clasificación resultante de la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 4/2000 invade abiertamente las competencias autonómicas y locales para regular la clasificación como técnica urbanística y, posteriormente, aplicarla, definiendo el concreto modelo territorial mediante los correspondientes instrumentos de planeamiento. El legislador estatal, a través del citado Real Decreto-Ley, no abordó únicamente la regulación de las "condiciones básicas" sino que, manipulando la competencia que le permite establecerlas, invadió totalmente el campo de las técnicas y los objetivos urbanísticos⁽⁴¹⁾.

B) Clasificación como sustrato de condiciones básicas y como técnica urbanística. Distinción competencial en la STC 164/2001

a) Enjuiciamiento genérico de la utilización de la clasificación como base para ejercer la competencia estatal del artículo 149.1.1 de la Constitución en relación con la propiedad urbana

La STC 164/2001, aun declarando la conformidad con la Constitución de los artículos 7 a 11 de la Ley 6/1998, lo ha hecho imponiendo una determinada interpretación de los mismos que, en

(41) Interesantes y decisivos problemas suscita la omisión de un régimen transitorio en el Real Decreto-Ley 4/2000, lo cual, a priori, podría permitir afirmar que resultaba inmediatamente aplicable desplazando, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la normativa autonómica, o el planeamiento urbanístico, que resultasen incompatibles con el mismo. Si tal situación, por sí misma, podría plantear notables problemas, éstos se agravarían de advertirse la posible incidencia de la nueva normativa estatal ya no sobre planeamiento vigente y, en su caso, en ejecución, sino sobre planeamiento en curso de aprobación. Sin embargo, el Real Decreto-Ley 4/2000 se limitó a reformar aspectos concretos de una norma, la Ley 6/1998, que sí contenía un concreto régimen transitorio y que, además, proyectó sus efectos sobre otras, autonómicas fundamentalmente, que también contienen un régimen transitorio. Recuérdese que, conforme a la disposición transitoria segunda de la Ley 6/1998 "el planeamiento general vigente a la entrada en vigor de la presente Ley deberá adaptar su clasificación de suelo a lo dispuesto en ella cuando se proceda a su revisión", mientras que, conforme a la disposición transitoria tercera de la misma Ley, "el planeamiento general en tramitación a la entrada en vigor de esta Ley podrá seguirse tramitando sin adaptar sus clasificaciones de suelo a la misma", entendiéndose por tal planeamiento general en tramitación "al planeamiento general, o su revisión, en cuya tramitación haya recaído acuerdo de aprobación inicial". Así pues, el régimen establecido en la Ley 6/1998, tras la reforma realizada mediante el Real Decreto-Ley 4/2000, no sería de aplicación en los municipios que contasen con planeamiento general vigente hasta que éste fuese revisado. En aquellos municipios en los que la revisión del planeamiento general hubiese sido aprobada inicialmente a su entrada en vigor, el nuevo régimen de clasificación tampoco resultaba de aplicación y no era preciso adaptar el documento en tramitación a los nuevos criterios. En esta línea, J. M. MERLEO ABELA, *Régimen jurídico y gestión del suelo urbano y urbanizable. Legislación estatal y autonómica*, CISS Praxis, Barcelona, 2000, pp. 954-956; así como, en términos menos concluyentes, E. PORTO REX, "Aspectos prácticos y reflexiones...", cit., p. 178.

líneas generales, implica el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de la competencia para establecer los criterios reductores de la discrecionalidad de la clasificación de los terrenos y, a la postre, la competencia autonómica y local para aplicarlos, definiendo el concreto modelo territorial en cada caso. Nuevamente el reconocimiento de la genérica competencia estatal sin la paralela admisión de la posibilidad de articularla técnicamente (mediante la regulación de técnicas urbanísticas, entendiéndose bien), aboca al legislador estatal a una regulación imposible. La labor de "microcirugía" competencial que el Tribunal Constitucional se empeñó en realizar en la STC 61/1997 ha agravado notablemente el cuadro clínico del derecho urbanístico español como resultado de la STC 164/2001. Veamos cuáles son los pronunciamientos fundamentales de esta última sentencia en relación con la clasificación y, especialmente, en relación con la clasificación del suelo no urbanizable y urbanizable.

La previsión de tres clases de suelo y la cuestión de las clases equivalentes es analizada por el Tribunal Constitucional al enjuiciar el artículo 7 de la Ley 6/1998, al rechazarse por los recurrentes "la competencia estatal para imponer a las Comunidades Autónomas la utilización de una concreta técnica (la clasificación del suelo) para garantizar la igualdad básica en el disfrute de la propiedad del suelo" (STC 164/2001, FJ 12, AH 13). Rechazo de la mayor, por tanto, de la imposición de la clasificación, que no impedirá, subsidiariamente, la simultánea censura de la menor, la concreta regulación de la clasificación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha ratificado la cobertura competencial de la regulación instrumental por el Estado de la clasificación, pero lo ha hecho recordando, primero, que "del simple establecimiento de una clasificación tripartita del suelo no podía deducirse la prefiguración por el legislador estatal de un concreto modelo urbanístico", ni podría el Estado, lógicamente, pretenderlo así, aun de forma velada o indirecta; y, segundo, que el reconocimiento de tal competencia estatal, puramente instrumental desde la perspectiva del establecimiento de las condiciones básicas y sólo en esa precisa medida constitucionalmente aceptable, "en nada limita la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas a las anteriores" (STC 164/2001, FJ 12).

En suma, el Estado puede, como ocurre en otros supuestos, aludir instrumentalmente a una técnica urbanística cuál es la clasificación, "servirse de un instrumento técnico específico (como es la clasificación del suelo) en la medida en que resulta indispensable para definir las "condiciones básicas" de ejercicio del derecho de propiedad" (STC 164/2001, FJ 13), pero no puede regularla más allá de lo

necesario, de lo estrictamente preciso para lograr el objetivo, la finalidad que condiciona la competencia estatal que le proporciona cobertura, mucho menos con el propósito de imponer a las Comunidades Autónomas y los municipios una configuración de la misma que incida directamente sobre el modelo urbanístico y la práctica urbanística. Precisamente la afirmación del carácter finalista de la competencia estatal del artículo 149.1.1 de la Constitución va a ser el parámetro utilizado por el Tribunal Constitucional para enjuiciar los criterios de clasificación, esto es, la concreta regulación por el Estado de esta técnica urbanística, establecidos por la Ley 6/1998.

b) Clasificación del suelo urbano

El Tribunal perfila su posición, en el sentido señalado, cuando se enfrenta a la impugnación del artículo 8 de la Ley 6/1998, sobre clasificación del suelo urbano, advirtiendo de nuevo que la competencia estatal para establecer criterios de clasificación viene limitada por la finalidad con la que dicha competencia se le reconoce, la de definir las "condiciones básicas" en el ejercicio de la propiedad, de manera que "estos criterios deben ser los indispensables para esta finalidad, sin llegar a imponer un determinado modelo urbanístico", pues "la opción estatal por la clasificación tripartita del suelo (en el art. 7 LRSV) quedaría privada de su eficacia igualadora si la fijación de los criterios de clasificación (en una de las tres clases de suelo) fuera plenamente disponible por cada una de las Comunidades Autónomas" (STC 164/2001, FJ 13). Así pues, "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" (STC 164/2001, FJ 13), pero sólo en esa medida puede ser abordado por el legislador estatal, que vulnerará la Constitución desde el momento mismo en que, excediéndose al ejercer esa competencia finalista, trate de imponer un concreto modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional considera, aplicando dicha jurisprudencia, que los criterios de clasificación del suelo urbano establecidos por la Ley 6/1998, interpretados en la forma en que lo hace la abogacía del Estado, no condicionan el modelo urbanístico y respetan el ámbito competencial autonómico porque, en primer lugar, "en su referencia al suelo "ya transformado" sólo fija criterios "mínimos", conocidos frecuentemente como determinantes de la urbanización primaria; pero ni precisa cuándo han de considerarse cumplidos aquellos requisitos mínimos, ni impide que aquellos requisitos se complementen al alza por cada Comunidad Autónoma"; en segundo lugar, "el

mismo art. 8 a) LRSV se refiere a un hecho (terrenos «consolidados por la edificación»), pero ni impone categorías ni contiene criterios específicos sobre cuándo se da aquella consolidación, ámbito éste de regulación que por entero queda a cada Comunidad Autónoma; y, finalmente, «la referencia del art. 8 b) LRSV a los terrenos urbanizados «en ejecución del planeamiento» no se acompaña de específicos criterios sobre cuándo ha de considerarse ejecutado el planeamiento, ni sobre qué hipotético instrumento de planeamiento es el ejecutado; estas determinaciones caen en la esfera de decisión de cada Comunidad Autónoma» (STC 164/2001, FJ 13).

Así pues, las Comunidades Autónomas pueden establecer criterios complementarios de los determinantes de la transformación urbanística que hace al suelo urbano por encima de los exigidos por la Ley 6/1998 y los criterios definitorios de la consolidación o no de los terrenos incluidos en el suelo urbano, así como los que permitan afirmar cuándo ha de considerarse ejecutado el planeamiento. La amplitud de las competencias autonómicas es muy notable y, por si no quedase suficientemente claro, el Tribunal se ocupa de recalcarlo advirtiéndole que «cada Comunidad Autónoma podrá establecer otras clases de suelo (y por tanto, otros criterios de clasificación) para fines distintos de la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de la propiedad urbana» (STC 164/2001, FJ 13).

c) Clasificación del suelo no urbanizable

La clasificación del suelo no urbanizable constituye, sin duda, una de las cuestiones más importantes, y de mayor trascendencia práctica, de las abordadas en la STC 164/2001. Y es que la posición del Tribunal Constitucional respecto de los criterios de clasificación de suelo no urbanizable resulta decisiva para permitir que prospere el propósito pretendidamente «liberalizador» de la Ley 6/1998 de restringir las facultades autonómicas y locales para excluir terrenos del desarrollo urbanizador y edificatorio. No es extraño, por ello, que todos los recurrentes impugnasen el artículo 9 de la Ley 6/1998 aun en su versión anterior al Real Decreto-Ley 4/2000 (STC 164/2001, AH 15, FJ 14)⁽⁴²⁾. El Tribunal entiende que este precepto encuentra acomodo en la

(42) Circunstancia ésta de la que advierte expresamente el Tribunal Constitucional justificando la subsistencia del objeto del recurso y de la controversia competencial, si bien el juicio de constitucionalidad, como el Tribunal advierte expresamente, se cñe a la redacción del artículo 9 de 1998, aunque, como explicaré, la aplicación de los argumentos del Tribunal Constitucional a la redacción de 2000 permite intuir cuál es el parecer del Tribunal sobre la misma.

competencia estatal finalista del artículo 149.1.1 de la Constitución, por cuanto «establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: que el suelo sea incompatible con la transformación y que sea inadecuado para un desarrollo urbano», que «sirven así como criterios mínimos de igualación de todos los propietarios de suelo» (STC 164/2001, FJ 14). Ahora bien, el juicio de constitucionalidad no queda completo sin examinar si los criterios de clasificación así establecidos, trascendiendo de lo puramente instrumental respecto de la competencia estatal, se proyectan restrictivamente sobre la autonómica configurando un modelo urbanístico, cuestión en relación con la cual se afirma que «la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el art. 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del art. 9 LRSV» (STC 164/2001, FJ 14).

