

UNA NUEVA DECLARACIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY
DEL SUELO
(Comentario a la STC 164/2001, de 11 de julio)

PILAR CELMA ALONSO*
MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. CONTENIDO DE LA SENTENCIA.— III. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El panorama legislativo del urbanismo español ha sufrido en el último lustro una completa transformación. Desde la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 12 de marzo, en la que, como ya es sabido, se declaraba la inconstitucionalidad de la mayor parte de la entonces vigente texto refundido de la Ley del Suelo y valoraciones de 1992, por razones eminentemente competenciales, las Comunidades Autónomas han reaccionado con mayor o menor rapidez aprobando *corpus* urbanísticos completos o adaptando, en su caso, su normativa existente a la nueva situación.

* PAEU, Departamento de Derecho Administrativo.

** PTIEU, Departamento de Derecho Administrativo.

Sin embargo los resquicios competenciales dejados por la sentencia 61/97 permitieron al legislador estatal llevar a cabo una parca y escueta legislación estatal de régimen de suelo y valoraciones que, algunas Comunidades Autónomas deseosas de una delimitación cada vez más estricta y reduccionista de la competencia estatal en los ámbitos cercanos al urbanismo no han dudado en recurrir.

La sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 es el resultado de esta impugnación que con carácter general achaca al legislador estatal en la mayoría de los preceptos impugnados una invasión competencial al suponer la legislación del suelo una prefiguración de los posibles modelos autonómicos y adentrarse en el ámbito propiamente urbanístico y de planeamiento que es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

La sentencia sigue con carácter general las pautas y parámetros de constitucionalidad marcados por la STC 61/97, si bien hemos de decir que utilizando un baremo proporcional: preceptos impugnados frente a los declarados inconstitucionales, esta nueva sentencia no es tan dura como la anterior, pues sólo declara inconstitucionales dos artículos y una disposición final, si bien todo sea dicho que la regulación de la Ley 6/98 está realizada con «pies de plomo» por temor a una nueva declaración de inconstitucionalidad.

En efecto la ley es amplia y ambigua, y da un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias urbanísticas, prueba de ello son las constantes expresiones que dejan abierta una regulación alternativa o diferente por parte de las Comunidades Autónomas.

Ejemplos: Planeamiento de desarrollo, o clases equivalentes..., etc.

II. CONTENIDO DE LA SENTENCIA

La presente Sentencia se pronuncia sobre los recursos de inconstitucionalidad acumulados, 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 de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Sue-

lo y Valoraciones, en adelante LRSV. Esta Ley ha sido modificada parcialmente por medio del artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes, a pesar de lo cual y tal y como veremos, ninguno de los reproches de inconstitucionalidad ha perdido objeto.

La inconstitucionalidad de los recursos acumulados versan sobre un total de 27 artículos, tres disposiciones transitorias, cuatro disposiciones adicionales y la disposición final única, porcentaje considerable si tenemos en cuenta que la Ley está integrada por 44 artículos y 12 disposiciones.

No obstante, para una mejor comprensión de los mismos, hemos decidido agruparlos en atención a los Títulos en los que se encuadran en la propia Ley para seguidamente subclasificarlos en atención al motivo en el que los recurrentes basan su inconstitucionalidad.

De esta suerte, la clasificación que seguiremos para el análisis de los mismos distingue:

1. TÍTULO I: Disposiciones Generales: arts. objeto de recurso: 1, 2, 4, 5 y 6.
2. TÍTULO II: Régimen urbanístico de la propiedad del suelo:
 - Clasificación del suelo: arts. 7, 8, 9, 10 y 11.
 - Derechos y deberes de los propietarios: arts. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20.
3. TÍTULO III: Valoraciones: arts. 24 y 29.
4. TÍTULO IV: Expropiaciones: arts. 33, 37, 38 y 40.
5. TÍTULO V: Supuestos indemnizatorios: arts. 41 a 44.
6. DISPOSICIONES:
 - Adicionales: 1, 2, 3, y 4,
 - Transitorias: 1 b), último párrafo; 2, 3, 4.
 - Final única.