Comenzando por el primero de los criterios, el de incompatibilidad con la transformación del apartado primero del artículo 9 de la Ley 6/1998, considera el Tribunal que tal incompatibilidad «no la define la propia Ley, sino que provendrá de los «régimenes especiales de protección» establecidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial (del Estado o de Comunidad Autónoma, dependiendo de la materia competencial o sector en que se funde el «régimen especial de protección»», que establecerá también «el régimen de usos del suelo protegido» [STC 164/2001, FJ 14 a)]. Pero es que, además, el Tribunal niega que «la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un «régimen de especial protección» sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable» y, en sentido contrario, afirma «que la enumeración de valores y fines del art. 9.1 LRSV sólo tiene carácter ejemplificativo» [STC 164/2001, FJ 14.a)], lo que proporciona un amplísimo margen competencial a las Comunidades Autónomas y de discrecionalidad a éstas y a los municipios.

Más sutil, aunque no menos contundente, es el juicio de constitucionalidad que el Tribunal realiza del segundo de los criterios de clasificación del suelo como no urbanizable, esto es, la inadecuación para un desarrollo urbano, diciendo en primer lugar, desde una perspectiva subjetiva, que «el juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación» [STC 164/2001, FJ 14.b)], sea pues la Administración de la Comunidad Autónoma o la local, en función de sus respectivas competencias en la materia; para añadir inmediatamente, en el plano objetivo, que «la deficiente ade-

cuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias", precisando, a este respecto, que "al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico" [STC 164/2001, FJ 14.b)]. Nuevamente, los criterios de clasificación enunciados por el legislador estatal son considerados por el Tribunal como meramente enunciativos, asignando, por lo demás, un relevante papel al planeamiento urbanístico, en sintonía con el alcance y contenido de la autonomía local en la materia, con objeto de hacer posible que en el mismo se diseñe un concreto modelo territorial que se articulará, fundamental aunque no exclusivamente, a través de la clasificación.

Es más, por si lo anterior no resultase suficientemente expresivo de la flexible interpretación precisa para poder postular la constitucionalidad de los criterios de clasificación del suelo como no urbanizable, advierte el Tribunal que es precisamente la afirmación del carácter meramente ejemplificativo de las diversas referencias del artículo 9 LRSV a los "planes de ordenación territorial", "legislación sectorial", "planeamiento general" y "planeamiento sectorial", la que permite sostener la constitucionalidad de este precepto. Lejos de entender dichos términos como "imposición de concretos instrumentos urbanísticos a las Comunidades Autónomas, de lo que resultaría una vulneración del orden constitucional de competencias", "es posible entender, en este sentido que el art. 9.1 LRSV traslada al ámbito de la clasificación del suelo, y a los efectos de esta Ley, lo ya dispuesto en otros actos jurídicos que tienen por fin la protección de ciertos bienes naturales o culturales; se puede entender, entonces, que la referencias a la "legislación sectorial", "planes de ordenación territorial", y "planeamiento sectorial" tienen únicamente valor orientativo y ejemplificativo, pues lo único propiamente relevante es —como señala el propio art. 9.1 LRSV en su primera frase— que los terrenos estén sometidos a algún régimen especial de protección, venga ese régimen especial dispuesto en Leyes, planes, proyectos, catálogos o cualesquiera otros actos jurídicos" [STC 164/2001, FJ 14.b)].

La amplitud con la que el Tribunal Constitucional interpreta el artículo 9 de la Ley 6/1998 es tal que llega a negar la existencia de diferencias sustantivas entre el régimen de clasificación previsto en el mismo con carácter general y el que derivaría de la disposición adicional cuarta de la misma Ley 6/1998 para los territorios insulares. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional es categórico si se

advierte que, tras comenzar rechazando que la disposición adicional cuarta contenga un apoderamiento específico a los legisladores autonómicos insulares, concluye afirmando que "lo cierto es que los límites que esta disposición fija al órgano urbanístico clasificador no son materialmente distintos de los que, con carácter general, establecen los arts. 9 y 10 LRSV" (STC 164/2001, FJ 51). Y es que, como advierte el propio Tribunal, "al enjuiciar aquellos preceptos ya precisamos que la apertura de los criterios de clasificación (especialmente, en el art. 9.2 LRSV) suponía un amplio campo de libre configuración para el órgano administrativo competente para la clasificación. Ese margen de libre configuración, que apreciamos en los arts. 9 y 10 LRSV, no difiere del establecido para el suelo insular en la Disposición adicional cuarta LRSV" (STC 164/2001, FJ 51).

En definitiva, advierte el Tribunal al analizar la constitucionalidad de otros preceptos de la Ley 6/1998, "en coherencia con lo señalado al enjuiciar el art. 9.2 LRSV, que la clasificación del suelo no urbanizable común es (a diferencia del suelo no urbanizable de especial protección) una decisión urbanística no condicionada por la LRSV. A los órganos urbanísticos (sean locales, sean autonómicos) corresponde determinar qué parte del suelo municipal es urbanizable y qué parte es no urbanizable común" (STC 164/2001, FJ 32).

Por otra parte, quizá en previsión del juicio de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional se verá abocado a realizar respecto del Real Decreto-Ley 4/2000, afirma "por último, concluyamos que es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad" [STC 164/2001, FJ 14.a)]. No dice el Tribunal Constitucional, aunque la afirmación queda en el aire, que la supresión del segundo de los criterios analizados signifique la inconstitucionalidad de la norma estatal correspondiente. No llega a tanto. Pero el inciso transcrito es, a mi juicio, suficiente *a contrario* para ratificar el veredicto de inconstitucionalidad de la reforma del artículo 9 de la Ley 6/1998 por el Real Decreto-Ley 4/2000, tanto por pretender restringir el margen competencial autonómico como por cercenar el papel que al planeamiento, como instrumento a través del cual se expresa en materia urbanística la autonomía municipal sobre el propio territorio, corresponde.

d) Clasificación del suelo urbanizable

El Tribunal ha tenido también que enjuiciar la constitucionalidad de los criterios de clasificación del suelo como urbanizable. Resueltas las impugnaciones relativas a los criterios de clasificación del suelo

urbano y del suelo urbanizable, el Tribunal Constitucional afirma ahora algo verdaderamente trascendental, esto es, que habida cuenta que el artículo 10 de la Ley 6/1998 establece que el suelo es urbanizable cuando no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, "allí donde la Comunidad Autónoma disfrute de un amplio poder decisorio para la clasificación del suelo como urbano o no urbanizable la clasificación legal residual (urbanizable) ni vacía ni impide el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas" (STC 164/2001, FJ 15), de manera que dependerá de la amplitud del margen para regular y clasificar suelo urbano y no urbanizable la constitucionalidad de la opción por el carácter residual del suelo urbanizable. Dicho de otro modo, unos criterios de clasificación de suelo urbano o no urbanizable excesivamente restrictivos en relación con las competencias autonómicas para incidir sobre la cuestión y las locales para clasificar el territorio en el planeamiento, provocarían la inconstitucionalidad de tal opción por el carácter residual del suelo urbanizable y del sistema de clasificación mismo así configurado. "Pues bien —dice ahora el Tribunal Constitucional—, en relación con lo anterior ya destacamos anteriormente el amplio margen decisorio autonómico que para la clasificación del suelo urbano permite el art. 8 LRSV; y lo mismo hemos dicho para la clasificación del suelo como no urbanizable conforme al art. 9 LRSV. De ello se sigue el amplio margen de opción que a cada Comunidad Autónoma corresponde a la hora de clasificar el suelo como urbanizable" (STC 164/2001, FJ 15). La jurisprudencia constitucional no puede resultar más expresiva ni demoledora respecto del propósito "clasificador" subyacente en la Ley 6/1998 y, muy especialmente, en el Real Decreto-Ley 4/2000.

Pero no queda ahí la interpretación que el Tribunal realiza del artículo 10 de la Ley 6/1998, sino que, sobre la base de la remisión que el propio precepto realiza a "los términos establecidos en la legislación urbanística y planeamiento aplicable", considera que "será entonces cada Comunidad Autónoma —y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación o planificación urbanística— quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad", de modo que, como señala el propio Tribunal, "el art. 10 LRSV no impone a las Comunidades Autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad" (STC 164/2001, FJ 15). El parecer del Tribunal Constitucional, a este respecto, es concluyente y rechaza que el legislador estatal pueda condicionar el proceso de diseño y de desarrollo del modelo territorial⁽⁴³⁾.

(43) Hasta tal punto es rotundo el criterio del Tribunal Constitucional a este respecto que, en respuesta al argumento de los Diputados recurrentes acerca de la postergación de la

e) Clasificación en municipios sin planeamiento general

En lo que respecta al régimen jurídico de la clasificación en municipios sin planeamiento general, que antes he considerado incongruente con el propósito pretendidamente "liberalizador" de la Ley 6/1998, el artículo 11 de ésta establece que "en los municipios que carezcan de planeamiento general, el suelo que no tenga la condición de urbano de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 8, tendrá la consideración de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley". El único reproche de inconstitucionalidad, la referencia a la ausencia de planeamiento general y a éste mismo, como presupuesto de aplicación del precepto, es rechazado por el Tribunal Constitucional interpretando que "la referencia al «planeamiento general» ha de entenderse hecha —de forma similar a como dijimos en el FJ 8 respecto del término «planeamiento»— a cualquier instrumento de ordenación urbanística que cumple la tarea de clasificación del suelo, llámese ese instrumento de clasificación «plan» (general o no), «proyecto de ordenación», o de cualquier otra forma. De este modo sería posible —conforme a la regulación urbanística de cada Comunidad Autónoma— la existencia de suelo susceptible de transformación o urbanización en virtud de instrumentos de ordenación urbanística distintos de los planes generales" (STC 164/2001, FJ 16).

Lo que no sería posible, pues el precepto resultaría inconstitucional, sería sostener una interpretación del mismo que supusiese que "allí donde no hay planeamiento general, y donde el suelo no está transformado con los requisitos del art. 8 LRSV (suelo urbano), la única clasificación posible del suelo es la de «no urbanizable». Conforme a esta interpretación el Estado habría impedido la existencia de otras clases de suelo (en especial, de clases de suelo donde es posible la transformación urbanística) allí donde no existe planeamiento general. La referencia del art. 11 LRSV al planeamiento general contendría, según esta posible interpretación, una concreta opción urbanística estatal en relación con la transformación del suelo, y de ahí su disconformidad con el orden constitucional de competencias" (STC 164/2001, FJ 15). La posibilidad de transformación urbanística del suelo, por tanto, depende de la existencia de un instrumento que cla-

protección ambiental garantizada por el artículo 45 de la Constitución por objetivos de desarrollo económico, rechaza que tal crítica pueda realizarse a la Ley 6/1998, dada el carácter meramente indicativo de los criterios de clasificación del suelo no urbanizable y, dada la amplitud de las competencias autonómicas y locales, el hecho innegable de que "la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades" (STC 164/2001, FJ 15).

sifique el territorio, sea cual sea su amplitud y características, que corresponderá concretar a las Comunidades Autónomas.

f) Régimen transitorio

Por lo demás, el régimen transitorio en la materia y, en particular, las equivalencias establecidas en la disposición transitoria primera, ha sido también considerado conforme con la Constitución porque "es indiscutible, en primer lugar, la competencia del Estado para disponer, cual hace en la Disposición transitoria primera, que su regulación sobre el régimen urbanístico del suelo (esto es, derechos y deberes de los propietarios de las distintas clases de suelo) sea aplicable desde la entrada en vigor de la Ley; así resulta sin dificultad de la doctrina de este Tribunal sobre la indisponibilidad, para las Comunidades Autónomas, del régimen de eficacia de las normas del Estado (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12). Y tampoco es cuestionable que esa eficacia inmediata del régimen urbanístico del suelo se articule mediante la reclasificación *ex lege* de suelo (el suelo clasificado en los planes —u otras normas— como suelo apto para urbanizar y el urbanizable no programado se rigen por lo dispuesto en la LRSV para el suelo urbanizable)" (STC 164/2001, FJ 53).

Ahora bien, en relación con la reclasificación *ex lege*, el Tribunal advierte que sólo resulta admisible cuando "en nada afecta a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, porque la reclasificación transitoria sólo es eficaz a los efectos patrimoniales, lo que permite otras clasificaciones del mismo suelo para otras finalidades. En segundo lugar, porque aquella reclasificación *ex lege* de ciertos terrenos como suelo urbanizable, por su propio carácter transitorio, ni impone criterios de clasificación a las Comunidades Autónomas, ni sustituye la facultad de clasificación concreta de cada terreno que pueda corresponder al órgano urbanístico competente" (STC 164/2001, FJ 53). Es decir, una reclasificación *ex lege* que intentase proyectar sus efectos más allá de lo puramente patrimonial, haciendo urbanismo, prefigurando un modelo urbanístico y suplantando las facultades que en la materia corresponden a Comunidades Autónomas y municipios (piénsese en una reclasificación *ex lege* de suelo urbanizable genérico o común en planes no adaptados a la Ley 6/1998 como suelo urbanizable del artículo 16.2 de la misma, por ejemplo), sería contraria a la Constitución.

En lo que respecta a las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 6/1998, sobre adaptación del planeamiento general

vigente y en tramitación, el Tribunal Constitucional considera, por un lado, que "la referencia en ambas disposiciones al planeamiento general está justificada en la necesidad natural de toda disposición transitoria de asumir la realidad a la que se dirige. Y esa realidad es hoy en España que el suelo se clasifica en instrumentos de planeamiento general", y, por otro, que "la previsión de un lapso de ultraactividad de las clasificaciones de suelo existentes en la fecha de entrada en vigor de la LRSV en nada impide, según dijimos en el fundamento jurídico anterior, que cada Comunidad Autónoma establezca con premura nuevos criterios de clasificación y determine de esta forma una nueva clasificación de los terrenos" (STC 164/2001, FJ 54). Por tales razones, ambas disposiciones se consideran ajustadas al orden constitucional de distribución de competencias.

4. Derechos y deberes de los propietarios

Los artículos 12 a 22 de la Ley 6/1998 se dedicaron a los derechos y deberes de los propietarios de suelo. De ellos fueron objeto de impugnación los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20. De las múltiples cuestiones que suscitan los recursos, algunas de las relacionadas con los estatutos urbanísticos de la propiedad en las diferentes clases de suelo son extraordinariamente relevantes. En general, el Tribunal Constitucional mantiene a este respecto su posición continuista con la jurisprudencia de la STC 61/1997 e impone una interpretación de la Ley 6/1998 que, en diversos aspectos, la vacía de contenido.

Por otra parte, antes de avanzar en el análisis de la Ley 6/1998 tal y como debe ser interpretada tras la STC 164/2001, conviene tener presente, como hace el propio Tribunal Constitucional, que el Real Decreto-Ley 4/2000 incidió directamente sobre este tema al modificar los artículos 15 y 16 de aquélla. El apartado segundo del artículo 15 de la Ley 6/1998 prevé, tras el citado Real Decreto-Ley, que "la transformación del suelo urbanizable podrá ser también promovida por las Administraciones Públicas sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo", de manera que, corrigiendo en alguna medida la exclusiva concepción del urbanismo como régimen de la propiedad urbana que subyace en el texto de la Ley 6/1998, se sitúa a las Administraciones públicas en posición de igualdad con los propietarios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable.

Mayor relevancia es preciso reconocer a la reforma del artículo 16 de la Ley 6/1998, que se proyectó especialmente sobre su párrafo

primero, al tiempo que introducía un nuevo párrafo tercero. En el párrafo primero del artículo 16, al regular la figura del suelo urbanizable donde el planeamiento haya delimitado ámbitos de desarrollo o fijado las condiciones para el mismo, se estableció la posibilidad de que, aun cuando en el planeamiento general no se hubiese realizado tal delimitación o establecimiento de criterios, los particulares procediesen a realizar dicha delimitación o a la definición de las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por iniciativa privada. La nueva norma estatal, sin embargo, no señaló a través de qué procedimiento habían de presentarse esos proyectos, que en gran medida permiten a los particulares sustituir determinaciones muy relevantes del planeamiento general, o qué características han de tener, cuestión ésta, extremadamente problemática, remitida a la legislación urbanística. En cualquier caso, con esta medida, se difuminaron muy notablemente los límites entre las dos categorías de suelo urbanizable que la Ley 6/1998 había definido, ya que el suelo urbanizable del apartado primero del artículo 16 existirá desde que el planeamiento general lo prevea o se presenten los aludidos proyectos por la iniciativa privada (en cuyas manos quedó ni más ni menos que la aplicación de uno u otro sistema de valoración, pues éste es diferente en los casos del apartado segundo del artículo 16, esto es, cuando no se den las circunstancias del apartado primero del mismo artículo). En todo caso, puede afirmarse que, tras una medida de aparente garantía de igualdad en las condiciones básicas, el legislador estatal trató de imponer a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales concretas técnicas urbanísticas de planeamiento y desarrollo urbano que, como ha quedado expuesto, sólo el legislador autonómico puede establecer y regular. Nos hallamos ante una medida que, en consecuencia, podría exceder del ámbito de competencias del Estado.

La impugnación del artículo 12 quedó resuelta al precisarse la interpretación conforme a la Constitución de las expresiones que contiene y que aluden a técnicas urbanísticas que corresponde regular a las Comunidades Autónomas (STC 164/2001, FJ 17). Igualmente resuelta, también en sentido desestimatorio, quedó la impugnación del artículo 13 de la Ley 6/1998, que, a juicio del Tribunal, se ajusta a la competencia estatal, por cuanto supone "la igualación básica, en toda España, de los propietarios de una misma clase de suelo" (STC 164/2001, FJ 18)⁽⁴⁴⁾.

(44) En relación con dicho precepto el Tribunal realiza una interesante argumentación acerca de las relaciones entre los artículos 14 y 149.1.1 de la Constitución. Frente al argumento de los recurrentes, que parecen considerar que la previsión de estatutos diferencia-

La totalidad de las causas de impugnación del artículo 14 de la Ley 6/1998, sobre deberes de los propietarios en suelo urbano, esgrimidas en los tres recursos son rechazadas por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, una vez más, debe afirmarse que la STC 164/2001 tiene carácter interpretativo y, *obiter dicta*, proporciona muy relevantes criterios hermenéuticos. En relación con este precepto, deben reseñarse los siguientes:

a) Distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado (STC 164/2001, FJ 19). A juicio del Tribunal "la distinción del art. 14 LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios". Ahora bien, inmediatamente se afirma que "del art. 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías" y que "menos aún contiene el art. 14 LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no". Es decir, que no existe criterio alguno de delimitación entre suelo urbano consolidado y no consolidado en la legislación estatal ni, de acuerdo con la misma, resulta preceptivo incluir y distinguir dichas categorías de suelo urbano en el planeamiento ni por extensión, parece lógico pensarlo aunque no lo haya dicho de forma expresa el Tribunal Constitucional, resulta obligado el legislador autonómico a estructurar su normativa sobre la base de las mismas, ya que "es claro que la regulación estrictamente patrimonial del art. 14 LRSV en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas".

dos de la propiedad en función de las más variadas circunstancias no es compatible con la cobertura de las normas así aprobadas en el artículo 149.1.1 de la Constitución, el Tribunal considera, con acierto incuestionable, que "la competencia de igualación básica en el régimen de ejercicio y cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) permite al Estado distinguir distintos grupos o clases de derechohabientes (así, por clases de suelo) e igualar el régimen jurídico de quienes se integran en un mismo grupo. Lo relevante, desde la perspectiva competencial del art. 149.1.1 CE, es la igualación básica, en toda España, de los propietarios de una misma clase de suelo. Si la agrupación de los propietarios tiene lugar de forma discriminatoria (por no objetiva, irrazonable o desproporcionada) se producirá —en hipótesis— una infracción del art. 14 CE. Pero no alterará el hecho de que los propietarios de un mismo grupo (así, de una misma clase de suelo) ejerzan sus derechos dominicales en forma básicamente uniforme en toda España, que es lo relevante desde la perspectiva competencial del art. 149.1.1 CE" (STC 149/2001, FJ 18). También desde otras perspectivas admite el Tribunal la posible disimilitud de las condiciones básicas cuando, al enjuiciar la previsión específica para los territorios insulares que contiene la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1998, señala que "la competencia sobre «condiciones básicas» del art. 149.1.1 CE no exige al Estado la fijación estándares jurídicos uniformes incluso allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales" (STC 164/2001, FJ 51). Tal jurisprudencia, por lo demás, cuenta con antecedentes en relación con el establecimiento de normas básicas (STC 147/1991, FFJJ 4-6). Al respecto, J. C. TEJEDOR BIELSA, *Gobierno del territorio...*, cit., pp. 104-110.