Los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados inician su fundamentación con reproches generales de inconstitucionalidad y

así, consideran que la propia Ley no se adecua a la doctrina establecida en la STC 61/1997 y, consecuentemente, resulta una clara invasión de las competencias urbanísticas de las CC.AA. (efectivamente, el urbanismo es competencia exclusiva de las CC.AA., con la sola salvedad de la posible incidencia del Estado a través de otros títulos competenciales como las condiciones básicas sobre el derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1. CE); legislación civil (art. 149.1.8 CE), expropiación forzosa y responsabilidad de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE). Este será el punto de partida, será la doctrina constitucional sentada por la STC 61/1997 la que servirá de base para dar respuesta a las cuestiones planteadas; ahora bien, de ahí no resulta indefectiblemente que la Sentencia objeto de análisis (STC 164/2001) declare la inconstitucionalidad de diversos preceptos del TRSV que guardan estrecha conexión con determinados preceptos del TRLS que fueron tachados de inconstitucionales en la STC 61/1997.

Como consecuencia de lo anterior, otro reproche a la LRSV es la inseguridad jurídica resultante al ser esta Ley inidónea para erigirse en marco estatal de la legislación territorial y urbanística de las CC.AA., tanto por exceso (respecto de las competencias estatales) como por defecto (al omitir la LRSV una regulación de coordinación de las distintas actividades públicas con proyección territorial). Es decir, la Ley 6/1998 contendría una opción urbanística estatal (limitación de la intervención administrativa) para la que, conforme a la STC 61/1997, el Estado carecería de competencia; y esta opción urbanística de la LRSV, sería para los recurrentes, perceptible tanto en los principios generales de la ley como en la utilización de concretas técnicas urbanísticas que impondrían un concreto modelo urbanístico a todas las CC.AA. (clasificación del suelo, pormenorizada regulación de derechos y deberes urbanísticos de los propietarios; distinción primaria entre ordenación del territorio y urbanismo; ordenación de la actividad urbanística conforme a la secuencia de la Ley, plan, ejecución del plan; previsión del planeamiento a escala municipal y en dos escalones: planeamiento general y de desarrollo; predeterminación del contenido esencial del planeamiento urbanístico; y sistema de valoraciones).

Y, por último, y antes de proceder al análisis de los preceptos recurridos de inconstitucionalidad debemos recordar que si bien las CC.AA. son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo que les permite fijar sus propias políticas de ordenación de la

ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas, no es menos cierto y debemos igualmente recordar que tal y como establece la STC 61/1997, FJ 5, «*la exclusividad competencial de las CC.AA. 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 FJ 3 referida a urbanismo, y la STC 149/1991 FJ 1B) 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 CC.AA. sobre el mencionado sector material*». En el mismo sentido, se añade en el FJ 6 b) de la misma STC 61/1997, «*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 de suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística*». Este resultado, tal y como establece el FJ 4 de la STC 164/2001 nada tiene de desviación competencial o ingerencia ilegítima, sino que es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las CC.AA.

Pues bien, son todas estas las consideraciones las que, con carácter general, sirven de base al Tribunal Constitucional para enjuiciar la procedencia o no del recurso de inconstitucionalidad y así, su resolución traerá causa de la constatación, en primer lugar, de si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencia del Estado para, en segundo lugar, determinar si la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica. Pasemos pues a analizar los aspectos más relevantes de los preceptos objeto de impugnación.

El TÍTULO I es reprochado por los recurrentes por su función de cabecera del ordenamiento urbanístico en su conjunto, lo que, a su juicio, excedería de las competencias estatales.