En todo caso, serán las Comunidades Autónomas las que habrán de dotar de contenido, en los términos que consideren oportuno, expresiones como "terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada" o "terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización" que lucen en el artículo 14 de la Ley 6/1998 o, por extensión, como advierte el Tribunal Constitucional, en el artículo 28 o la disposición transitoria cuarta de la misma.

b) Deberes en suelo urbano consolidado, con especial atención a las cesiones de aprovechamiento (STC 164/2001, FJ 20)⁽⁴⁵⁾. El Tribunal niega la existencia de una discriminación positiva irrazonable entre propietarios de suelo urbano consolidado y no consolidado por las razones anteriormente expuestas precisando que "la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstancias subjetivas, que es lo prohibido por el art. 14 CE, sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano". Además, descarta que la inexistencia de deberes de cesión de suelo en el urbano consolidado suponga la imposición de un concreto modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas, pues, como ha quedado señalado, "los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece —en los límites de la realidad— cada Comunidad Autónoma" de manera que "será cada Comunidad Autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quien determine también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no" y así "el art. 14.1 LRSV no impone —contra lo que sostienen los recurrentes— las actuaciones lineales o por parcelas en suelo urbano necesitado aún de actuaciones urbanizadoras, ni donde se vayan a realizar actuaciones de renovación o reforma interior", con lo que se reconoce al respecto un innegable margen de actuación tanto a la legislación autonómica como, en aplicación de la misma, al planeamiento urbanístico.

Expresamente cuestionaron los Diputados recurrentes que el Estado pueda, concretando dónde se generan o no plusvalías urbanísticas y, consecuentemente, dónde procede o no la participación pública en las mismas, "liberar a los propietarios de suelo urbano consolidado de toda cesión de aprovechamiento urbanístico (en rigor, de

(45) Por lo que se refiere al régimen transitorio, para el Tribunal Constitucional "nada hay que objetar, en primer lugar, a que el Estado disponga la eficacia inmediata de los deberes urbanísticos que dispone la LRSV. Y conforme a lo razonado más arriba (FJ 52) tampoco hay nada que reprochar a que para establecer aquella eficacia inmediata el Estado haga referencia a instrumentos y técnicas de equidistribución o gestión urbanística. El Estado no regula en modo alguno dichos procedimientos de distribución, sino que se limita a exigir que en los no aprobados definitivamente se aplique el porcentaje de cesión de suelo cuya definición corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE" (STC 164/2001, FJ 55).

cesiones de suelo donde materializar un porcentaje de aprovechamiento urbanístico no apropiable por su titular)". Sin embargo, el Tribunal Constitucional no admite "ni que las plusvalías urbanísticas provengan necesariamente de la acción urbanística diseñada por el legislador autonómico, ni que a cada Comunidad Autónoma corresponda en exclusiva la valoración de si en suelo urbano consolidado existen o no plusvalías urbanísticas, ni —por último— que la inexistencia del deber de cesión de aprovechamiento urbanístico (en suelo urbano consolidado) derive de la negativa del Estado a reconocer la existencia de plusvalías en esa clase de suelo", todo ello basándose en la siguiente argumentación:

"El art. 47 CE ordena la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; y según resulta de la STC 61/1997, FFJJ 6 a) y 17 c), el art. 47 CE no atribuye competencias sino que fija un objetivo común para los distintos entes públicos. Por ello, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán, en el marco de sus competencias, procurar la participación de la comunidad en aquellas plusvalías urbanísticas. La identificación y valoración de plusvalías urbanísticas es, contra lo que afirman los recurrentes, una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo del art. 47 CE. Por eso el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (art. 149.1.1 CE), debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. Añadimos, por último, que para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de una amplio margen de configuración. El art. 47 CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye a priori una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios".

La participación de la comunidad en las plusvalías de la acción urbanística de los entes públicos aparece así como un objetivo constitucional cuya consecución, en el marco de sus respectivas competencias, corresponde a todos ellos. Pero lo decisivo es que el Estado, según reconoce el Tribunal Constitucional, dispone de un amplio margen de configuración, sin que, a juicio siempre del propio Tribunal, el artículo 47 de la Constitución impida que la participación

en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. No se entiende, sin embargo, cómo puede resultar compatible el "objetivo común para los distintos entes públicos" que enuncia el artículo 47 de la Constitución" con la afirmación de que "la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye *a priori* una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios".

Dejando al margen que resulta evidente la existencia de plusvalías, y muy cuantiosas, en suelo urbano que pudiera nominarse como "consolidado por la urbanización", lo cierto es que, dado que la definición de éste incumbe a las Comunidades Autónomas y, por remisión legal y conforme a la legislación de éstas, al planeamiento, ningún obstáculo parece existir a que los terrenos en suelo urbano en que se localicen plusvalías urbanísticas se definan como no consolidados sujetándose al régimen de esta clase y categoría de suelo y, en consecuencia, a las cesiones que correspondan⁽⁴⁶⁾.

c) Obtención de suelo dotacional en suelo urbano consolidado. Resulta sorprendente, por otra parte, que el Tribunal afirme que "la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no supone, como afirman los recurrentes, una opción estatal por la expropiación forzosa como instrumento de obtención de suelo dotacional. El art. 14.1 LRSV se limita a definir el contenido de la propiedad urbana (en suelo consolidado). Y es el art. 33.3 CE el que prohíbe la apropiación pública del derecho de propiedad urbana sin indemnización. En consecuencia, no sería el art. 14.1 LRSV sino a lo sumo el art. 33.3 CE quien impondría a los Municipios la obtención de suelo dotacional mediante expropiación. En consecuencia, la regulación que del derecho de propiedad del suelo establece el art. 14.1 LRSV (urbano consolidado) no impone concretas técnicas urbanísticas, por lo que el motivo de impugnación así fundamentado debe ser rechazado".

Si el legislador estatal define un estatuto de la propiedad urbana en una concreta clase y categoría de suelo, cual es la del suelo urbano consolidado, que, frente a lo que ocurre en otras, excluye la práctica de operaciones equidistributivas, asignando la totalidad de los aprovechamientos al propietario del suelo, está imponiendo concretas técnicas urbanísticas de obtención de suelo dotacional. Es evidente.

(46) Nada impediría, por ejemplo, que, en suelo urbano que llegó a poder ser considerado consolidado con un determinado uso, la modificación de éste que genere plusvalías implique la desconsolidación, funcional si se quiere, de dichos terrenos, ya que nunca llegaron a estar consolidados por la urbanización con el nuevo uso autorizado.

El Tribunal salva la constitucionalidad del precepto en la afirmación de que no es el legislador estatal quien de forma expresa impone la expropiación, sino que lo hace la propia Constitución. El hecho de que el legislador estatal no imponga expresamente una concreta técnica de obtención de suelo dotacional en el suelo urbano consolidado, sin embargo, no permite afirmar la constitucionalidad del precepto, ya que, al establecer una concreta regulación de dicha clase y categoría de suelo que hace imposible la equidistribución, lo hacía sin duda sabiendo que, por imperativo constitucional, no era posible sino la expropiación para obtener suelo para usos públicos. La regulación estatal del suelo urbano consolidado, por tanto, supone la total exclusión del mismo de la práctica equidistributiva y, por ello, resulta constitucionalmente cuestionable, a mi juicio, desde una perspectiva competencial.

d) Deber de edificar los solares en plazo (STC 164/2001, FJ 20). No se cuestionó materialmente la existencia de tal deber sino, únicamente, que el artículo 14.1 de la Ley 6/1998 lo estableciese para el suelo urbano consolidado únicamente respecto de solares que "se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con éste". El Tribunal Constitucional, nuevamente realizando una interpretación acorde con la Constitución, considera que tal precepto en nada limita ni condiciona las competencias de las Comunidades Autónomas, que serán las que, en sus respectivas leyes, regulen el deber de edificar y, en su caso, las determinaciones del planeamiento o de otros instrumentos urbanísticos sobre el mismo.

e) Deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado (STC 164/2001, FFJJ 21 a 24). Todos los deberes de los propietarios en suelo urbano no consolidado fueron objeto de recurso salvo el relativo a "costear y, en su caso, ejecutar la urbanización". Los previstos en las letras a) y b) del apartado segundo del artículo 14 de la Ley 6/1998 fueron impugnados porque presuponen una distinción que, como la existente entre sistemas generales y dotacionales locales, corresponde establecer y regular, en su caso, a las Comunidades Autónomas, de manera que el Estado estaría condicionando el modelo urbanístico de forma decisiva. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, realizando una interpretación conforme con la Constitución, considera que el único contenido normativo de las letras a) y b) del apartado segundo del artículo 14 de la Ley 6/1998 "consiste en imponer a los propietarios el deber de cesión de suelo para usos dotacionales públicos de acuerdo con la referida distinción" que "es, con independencia de su denominación, una distinción tradicional ya que junto a infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciu-

dad también existen otras dotaciones públicas de menores dimensiones y que proyectan su utilidad sobre ámbitos espaciales más limitados" (STC 164/2001, FJ 21). Ahora bien, el Tribunal Constitucional no se pronuncia acerca de si ese deber de cesión impuesto a los propietarios conforme a una distinción tradicional de muy concreto, aunque confuso, contenido, es máximo o mínimo, con lo cual no se resuelve el problema competencial salvo que se entienda, como parece dejar entrever el Tribunal Constitucional, que las Comunidades Autónomas, independientemente del carácter mínimo o máximo de la cesión, pueden sustituir íntegramente la tradicional distinción por otra que incida sobre el deber de cesión de los propietarios. Y es que, en palabras del Tribunal, "en coherencia con lo que ya declaramos en la STC 61/1997, FJ 17 b), el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas. De esta manera la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende de lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma" (STC 164/2001, FJ 21). Todo lo cual, insisto, continúa suscitando una duda que afecta a las facultades normativas de las Comunidades Autónomas y ejecutivas del planeamiento, la posibilidad de modular las cesiones de suelo dotacional en función del ámbito de servicio de las mismas a la vista de la legislación estatal.

En segundo lugar, se sometió también al juicio del Tribunal Constitucional la letra c) del apartado segundo del artículo 14 de la Ley 6/1998, que establece el deber de "ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo". El Tribunal rechaza el recurso interpuesto, porque, conforme a la STC 61/1997 [FJ 17 c)], "el art. 14.2 c) LRSV impone hoy, como norma de igualdad de los propietarios de suelo urbano consolidado, un máximo de cesión de suelo: el correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico patrimonializable. O descrito desde su otra vertiente, el art. 14.2 c) LRSV garantiza a los propietarios de suelo urbano no consolidado al menos el 90 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación" (STC 164/2001, FJ 22). El Tribunal considera, además, que no se ha cuestionado la suficiencia del margen de disposición que otorga la legislación estatal a las Comunidades Autónomas, muy notable, dado que existe no sólo desde la perspectiva del carácter máximo del aprovechamiento correspondiente a la Administración actuante, sino tam-

bién por cuanto cada Comunidad Autónoma puede decir si el suelo cedido debe serlo libre o no de costes de urbanización y, especialmente, porque son las Comunidades Autónomas las competentes para regular la forma de determinar el aprovechamiento urbanístico, ya que "el art. 14.2 c) LRSV establece un porcentaje mínimo de aprovechamiento subjetivo (o patrimonializable) a favor de los propietarios de suelo (en concreto, 90 por 100), pero no la base sobre la que se aplica" (STC 164/2001, FJ 22), y los ámbitos equidistributivos, esto es, los ámbitos dentro de los cuales ha de repartirse la carga que la cesión supone, ya sea mediante el específico procedimiento de cálculo de la referida base, ya mediante el oportuno procedimiento equidistributivo (reparcelatorio o de otro orden) de gestión.

Igualmente recurrida fue la letra d) del apartado segundo del artículo 14 de la Ley 6/1998, que impone a los propietarios de suelo urbano no consolidado el deber de "proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo". Para el Tribunal Constitucional "el deber de equidistribución previo a la transformación del suelo actúa así como una condición de igualdad de todos los propietarios de suelo urbano no consolidado" (STC 164/2001, FJ 23), un presupuesto, por tanto, del progreso del proceso urbanizador y edificatorio que no podrá avanzar "mientras no hayan quedado definidos, por algún procedimiento de equidistribución, los aprovechamientos urbanísticos subjetivos de cada uno de los titulares" (STC 164/2001, FJ 23). Ahora bien, el precepto debe ser necesariamente interpretado desproviniéndolo de cualquier posible perjuicio o condicionamiento del instrumento equidistributivo que haya de utilizarse, que corresponde regular a las Comunidades Autónomas, y de quienes deban o puedan elaborar tal instrumento equidistributivo, que podrán ser los propietarios afectados, la Administración u otros particulares, como pueda ser el urbanizador seleccionado por la Administración, conforme siempre a lo que determinen las Comunidades Autónomas. Queda así salvaguardado el modelo valenciano, en el que la redacción del instrumento equidistributivo corresponde al urbanizador.

Finalmente, del apartado segundo del artículo 14 de la Ley 6/1998 fue también objeto de recurso la letra f), que establece el deber de "edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento", por la misma razón esgrimida en relación con el mismo deber en suelo urbano consolidado, lo que impone la desestimación por idéntica razón, esto es, por la incuestionable, e incuestionada por la Ley 6/1998, competencia autonómica "para regular el régimen de plazos, bien sea en el planeamiento urbanístico, bien en otro instrumento" (STC 164/2001, FJ 24).

El artículo 15 de la Ley 6/1998, sobre derechos de los propietarios de suelo urbanizable, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte de los tres recurrentes, si bien ninguno de ellos cuestionó la competencia estatal "para conceder a los propietarios (de suelo urbanizable) el derecho a promover la transformación del suelo" (STC 164/2001, FJ 25, AH 23). La discusión se centró, más bien, en la regulación por el legislador estatal del modo de ejercicio de dicho derecho a la promoción del suelo urbanizable que, conforme al citado precepto, tendrá lugar "instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo", expresión que el Tribunal Constitucional interpreta conforme a la Constitución entendiendo que "el "planeamiento de desarrollo" es, en el art. 15 LRSV, cualquier instrumento de ordenación urbanística que, al precisar los usos del suelo y cohesionarlos con la estructura general de la ciudad, configuran y hacen posible el disfrute de la propiedad urbana. Cuál sea el instrumento de ordenación urbanística en cada caso necesario vendrá establecido por la legislación urbanística, a la que expresamente se refiere el propio art. 15 LRSV. Así interpretado, el art. 15 LRSV es conforme con el orden constitucional de competencias" (STC 164/2001, FJ 25). Nuevamente el Tribunal resuelve el recurso planteado imponiendo una determinada interpretación del precepto impugnado que favorece notablemente la competencia autonómica y dificulta la eficacia de la cortísima competencia estatal.

Resulta sorprendente, sin embargo, que interpretado conforme a la Constitución el artículo 15 de la Ley 6/1998 pueda declararse su constitucionalidad y que, en cambio, el Tribunal Constitucional descarte cualquier posible interpretación conforme con la Constitución del apartado primero del artículo 16 de la Ley 6/1998, lo que condujo irremediabilmente a la declaración de su inconstitucionalidad. Ya FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ha puesto de manifiesto, no sin señalar que, a su juicio, "el déficit argumental de la Sentencia es en este punto notable", que "era razonable esperar, me parece, que antes de declarar la inconstitucionalidad del artículo 16.1 de la Ley de 13 de abril de 1998, la Sentencia hubiera hecho un pequeño, pequeñísimo, esfuerzo de interpretación del mismo de conformidad con la Constitución y con la autonomía municipal que ésta consagra"⁽⁴⁷⁾. A juicio de este autor, al admitirse que el legislador estatal puede reconocer el derecho del propietario de suelo urbanizable a promover la transformación de éste no debiera impedirse al mismo legislador fijar el momento a partir del cual se considera que surge dicho derecho, pues de lo contrario el mismo quedaría reducido a mera entelequia en manos, en el

(47) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Comentario de urgencia...", cit., p. 4.

mejor de los casos, de los legisladores autonómicos, que dirán cuando y cómo nace dicho derecho quedando así gravemente comprometida la igualdad que el legislador estatal trata de alcanzar⁽⁴⁸⁾.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, ha declarado la inconstitucionalidad del citado precepto, tras dar cuenta de su modificación, que no hace desaparecer el objeto del recurso (STC 164/2001, FJ 26), porque, al precisar el alcance del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, "la forma en que el art. 16.1 LRSV regula el derecho a la transformación del suelo no tiene amparo en la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE", pues "el art. 16.1 LRSV no se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo sino que regula en detalle el ejercicio de ese derecho: precisa, en primer lugar, que el planeamiento de desarrollo se presente ante un concreto órgano administrativo, el Ayuntamiento; y establece, también, el concreto momento en que surge el derecho (cuando el planeamiento general señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las «condiciones para su desarrollo»)" (STC 164/2001, FJ 27). Resurge así el criterio de la densidad normativa. No hay otra razón determinante de la inconstitucionalidad que el "detalle" de la regulación del ejercicio del derecho a la promoción, un "detalle" que el Tribunal Constitucional elude apreciar, por vía hermenéutica según hemos visto, en otros preceptos de la Ley 6/1998⁽⁴⁹⁾. El legislador estatal, conforme a este criterio, puede otorgar un derecho a los propietarios de suelo urbanizable, pero no puede regularlo más allá de un determinado, y magro, límite, más allá de lo que el Tribunal considera "las líneas normativas fundamentales que definen la propiedad urbana" (STC 164/2001, FJ 27).

La declaración de inconstitucionalidad del artículo 16.1 de la Ley 6/1998 responde pues a la intensidad, al detalle de la regulación del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, al hecho de que el legislador estatal identifique con precisión el momento en el que éste nace y pueden los propietarios ejercitarlo, y a que lo haga distinguiendo dos categorías de suelo urbanizable, aquél en que el derecho a la promoción puede ser ya ejercitado y aquél donde no puede serlo. Por esta razón, alguno de los recurrentes reclamó la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 17 y 27 de la Ley 6/1998. El Tribunal Constitucional, sin embargo, rechazó, acertadamente a mi

(48) *Idem*, p. 4.

(49) La densidad normativa como parámetro de constitucionalidad fue advertida y duramente criticada en el apartado cuarto del voto particular a la STC 61/1997 por el Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA. A la cuestión se han referido posteriormente los diversos comentaristas a dicha sentencia, como puede verse en los trabajos anteriormente citados.

juicio, la inconstitucionalidad de ambos preceptos. El artículo 27 no condiciona en modo alguno las competencias autonómicas a la hora de configurar, o no, esas dos categorías de suelo urbanizable, sino que, razonablemente desde una perspectiva valorativa, distingue el suelo urbanizable cuyos propietarios ya han adquirido el contenido económico en que se traduce el derecho a la promoción, de aquel otro en el que no sea así (STC 164/2001, FJ 27). Cuando podrán ejercer el derecho a la promoción los propietarios de suelo urbanizable lo dirá la legislación autonómica. En lo que respecta al artículo 17 de la Ley 6/1998, también concebido, como los artículos 16 o 27, sobre la base de la distinción entre el suelo urbanizable en el que puede ejercerse el derecho a la promoción de su transformación y aquel suelo urbanizable en que no es así, el Tribunal ha considerado, como en el caso del artículo 27, que no regula los criterios, procedimientos o instrumentos de inclusión del suelo urbanizable en una u otra categoría, limitándose a prever un diferente régimen de usos en las mismas, lo cual, unido al carácter mínimo, no completo, dice el Tribunal, de la regulación del régimen de usos del suelo urbanizable en el artículo 17 de la Ley 6/1998, que permite un amplísimo desarrollo autonómico (de nuevo el criterio de la densidad normativa), llevó al Tribunal Constitucional a declarar la constitucionalidad del precepto recurrido (STC 164/2001, FJ 29). En todo caso, la declaración de inconstitucionalidad del apartado primero del artículo 16 resulta decisiva desde la perspectiva de las competencias de las Comunidades Autónomas, que ostentan plenas facultades para regular cuándo y cómo se hace efectivo, puede ejercerse, el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable.