En concreto al art. 1, referido al objeto de la Ley, que establece que «*es objeto de la presente Ley definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional*», se le reprocha no estar amparado en la

competencia del Estado *ex art. 149.1.1. CE* para la regulación de las «condiciones básicas» que aseguren la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana. Sin embargo, el propio Tribunal descarta la inconstitucionalidad del mismo por considerar que si bien es cierto que en el art. 149.1.1. CE no se contiene expresamente un título competencial que regule «*el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social*», de esta precisión no se desprende la inconstitucionalidad del art. 1 LRSV, pues 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. Pero dado que los títulos competenciales del Estado sobre el dominio urbano son limitados, el «contenido básico» a que se refiere el art. 1 LRSV en ningún caso podrá ser entendido como sinónimo de «bases» del derecho de propiedad urbana.

Al art. 2 LRSV, referido a las facultades del derecho de propiedad, se le reprocha que en sus dos párrafos se utilizan términos y expresiones que condicionarían el modelo urbanístico de cada CC.AA. más allá de lo que habría permitido el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, FJ 4. No obstante, sostienen los recurrentes que las inconstitucionalidades denunciadas no serían determinantes de nulidad siempre que el Tribunal Constitucional declarase que las expresiones allí contenidas no condicionen al legislador urbanístico. El art. 2.1 dice así:

2.1. «Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los derechos establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

Con respecto a este párrafo, es el término «*planeamiento*» el que a juicio de los recurrentes, impide a las CC.AA. optar por otros modelos de ordenación urbanística «no ligados al actual concepto de plan urbanístico» y que se dan en la experiencia comparada. No es esta, sin embargo, la interpretación que el TC hace del citado término, al considerar que el «*planeamiento*» urbanístico es en el contexto del art. 2.1 LRSV, cualquier instrumento de ordenación urbanística que permita, en cada ciudad, el ejercicio de las facultades urbanizadoras y edificatorias establecidas por la LRSV para cada clase de suelo. Por todo lo cual, es claro que el art. 2.1. LRSV está amparado por la competencia estatal enunciada en el art. 149.1.1 CE, no siendo adecua-

da además a juicio del Tribunal, la invocación de la STC 61/1997, FJ 4 en el que los artículos 3.1, 3.2 c) y 4.1 TRLS enjuiciados no guardan relación directa con el art. 2.1. LRSV.

El art. 4 LRSV, regulador de la acción urbanística y la iniciativa privada, es impugnado por contener un concreto modelo de gestión urbanística que excedería de las competencias estatales del art. 149.1.1 y 13 CE al establecer en su párrafo primero:

«Los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos.

1.2. La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada.

1.3. En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo».

En concreto reprochan, en primer lugar, que dicho artículo haya optado por asignar la iniciativa urbanística (la condición de agentes urbanísticos primarios) a los propietarios del suelo. En segundo lugar, cuestionan la relegación de la iniciativa privada de los no propietarios a la función de gestores indirectos (concesionarios) de las actuaciones públicas. Junto con estos reproches competenciales, los recurrentes denuncian igualmente la arbitrariedad del legislador estatal al calificar como normas básicas (las del art. 4 LRSV) preceptos que en el Texto refundido de 1992 (TRLS) eran calificadas como normas supletorias.

Para el Tribunal Constitucional, sin embargo, resulta claro que la regulación contenida en este artículo establece las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa, siendo en el marco de esta regulación donde cada CC.AA. articulará de forma concreta la acción urbanística pública con la participación de 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). Así pues dicho artículo se incardina en la competencia estatal del art. 149.1.1. CE sin contener simultáneamente un vaciamiento de las competencias urbanísticas de las CC.AA.

El art. 5 LRSV referido al reparto equitativo de beneficios y cargas es, al igual que el art. 2 LRSV, impugnado por su referencia a términos que prejuzgarían los instrumentos urbanísticos de cada CC.AA. Aquí, junto con la impugnación del término «*planeamiento urbanístico*» se impugnan otros como «*cada actuación urbanística*» y «*en proporción a sus aportaciones*». El tenor de este artículo establece 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».

Nuevamente, tal y como constató el propio Tribunal Constitucional al hilo del art. 2 LRSV, la previsión de «*planeamiento*» urbanístico como instrumento de la configuración y ejercicio de la propiedad urbana, está amparada en la competencia estatal del art. 149.1.1.CE. El art. 5 LRSV tan sólo prevé la existencia de «*planeamiento*» urbanístico como instrumento de ordenación que, al fijar los usos del suelo, distribuye cargas y beneficios entre los propietarios del suelo; además, el art. 5 LRSV no predetermina ningún concreto instrumento de planeamiento. En estos términos, ningún reproche se puede formular contra la simple alusión del art. 5 LRSV al «*planeamiento*» urbanístico.

Tampoco acepta el Tribunal Constitucional el segundo reproche al mandato de equidistribución «*en cada actuación urbanística*», puesto que dicho mandato es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre los propietarios. Se trata de una norma mínima de equidistribución reconducible a la competencia de igualación del Estado contenida en el art. 149.1.1.CE, en la medida en que es cada CC.AA. la que podrá imponer otros ámbitos y técnicas complementarios de equidistribución.

Y, por último, 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 si bien, es cierto que, a priori, es competencia estatal (art. 149.1.1. CE) la determinación de la existencia de un criterio proporcional que sirva al objetivo igualador, no es menos cierto que corresponde a cada CC.AA. precisar, a través de las técnicas urbanísticas oportunas, qué concreto criterio proporcional debe regir en su ámbito territorial, con los que sin lugar a dudas

queda preservada la integridad de la competencia urbanística autonómica.

El último de los artículos impugnados del TÍTULO I es el art. 6 LRSV referente a la información pública en el planeamiento, en base al cual:

«La legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares.

6.2. Todo administrado tendrá derecho a que la Administración competente le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado».

Dos son los argumentos generales de impugnación. El primero, que la participación e información públicas reguladas en este artículo no se amparan en ningún título competencial del Estado, ni siquiera en el art. 149.1.18 CE. El segundo argumento de la impugnación consiste en que la regulación de la participación e información públicas del art. 6 LRSV predetermina la existencia de ciertas técnicas urbanísticas, condicionando así el ejercicio de las competencias autonómicas sobre urbanismo. Además, añaden los recurrentes que este art. 6 LRSV viene a sustituir al antiguo art. 4.4 TRLS que carecía para el propio legislador estatal de carácter básico, lo que probaría el carácter arbitrario de la nueva calificación de la norma como básica.

Para el Tribunal Constitucional, no obstante, la «participación pública» que impone el art. 6.1. ha de contraponerse a la «participación privada» regulada en el art. 4 LRSV. Se trata ahora de la participación ciudadana, no del derecho de los propietarios y empresarios a la participación e iniciativa urbanísticas. En segundo lugar, el «derecho a la información», que también establece el art. 6.1. LRSV ha de entenderse (por contraposición al regulado en el art. 6.2 LRSV como un derecho general de acceso a la información urbanística. Y, por último, el art. 6.2 LRSV contiene un derecho a obtener informaciones concretas (en relación con fincas o ámbitos de ejecución concretos).

Así las cosas, 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 que esto suponga una invasión de las competencias urbanísticas autonómicas. Tres son los argumentos que llevan a esta decisión: En primer lugar, el carácter eminentemente sectorial del art. 6 TLRSV no sirve, por sí, para cuestionar la competencia estatal. En segundo lugar, los dos párrafos del art. 6 LRSV regulan las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas, ámbito en el que la competencia estatal es incuestionable. Y por último, el carácter eminentemente abstracto del art. 6 LRSV ni impone técnica urbanística alguna a las CC.AA. ni predetermina un único modelo de participación e información ciudadanas.