Mejor suerte ha corrido el apartado segundo del artículo 16 de la Ley 6/1998, sobre la propiedad del suelo urbanizable que el Tribunal Constitucional denomina "residual" o "diferido", "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" (STC 164/2001, FJ 28). Para el Tribunal Constitucional, la regulación del derecho de consulta que incorpora el citado precepto, que "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 LPC)" no impone un modelo urbanístico concreto, pues "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" (STC 164/2001, FJ

28). De nuevo, por tanto, la amplitud de las competencias autonómicas pone en manos de sus respectivos legisladores la eficacia de una de las condiciones básicas de ejercicio establecidas por el legislador estatal, que queda así puesta en entredicho y, en el mejor de los casos, llevará a resultados muy diversos en las diferentes Comunidades Autónomas, no alcanzándose el objetivo pretendido por el Estado. Una vez más, es preciso afirmar que el reconocimiento limitado de la competencia estatal, en la práctica equivale a su negación.

El artículo 18 de la Ley 6/1998 fue también objeto de los tres recursos de inconstitucionalidad (STC 164/2001, FJ 30, AH 26). El Tribunal Constitucional los rechaza lacónicamente remitiendo a argumentos defendidos anteriormente en relación, especialmente, con el artículo 14 de la Ley impugnada (STC 164/2001, FJ 30).

El artículo 20 de la Ley 6/1998, como ha quedado señalado anteriormente, no encuentra cobertura competencial en el apartado décimotercero sino en el primero del artículo 149.1 de la Constitución (STC 164/2001, FJ 31). Este precepto no limita, según señala el Tribunal Constitucional, las competencias autonómicas para definir los usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable, en plenitud, conforme a la distribución constitucional de competencias, de manera que "la regulación de usos por una Comunidad Autónoma (materialmente competente) no habrá de limitarse a la fijación de los "límites" de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos del suelo no urbanizable" (STC 164/2001, FJ 31), afirmación que, al reconocer ampliamente las facultades autonómicas para regular los usos del suelo no urbanizable, de todo él, entra en contradicción con la limitación en el párrafo segundo del apartado primero del artículo 21 de la Ley 6/1998, que limita la autorización de "actuaciones específicas de interés público" al suelo no urbanizable en el que se justifique "que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9" (STC 164/2001, FJ 32). Entiende a este respecto el Tribunal que dicho precepto sólo se refiere al suelo no urbanizable ordinario, general o común, clasificado como tal conforme al apartado segundo del artículo 9, y no al suelo no urbanizable de especial protección previsto en el apartado primero del mismo artículo, contemplando la posibilidad de usos excepcionales de interés público que pueden ser compatibles con los generales conforme al párrafo primero del apartado primero del artículo 20 de la Ley 6/1998. Pues bien, sostiene el Tribunal Constitucional, "en coherencia con lo señalado al enjuiciar el art. 9.2 LRSV, que la clasificación del suelo no urbanizable común es (a diferencia del suelo no urbanizable de especial protección) una decisión urbanística no condicionada por la LRSV. A los órganos urbanísticos (sean locales, sean

autonómicos) corresponde determinar qué parte del suelo municipal es urbanizable y qué parte es no urbanizable común", la norma enjuiciada lo es de igualdad mínima de todos los propietarios de suelo no urbanizable del apartado segundo del artículo 9 de la Ley 6/1998, al exigir que las actuaciones urbanísticas de interés público en el mismo sean excepcionales, específicas, de interés público y expresamente autorizadas. Las Comunidades Autónomas regularán el procedimiento autorizatorio y los usos que pueden considerarse de interés público en el suelo clasificado, discrecionalmente, como no urbanizable genérico o común (STC 164/2001, FJ 32). Nada dice el Tribunal Constitucional, tras reconocer la notable amplitud de las competencias autonómicas, sobre la posibilidad de usos de interés público en suelo no urbanizable de especial protección, que parece impedir el párrafo segundo del apartado segundo artículo 20 de la Ley 6/1998.

5. Valoraciones, expropiaciones, supuestos indemnizatorios

A) Valoraciones

De los preceptos dedicados al régimen de valoraciones sólo fueron directamente impugnados los artículos 24.b) y c) y 29 de la Ley 6/1998, si bien, por conexión con otros de la misma, también ha tenido que pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre los artículos 27 y 28 (STC 164/2001, FJ 27 y 19, respectivamente). Vaya por delante el sentido íntegramente desestimatorio del fallo respecto de todos estos preceptos, que no excusa, sin embargo, de analizar en lo esencial el debate en torno a los mismos.

Para el Tribunal Constitucional, el contenido normativo de la letra b) del artículo 24 de la Ley 6/1998 se traduce en la previsión del momento de referencia para realizar las tasaciones de bienes o derechos en los procedimientos de distribución de beneficios y cargas en defecto de acuerdo entre los propietarios afectados, momento que será el de iniciación del correspondiente procedimiento, con objeto de cuantificar, en términos de aprovechamiento urbanístico y de compensaciones pecuniarias (sustitutivas o complementarias), la propiedad inmueble de cada dueño, sustituyendo el valor económico de cada finca por un nuevo valor (aprovechamiento urbanístico subjetivo, más posibles compensaciones económicas). El Tribunal considera que "en la medida en que la equidistribución es un deber de todos los propietarios de suelo pendiente de transformación, y en tanto en cuanto las tasaciones se realizan conforme a criterios legales (no convencionales), no podemos dudar que nos hallamos ante una tasación expropiatoria. Aclarado lo anterior debemos concluir que la norma del art. 24

b) LRSV está amparada por el art. 149.1.18 CE (inciso "legislación sobre expropiación forzosa")" (STC 164/2001, FJ 34).

Igual juicio merece la letra c) del artículo 24 de la Ley 6/1998, dado que "en forma alguna se deduce del art. 149.1.18 CE que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas haya de ser objeto de regulación uniforme, sin adaptaciones o modulaciones por razón de la materia. En consecuencia, no está vedada al Estado la fijación de criterios de valoración de las indemnizaciones por cambio de planeamiento urbanístico" (STC 164/2001, FJ 34), criterios, por tanto, específicos respecto de los establecidos con carácter general. Con ello parece limitar el Tribunal Constitucional la posibilidad de que las Comunidades Autónomas incidan sectorialmente sobre el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, entendiendo reservada al legislador estatal la íntegra competencia sobre valoración.

El artículo 29 de la Ley 6/1998 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 11 de la misma, con el mismo argumento fundamental, esto es, la referencia al "planeamiento". El Tribunal desestima el recurso porque "el art. 29 LRSV —a diferencia del art. 11 LRSV— hace referencia a la posible carencia de planeamiento urbanístico, pero no especifica ningún concreto tipo de planeamiento" (STC 164/2001, FJ 35).

B) Expropiaciones

De los diversos preceptos del Título IV de la Ley 6/1998, dedicados a las expropiaciones, fueron objeto de recurso los artículos 33, 37, 38 y, con especial virulencia, 40.

La impugnación del artículo 33 se basó, en primer lugar, en la hipotética fijación por el Estado de causas o fines expropiatorios en materia propiamente urbanística condicionando las competencias autonómicas. El Tribunal afirma genéricamente que "del art. 33 LRSV no resulta, como pretenden los recurrentes, la selección directa de fines de utilidad pública" (STC 164/2001, FJ 36), distinguiendo la aprobación de planes de la de ámbitos de gestión. En relación con los planes urbanísticos se precisa que la norma es expresión de la competencia del Estado para dictar (para concretas materias sectoriales) normas expropiatorias procedimentales que sean expresión o modulación de normas procedimentales generales, por lo que, entendiendo que los planes urbanísticos no son sino una especie de los planes de obras, debe postularse la constitucionalidad del precepto. En cuanto a la declaración de utilidad pública y la declaración de la necesidad de

ocupación derivada de la delimitación de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación, considera el Tribunal que responde al hecho de que "la LRSV parte aquí de la posibilidad de que la previsión de obras sobre el suelo esté definida sólo de forma abstracta y relativamente imprecisa en los planes urbanísticos, completándose la definición del destino del suelo con la delimitación de los ámbitos de gestión, esto es, en ejecución del planeamiento. Para tales supuestos el art. 33 LRSV remite al acto de aprobación del perímetro del ámbito de gestión la concreción de las obras que, por su utilidad pública, permiten la expropiación. De acuerdo con lo anterior nos encontramos, de nuevo, con una norma expropiatoria procedimental: el art. 33 LRSV no fija concretas causas expropiatorias, sino que selecciona una decisión administrativa (la delimitación del ámbito de gestión) que, en la medida que complete la adscripción de destinos del suelo, concreta la declaración de utilidad pública de las obras de transformación y utilización urbanística del suelo contenidas en el plan. Se trata de una norma procedimental que responde a las exigencias de «marcado carácter principal o mínimo» a las que aludimos en la STC 61/1997, FJ 31, y que, en consecuencia, no invade el ámbito competencial urbanístico autonómico" (STC 164/2001, FJ. 36). Ahora bien, el Tribunal advierte que esta previsión del artículo 33 de la Ley 6/1998 sólo será operativa si la legislación urbanística autonómica regula la expropiación como forma de ejecución del planeamiento, a lo cual no está en modo alguno obligada y que la delimitación del ámbito de gestión no es un acto urbanístico formalizado o una técnica urbanística específica, sino que será configurada íntegramente por la legislación autonómica.

Por otra parte, igualmente rechazada fue la impugnación del artículo 33 de la Ley 6/1998 por la hipotética incompetencia del Estado para regular la declaración de necesidad de ocupación en el ámbito urbanístico. Y es que, en palabras del Tribunal Constitucional, "la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) ampara la previsión y regulación, como norma procedimental general, de un acto público de concreción de los bienes o derechos considerados indispensables para el fin de la expropiación. Y no es dudoso que aquella competencia de regulación procedimental permite al Estado establecer, con carácter general (cual hace el art. 17.2 LEF) que allí donde un proyecto de obras contenga una descripción material detallada de bienes, tal proyecto administrativo valga como declaración de necesidad de ocupación a efectos expropiatorios" (STC 164/2001, FJ 36). Sobre tal base, resulta fácil concluir, como hace el Tribunal, "que la competencia estatal sobre expropiación forzosa abarca el reconocimiento implícito de la necesidad de ocupación

en la aprobación del plan de ordenación urbana o en la delimitación del ámbito de gestión a desarrollar por expropiación" (STC 164/2001, FJ 36).