Con respecto al TÍTULO II referido al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, se impugna, en primer lugar, el artículo 7 LRSV que establece el sistema de clasificación del suelo *«en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística»*. Este artículo es considerado inconstitucional por parte de los recurrentes en la medida en que impondría a las CC.AA. con su inciso final *«o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística»* el ejercicio de su competencia legislativa en sentido equivalente a la de la regulación estatal, es decir, impondría un modelo urbanístico que parte, en todo caso de la clasificación tripartita del suelo. En esencia, cuestionan los recurrentes la competencia estatal para imponer a las CC.AA. la utilización de una concreta técnica (la clasificación del suelo) para garantizar la igualdad básica en el disfrute de la propiedad del suelo.

Efectivamente, el art. 7 LRSV realiza una clasificación tripartita del suelo, pero esta clasificación no es sino el instrumento técnico específico indispensable para definir las *«condiciones básicas»* de ejercicio del derecho de propiedad contenidas en el art. 149.1.1 CE que ampara al Estado para la fijación de criterios para la clasificación del suelo, eso sí, sin que ello suponga la imposición de un determinado modelo urbanístico. Por ello, es adecuado el inciso final *«o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística»*, puesto que este art. 7 LRSV en nada limita la competencia de las CC.AA. para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas a las anteriores.

En cuanto al art. 8 LRSV, que sienta los criterios para la clasificación del suelo como urbano, es impugnado por los recurrentes en

base al mismo motivo de impugnación del artículo anterior, pues aquéllos consideran que predeterminaría un concreto modelo urbanístico y territorial el establecer que:

«Tendrán la consideración de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística; b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo».

Para los recurrentes el Estado sólo es competente conforme al art. 149.1.1 CE, y a la luz del FJ 15 a de la STC 61/1997, para la distinción de las clases de suelo, pero no para fijar los concretos criterios de clasificación de cada clase de suelo. Cuestión ésta que, tal y como se precisa en el juicio emitido por el TC en el art. 7 LRSV, es competencia estatal, es decir, una cosa es que el Estado tenga competencias constitucionales para establecer los criterios para la clasificación del suelo como urbano y otra bien distinta es el art. 8 LRSV imponga mediante la fijación de criterios de clasificación del suelo un concreto modelo urbanístico, lo que claramente excedería de sus competencias. Ahora bien, el art. 8 LRSV únicamente fija unos criterios mínimos pero ni precisa cuándo han de considerarse cumplidos aquellos requisitos mínimos, ni impide que aquellos requisitos se complementen al alza por cada CC.AA. Del mismo modo, cuando el art. 8.a LRSV se refiere a terrenos «*consolidados por la edificación*» no impone categorías ni contiene criterios específicos sobre cuándo se da aquella consolidación, ámbito éste de regulación por cada CC.AA. Y lo mismo sucede con el art. 8.b) LRSV cuando se refiere a terrenos «*en ejecución de planeamiento*», puesto que en el mismo no se establecen específicos criterios sobre cuando ha de considerarse ejecutado el planeamiento, ni sobre qué hipotético instrumento de planeamiento es ejecutado, determinaciones éstas que caen en la esfera jurídica de cada CC.AA. Y, por si fuera poco, cada CC.AA. 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. Por lo tanto, para fines de gestión o de urbanización el legislador autonómico puede superponer a la clasificación del suelo como urbano otra clasificación distinta y adecuada a los fines urbanísticos de reforma interior o de completa transformación del suelo. En definitiva pues, no se

puede afirmar que la limitada regulación del art. 8 LRSV imponga a las CC.AA. un modelo urbanístico determinado.

El art. 9 LRSV regulador del suelo no urbanizable sería inconstitucional, a juicio de los recurrentes, porque su contenido sería propiamente urbanístico y porque predeterminaría directamente la ordenación urbanística de cada Municipio, negando un ámbito propio de regulación al legislador autonómico. Esta predeterminación de la ordenación urbanística se plasmaría en la referencia a concretos instrumentos de clasificación («*planes de ordenación territorial*», «*legislación sectorial*», «*planeamiento general*», y «*planeamiento de desarrollo*») que excluirían la intervención de la CC.AA. en la definición de los medios jurídicos para la clasificación del suelo como no urbanizable y consecuentemente, condicionaría los usos del suelo y con ello la competencia autonómica sobre urbanismo y ordenación del territorio.