Idéntica suerte mereció, finalmente, la impugnación del mismo artículo 33 por la referencia que realiza a los "ámbitos de gestión". En general, y específicamente respecto de diversos preceptos, el Tribunal ha realizado una interpretación conforme con la Constitución de términos como los que fundan la impugnación, interpretación que reitera ahora, recordando de nuevo el carácter puramente instrumental de la utilización de tales términos y no impositivo de concretas técnicas urbanísticas a las Comunidades Autónomas (STC 164/2001, FJ 36). Una vez más, en todo caso, la interpretación conforme con la Constitución está directamente ordenada a preservar el ámbito competencial autonómico.

El artículo 37 de la Ley 6/1998, que establece que "en todas las expropiaciones, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente", dado que reitera para el ámbito urbanístico la garantía establecida con carácter general por el artículo 48 de la vigente Ley de expropiación forzosa, tiene cobertura en la competencia estatal en esta materia. Ahora bien, nuevamente el Tribunal Constitucional salvaguarda expresamente las competencias autonómicas, señalando ahora que "es claro que, entendido el art. 37 LRSV como garantía del expropiado, la modalidad de pago en terrenos es sólo una de las posibles. En forma alguna opta el art. 37 LRSV por una forma de pago en especie típicamente urbanística (terrenos de valor equivalente) impidiendo otras (así, mediante aprovechamientos urbanísticos o derechos de superficie). Con consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto; sin consentimiento del expropiado sólo es posible el pago en dinero" (STC 164/2001, FJ 37). Nada impide a las Comunidades Autónomas, por tanto, regular las diferentes modalidades de pago alternativo al realizado en dinero en el ámbito urbanístico o en aquellos otros en los que tenga competencia, siempre que medie, pues ésta es la garantía general impuesta por el Estado, el consentimiento del expropiado.

Junto al apartado primero del artículo 16, el otro precepto de la Ley 6/1998 que ha sido declarado inconstitucional mediante la STC 164/2001 ha sido su artículo 38. Nuevamente crítico es FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ con el fallo declarativo de la inconstitucionalidad del precepto, no tanto por que ésta haya sido declarada cuanto por el momento en que ha tenido lugar (a su juicio debió haber sido declarada inconstitucional la regulación equivalente del Texto Refundido de la

Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992), y por las razones puramente competenciales, y no sustantivas (que son en su opinión las relevantes), que la han fundado⁽⁵⁰⁾. El artículo 38 de la Ley 6/1998, que tiene un claro antecedente en el artículo 220.2 del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, y antes en el 138.4° del Texto Refundido de la misma Ley de 1976, fue impugnado sobre la base de los mismos argumentos que condujeron al Tribunal Constitucional a declarar la inconstitucionalidad del artículo 220.1 (STC 61/1997, FJ 31), lo que hacía difícilmente justificable un fallo que no fuese el declarativo de inconstitucionalidad. Si ya anteriormente el Tribunal había sostenido que "la declaración implícita de urgente ocupación (por medio de la aprobación del procedimiento de tasación conjunta) constituye una regulación procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas que, por no tener carácter mínimo o principal, ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, queda fuera de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa" resulta claro que la competencia al respecto es, en consecuencia, autonómica y por ello la declaración de inconstitucionalidad del artículo 38 de la Ley 6/1998 resultaba irremediable (STC 164/2001, FJ 38).

A la reversión expropiatoria se dedicó el artículo 40 de la Ley 6/1998, objeto de impugnación y al que se dedican los FFJJ 39 a 46 de la STC 164/2001. El precepto fue cuestionado en su integridad, por entender que la regulación de la reversión ha de corresponder al legislador sectorial competente y no siempre al Estado, y en sus diversos apartados por diversas razones que examinaré a continuación (STC 164/2001, AH 33, FFJJ 39 a 46). La impugnación global del precepto es rechazada por el Tribunal Constitucional porque, pese a que la reversión no constituya una garantía expropiatoria constitucional sino

(50) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Comentario de urgencia...", *cit.*, pp. 2-3. En particular, resulta sumamente acertada la crítica que realiza al Tribunal Constitucional en relación con la STC 61/1997, para cuyo dictado pareció no tenerse en cuenta la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la regulación legal misma de los procesos constitucionales en lo relativo a la inconstitucionalidad por conexión o consecuencia. El retraimiento del Tribunal Constitucional al enjuiciar la legislación urbanística estatal de 1990-1992 fue, en mi opinión, todavía más criticable al no abordar el análisis del carácter materialmente supletorio o, a contrario, la cobertura competencial del gran número de preceptos que el Estado calificó como supletorios, de forma inadecuada en ocasiones, en la normativa enjuiciada. Ello ha generado una cierta inseguridad jurídica en relación con diversas cuestiones que, hallándose reguladas en el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1976 y habiendo sido calificados en su momento como supletorios por el legislador estatal pueden tener cobertura, a pesar de todo, en títulos competenciales estatales. La seguridad jurídica en el ámbito urbanístico, por ello, todavía no está garantizada.

de configuración legal, ello no supone que el Estado carezca de competencia sobre la misma, ya que la competencia estatal se proyecta sobre la materia expropiatoria en su totalidad conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución (STC 164/2001, FJ 39). Ahora bien, las competencias del Estado en relación con la reversión, aun siendo notablemente amplias, no son omnímodas, pues, como advierte el Tribunal, podrá establecer, en primer lugar, cuándo y cómo nace, o no nacerá, el derecho de reversión, esto es, regularlo con carácter general para cualesquiera ámbitos sectoriales desde la perspectiva de la institución expropiatoria, pero también, en segundo lugar, "conforme al criterio sobre garantías expropiatorias que expresa la STC 61/1997, FJ 31, el Estado también puede dictar normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas —como el urbanismo— siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional" (STC 164/2001, FJ 39).

Sobre tal base, la constitucionalidad del apartado primero del artículo 40 de la Ley 6/1998, como simple refrendo en el ámbito urbanístico de una regla general cual es la vinculación del bien expropiado al fin expropiatorio, es innegable, una vez el Tribunal ha reconocido como constitucionalmente legítima la identificación por el legislador estatal de los planes urbanísticos como instrumentos aptos para concretar el fin expropiatorio. Ahora bien, como ocurre constantemente a lo largo de la sentencia que se comenta, quedan perfectamente perfiladas las competencias autonómicas sobre la cuestión, cuando se señala, recordando anterior jurisprudencia constitucional, que "a cada Comunidad Autónoma corresponde regular los posibles fines de las expropiaciones por razón de urbanismo y, con ello, los usos o destinos del suelo que se consideran compatibles o incompatibles con un mismo fin. De manera que la permanencia o no de la adscripción del bien expropiado al fin que justificó la expropiación, aun mediando un cambio de uso o destino del suelo, dependerá de la propia configuración del fin expropiatorio (y de los destinos en él subsumibles) que lleve a cabo cada Comunidad Autónoma y, en el marco de la regulación de ésta, cada concreto plan" (STC 164/2001, FJ 40), lo que conduce directamente a admitir la regulación y previsión de usos intercambiables en las expropiaciones urbanísticas conforme a la correspondiente regulación autonómica.

Idéntico pronunciamiento favorable a la constitucionalidad ha recaído en relación con el apartado segundo del artículo 40 de la Ley 6/1998, que contempla los supuestos en los que nace el derecho de

reversión y sus excepciones. Ahora bien, la constitucionalidad de la regla general sobre nacimiento del derecho de reversión parece condicionarse, precisamente, al simultáneo reconocimiento de la competencia autonómica para la definición del fin expropiatorio, de manera que "la precisión de si un cambio de uso (por las técnicas urbanísticas que disponga cada Comunidad Autónoma) es compatible o no con el fin expropiatorio depende de la propia definición del uso (en especial, de sus tolerancias y compatibilidades) en las regulaciones autonómicas y locales. Sólo cuando conforme con estas regulaciones exista propiamente un cambio de uso que, simultáneamente, suponga un cambio en el fin expropiatorio estaremos ante el nacimiento del derecho reversional" (STC 164/2001, FJ 41). Así pues, el legislador autonómico puede incidir de forma decisiva sobre el nacimiento del derecho de reversión, ya que a él le corresponde definir la noción de "cambio de uso", que queda fuera del margen de disposición de legislador estatal. Nuevamente la competencia estatal, habida cuenta de los términos en que se reconoce la autonómica, resulta marginal, conclusión que no empece el pronunciamiento del Tribunal favorable a la constitucionalidad de las excepciones al nacimiento del derecho de reversión que establece igualmente el apartado segundo del artículo 40 de la Ley 6/1998, justificada la prevista en la letra a) como simple concreción en el ámbito urbanístico de la regulación establecida con carácter general en materia expropiatoria (STC 164/2001, FJ 42), mientras que la establecida en la letra b) es admitida como una modulación razonable en el ámbito urbanístico, mínima o principal y por ello constitucionalmente legítima, de la regla igualmente establecida con carácter general (STC 164/2001, FJ 43).

El apartado tercero del artículo 40 de la Ley 6/1998 fue impugnado por las referencias que en el mismo se realizan a técnicas urbanísticas (revisión, modificación, patrimonio municipal del suelo), que condicionarían, a juicio de los recurrentes, las competencias autonómicas. Sin embargo, el Tribunal ha considerado que el precepto impugnado no regula en modo alguno el patrimonio municipal del suelo sino que se limita a identificar un posible supuesto de inejecución del fin expropiatorio y, por tanto, un supuesto en el cual nacería el derecho de reversión conforme a la regla general, si bien tal conclusión "está condicionada a la efectiva existencia de los Patrimonios Municipales de Suelo en cada Comunidad Autónoma y a cuáles sean los fines y los medios de aquella suerte de patrimonios públicos en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma" (STC 164/2001, FJ 44). En mi opinión, la argumentación del Tribunal Constitucional en relación con este precepto resulta extraordinariamente débil porque resulta harto discutible que en el mismo se identifique

correctamente un supuesto de aplicación de la regla general que hace nacer el derecho de reversión. Es más, de no haberse contemplado específicamente este supuesto, a mi juicio, no debiera nacer el derecho de reversión en tales casos, siempre que los terrenos se destinen a uno de los fines que, conforme a la legislación autonómica, corresponden a los terrenos del patrimonio municipal del suelo, independientemente de que el concreto destino a uno u otro suponga un incremento de valor. Por otra parte, en función de la interpretación final de esta previsión quedarían condicionados en extremo, y de forma muy directa, el modelo urbanístico y la política de vivienda que corresponde diseñar a las Comunidades Autónomas y los municipios, por cuanto se impondría a ambos la expropiación de terrenos para el patrimonio municipal del suelo conforme a los usos que finalmente se implanten en los terrenos, de manera que, en estos casos, el justiprecio habrá de calcularse siempre por lo que los terrenos valgan teniendo en cuenta el fin para el cual se expropien, lo que constituye una innegable anomalía en la institución expropiatoria. En cualquier caso, aun cuando el Tribunal Constitucional no se pronuncie expresamente en este sentido, conviene tener presente que, al condicionarse la constitucionalidad de la regla general sobre nacimiento del derecho de reversión a la interpretación de que "la precisión de si un cambio de uso (por las técnicas urbanísticas que disponga cada Comunidad Autónoma) es compatible o no con el fin expropiatorio depende de la propia definición del uso (en especial, de sus tolerancias y compatibilidades) en las regulaciones autonómicas y locales" que nazca el derecho de reversión. Así, "sólo cuando conforme con estas regulaciones exista propiamente un cambio de uso que, simultáneamente, suponga un cambio en el fin expropiatorio estaremos ante el nacimiento del derecho reversional". Queda claro que también respecto de esta regla específica del apartado tercero del artículo 40 de la Ley 6/1998, que tiene como presupuesto la alteración de los usos, intensidades o aprovechamientos, tal alteración sólo existirá cuando así se desprenda de la legislación autonómica. Por tanto, podría el legislador autonómico establecer que no se considerará alteración de usos, intensidades o aprovechamientos la variación de los inicialmente previstos siempre que se mantengan dentro de los establecidos con carácter general para los terrenos de patrimonios municipales de suelo o, por ejemplo, los terrenos se destinen a la construcción de vivienda sujeta a regímenes de protección pública.

Igualmente conforme con el orden constitucional de distribución de competencias ha sido considerado el apartado cuarto del artículo 40 de la Ley 6/1998, de nuevo entendiendo que en el mismo se concreta para el ámbito urbanístico una regla establecida con carácter

general para cualesquiera expropiaciones, la reversión por inejecución, en este caso de la urbanización, previendo un plazo específico para entender inejecutada ésta, razón determinante de constitucionalidad que el Tribunal extiende al apartado quinto del mismo artículo 40 (STC 164/2001, FFJJ 45 y 46).

C) Supuestos indemnizatorios

El Tribunal rechaza la impugnación global de los artículos 41 a 44 de la Ley 6/1998 afirmando su "clara incardinación competencial en el art. 149.1.18 CE, que tanto se refiere a la «legislación de expropiación forzosa» como al «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas»" (STC 164/2001, FJ 47), ratificando así anteriores pronunciamientos sobre la cuestión (STC 61/1997, FJ 33).

No obstante, fiel a la constante sostenida a lo largo de todos los fundamentos jurídicos de la STC 164/2001, el Tribunal recuerda el alcance de las competencias autonómicas sobre la cuestión, ratificando de nuevo planteamientos de su anterior sentencia 61/1997. En particular, advierte ahora "que más allá de la regulación estatal las Comunidades Autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de cohererse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada" (STC 164/2001, FJ 47).

V. LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA ESTATAL, CONCIENCIA DE INCOMPETENCIA Y POSIBILIDAD DE ARMONIZACIÓN

Todo lo anteriormente expuesto resulta, a mi juicio, suficientemente expresivo. La STC 164/2001 enjuicia una ley estatal, pero tiene buen cuidado en perfilar, definiéndolo con gran precisión en la mayor parte de ocasiones, el alcance de las competencias autonómicas. El reparto constitucional de competencias resultante permite legislar al Estado en materia urbanística, porque urbanística es la Ley 6/1998 y de urbanismo se habla en la STC 164/2001, como antes ya se hizo en la STC 61/1997, independientemente de cuáles sean los títulos estatales de cobertura, pero con un alcance tan limitado, con tales trabas y cortapisas, que la legislación estatal queda reducida a la enunciación de principios o a la concreción en el ámbito urbanístico de reglas generales cuya eficacia futura está en manos de las Comunidades Autónomas. Sólo resulta constitucionalmente admisible, en la materia objeto de este estudio, una legislación estatal con

cotas elevadísimas de ambigüedad y márgenes de maniobra prácticamente ilimitados para los legisladores autonómicos, una legislación estatal, en suma, que difícilmente podrá alcanzar objetivo alguno, sea cual sea el que se proponga, y que sólo nominalmente regulará los aspectos a los que afecte. Porque sin legislación autonómica, o acaso aun con ella, no tendrá ninguna virtualidad.

No en vano, así lo advierte el Tribunal Constitucional constantemente a lo largo de la STC 164/2001, en la que una y otra vez se hace referencia a la competencia autonómica como proyección *sine qua non* de la normativa estatal, que impone una suerte de "condiciones básicas" *ad cautelam*, para el caso de que la legislación autonómica regule determinadas cuestiones. Pero las referencias que en la STC 164/2001 se realizan a las notabilísimas competencias autonómicas no pueden pasarse por alto porque alcanzan un listado casi interminable de cuestiones de capital importancia tales como la íntegra regulación del sistema de planeamiento (FFJJ 6 u 8, por ejemplo), la gestión urbanística respetando la dirección pública de la acción urbanística y la participación de los particulares, en los términos que la propia legislación autonómica establezca (FJ 9), ámbitos y técnicas equidistributivos distintos de los ámbitos de actuación a que alude la Ley 6/1998 (FFJJ 10 y 23), sistemas de actuación (FJ 9), grado de participación o iniciativa de propietarios y empresarios en la actividad urbanística (FJ 9), clasificaciones de suelo distintas y superpuestas a las estatales a efectos de planificación y gestión urbanística (FJ 12), criterios complementarios de los determinantes de la transformación urbanística que hace el suelo urbano aun por encima de los exigidos en la Ley 6/1998 (FJ 13), criterios definitorios de la consolidación o no de los terrenos incluidos en el suelo urbano (FFJJ 13 y 19), criterios que determinen cuándo ha de entenderse ejecutado el planeamiento a efectos de integración de los terrenos en el suelo urbano (FJ 13), criterios adicionales de clasificación de suelo no urbanizable con respecto a los que, con carácter enunciativo, establece la Ley 6/1998 (FJ 14), régimen de clasificación del suelo urbanizable teniendo presente el amplio margen decisorio que proporciona la legislación estatal, según la interpreta el Tribunal Constitucional (FJ 15), previsión y régimen de transformación de suelo en ausencia de planeamiento general (FJ 16), régimen del deber de edificar y, en su caso, determinaciones del planeamiento o de otros instrumentos sobre el mismo (FFJJ 20 y 24), régimen y categorías de dotaciones públicas (FJ 21), forma de cálculo del aprovechamiento urbanístico base de la cesión, así como previsión acerca de si dicha cesión es o no libre de cargas y fijación del concreto porcentaje dentro del margen establecido por la Ley 6/1998 (FJ 22), regulación de los ámbitos equidistributivos (FJ

22), determinación de quienes deben o pueden elaborar los instrumentos equidistributivos que se prevean entre Administración y particulares, propietarios o no (FJ 23), instrumento urbanístico preciso para el ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable (FFJJ 25 y 26), definición de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable (FJ 31), regulación de la expropiación como forma de ejecución del planeamiento, en su caso (FJ 36), regulación de las diferentes modalidades de pago alternativo al realizado en dinero en el ámbito urbanístico (FJ 37), regulación de los procedimientos expropiatorios especiales por razón de urbanismo (FJ 38), regulación de la noción de cambio de uso, con efecto sobre la reversión, y de los procedimientos de alteración del planeamiento (FFJJ 41 y 44), regulación de los patrimonios municipales de suelo (FJ 44) o establecimiento de supuestos indemnizatorios adicionales por razón de urbanismo en concepto de responsabilidad administrativa (FJ 47). El listado de competencias autonómicas, enunciadas todas ellas en la STC 164/2001, resulta bien expresivo de la amplitud de la competencia autonómica y de su proyección, incluso, sobre nucleares competencias del Estado.

En tales condiciones, la normativa estatal dictada al amparo del título competencial del artículo 149.1.1 de la Constitución, con el limitado alcance con el que la admite el Tribunal Constitucional, previsiblemente resultará ineficaz y, al menos en lo que respecta a la Ley 6/1998, no permitirá alcanzar los objetivos inicialmente propuestos y que justificaron la aprobación de la norma. Es decir, la normativa estatal así aprobada será, en el mejor de los casos, inútil socialmente. En el mejor de los casos, porque, sea cual sea el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, una nueva norma estatal en materia tan sensible y precisada de seguridad jurídica como es el urbanismo, no dejaría de producir un notable impacto cuando se proyecta sobre diecisiete subordenamientos autonómicos, cada uno con sus peculiares problemas y soluciones, y sobre una ordenación urbanística tremendamente compleja y diversa. En ese contexto resulta preferible omitir nuevas actuaciones normativas estatales desde la perspectiva del título competencial del artículo 149.1.1 de la Constitución, cuyo único resultado práctico es generar inseguridad jurídica y, a la postre, una indeseable incertidumbre en los operadores públicos y privados del sector.

El panorama, por ello, desde la perspectiva que debiera, a mi juicio, preocupar y ocupar al Estado, que no es tanto la de la propiedad privada del suelo, que también, cuanto la de la importancia del sector para el correcto funcionamiento de la economía y la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos, no invita al optimismo. La mejor lectura que se podría hacer de las SSTC 61/1997 y 164/2001

impondría la toma de conciencia por parte del Estado de su carencia de competencias para hacer aquello que, en materia urbanística, parece razonable entender que debiera hacer dados los derechos constitucionales e intereses en juego. Con ello quedaría expedita, y quizá sea éste el propósito subyacente en las sentencias citadas, la única vía constitucionalmente adecuada para situaciones como la actualmente planteada en el ámbito urbanístico, que no es otra que la aprobación de la pertinente ley estatal de armonización en materia urbanística, y quizá de vivienda, que estableciese, conforme al apartado tercero del artículo 150 de la vigente Constitución y teniendo muy presente la STC 76/1983, "los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas". Sólo una norma de esa naturaleza podría establecer una regulación que alcanzase los objetivos sustantivos que han venido planteándose las sucesivas normas estatales que han afectado al urbanismo desde el año 1990.