«Tendrán la condición de suelo no urbanizable a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: 1.^a Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. 2.^a 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 su riquezas naturales,(así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano)»¹.

A juicio del Tribunal si bien las referencias contenidas en el precepto impugnado («*planes de ordenación territorial*», «*legislación sectorial*», «*planeamiento general*» y «*planeamiento sectorial*») pudieran interpretarse como la imposición de concretos instrumentos urbanísticos a las CC.AA., de lo que resultaría una clara vulneración del orden constitucional de competencias, no es menos cierto que se pue-

¹ Inciso último que ha sido suprimido por el art. 1.1 del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

de entender dichas referencias tienen únicamente valor orientativo y ejemplificativo, pues lo único 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.

El art. 10 LRSV, regulador del suelo urbanizable, dice textualmente:

«El suelo que, a 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».

Nuevamente la impugnación de los recurrentes se centra en la consideración de que el presente artículo contendría una opción urbanística (el establecimiento del suelo urbanizable como clase residual de suelo) que se impondría directamente y desplazaría el ejercicio de las competencias urbanísticas de las CC.AA. Además, la clasificación de suelo urbanizable determinado en este artículo como categoría residual de suelo, habría vulnerado la ordenación constitucional ambiental, en la medida en que habría dado primacía absoluta a los objetivos de desarrollo económico.

Ahora bien, la clasificación residual de suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción ésta última que sustancialmente corresponde a cada CC.AA. Y además, la clasificación residual de suelo como urbanizable, en la forma establecida por el art. 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo: la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre el volumen edificatorio, usos e intensidades. Por todo lo cual, no se puede identificar en el art. 10 LRSV, tal y como pretenden los recurrentes, una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico.

De nuevo, reprochan los recurrentes al art. 11 LRSV, referido a la clasificación del suelo en los municipios sin planeamiento, la utilización de la expresión «*planeamiento general*» como término que vulnera las competencias urbanísticas de las CC.AA. al contener una

clara opción urbanística lo que —conforme al criterio expresado en la STC 61/1997, FJ 24 a) sería contrario al orden constitucional de competencias.

Ésta es la interpretación que los recurrentes dan al texto que sigue:

«Los derechos y deberes de los propietarios que se regulan en esta Ley se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística».

Los recurrentes interpretan pues 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*»; de manera que 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, como hemos dicho, una concreta opción urbanística estatal en relación con la transformación del suelo, y de ahí su disconformidad con el orden constitucional de competencias.

Ahora bien, el Tribunal, de nuevo admitiendo la posible existencia de esta interpretación considera que dicha interpretación o es la única que permite el art. 11 LRSV pues la referencia al «*planeamiento general*» ha de entenderse hecha 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.

El art. 12 LRSV (ejercicio de derechos y deberes de los propietarios), que establece que «*los derechos y deberes de los propietarios de suelo que se regulan en esta Ley se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable*», es también impugnado por su posible alcance limitativo de las competencias urbanísticas de las CC.AA. dependiendo de la interpretación que al último inciso se le dé, en concreto a la «*normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable*».

La alusión al «planeamiento» ha sido rechazada por el Tribunal en consideración a otros artículos impugnados, por lo que hace extensible dichos motivos aquí. En cuanto a la mención a la «gestión y ejecución del planeamiento» es claro que no predetermina ni impone modelo urbanístico alguno a las CC.AA.

Ya en concreto, los derechos de los propietarios de suelo urbano contenidos en el art. 13 LRSV, *«derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y el derecho a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento»*, son considerados por los recurrentes como infractores del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho de igualdad (art. 14 CE).

También desestima el Tribunal Constitucional los dos reproches de discriminación arbitraria que denuncian los recurrentes. Dos son las comparaciones que establecen los recurrentes: la primera se trata entre las facultades urbanísticas de los propietarios en suelo urbano consolidado y no consolidado puesto que concede los mismos derechos a ambos (a completar la urbanización y a edificar). La segunda comparación relaciona las facultades urbanísticas de los propietarios en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, situaciones jurídicas que son para los recurrentes sustancialmente iguales. A la conclusión de trato desigual ligam los recurrentes, desde la perspectiva competencial, la infracción del art. 149.1.1 CE: El art. 13 LRSV, al contener normas discriminatorias, no cumpliría la finalidad propia del art. 149.1.1. CE.

No obstante, las dos comparaciones quedan la margen del art. 14 CE, pues si bien es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional prohíbe conceder un trato distinto a personas que se encuentren en la misma situación, el art. 13 LRSV, mediante el establecimiento el estatuto jurídico de la propiedad del suelo urbano diferenciándolo del estatuto jurídico propio del suelo urbanizable, lleva cabo una regulación objetiva de la propiedad del suelo al margen de toda circunstancia social o personal. Por lo tanto, el Estado puede distinguir en atención al art. 149.1.1. CE distintos grupos o clases de derechohabientes (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 igualdad básica, en toda España, de los propietarios de una misma clase de suelo. Si la agrupación de los propietarios tuviera

lugar de forma discriminatoria (por no objetiva, irrazonable o desproporcionada) se produciría una infracción del art. 14 CE, pero este no es el caso.

El art. 14 LRSV al establecer los derechos de los propietarios de suelo urbano y distinguir dos tipos de suelo (consolidado y no consolidado) contiene, a juicio de los recurrentes, una opción urbanística y territorial. Argumento este rechazado de plano por el Tribunal Constitucional por considerar que la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y los deberes urbanísticos de los propietarios. El art. 14 LRSV no impone el deber de distinguir e incluir en el planeamiento estas dos categorías ni tampoco contiene criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no. Por lo tanto, este criterio distintivo de la consolidación, amparado en las competencias Estatales comprendidas en el art. 149.1.1. CE, en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas autonómicas.

Varios son los reproches que los recurrentes realizan al apartado primero del art. 14 LRSV, que dice así:

«Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo».

En primer lugar, y al igual que se reprochaba al art. 13 LRSV consideran los recurrentes que se produce una discriminación positiva a los propietarios de suelo urbano consolidado (respecto de los propietarios de suelo urbano no consolidado). Argumentación ésta rechazada por el Tribunal por los mismos motivos que se rechazó la impugnación del art. 13 LRSV.

En segundo lugar, la inexistencia de deberes de cesión de suelo en el urbano consolidado supone una imposición de un concreto modelo urbanístico que excedería de la competencia estatal del art. 149.1.1. CE e invadiría las competencias urbanísticas de las CC.AA. Una vez más el Tribunal recuerda que los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establecen las CC.AA. de manera que será cada CC.AA. la que al fijar los criterios de con-

solidación por urbanización, quien determine también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no.

En tercer lugar, 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 el art. 33 CE 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 33 CE quien impondría a los Municipios la obtención de suelo dotacional mediante expropiación, por lo que, en definitiva, la regulación del derecho de propiedad del suelo urbano consolidado del art. 14.1 LRSV no impone concretas técnicas urbanística.

En cuarto lugar, se cuestiona la competencia del Estado para identificar dónde se generan las plusvalías urbanísticas y dónde, por tanto, procede su recuperación por la comunidad en forma de cesiones obligatorias de aprovechamiento, es decir, se cuestiona la competencia estatal para liberar a los propietarios de suelo urbano consolidado de toda cesión de aprovechamiento. Argumento éste rechazado por el Tribunal al considerar que la identificación de la valoración de plusvalías urbanísticas es una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin distributivo del art. 47 CE. Es decir, la identificación y valoración de las plusvalías tiene carácter instrumental para el ejercicio de la competencia estatal contenida en el art. 149.1.1.CE que no impide además una identificación y valoración distinta de cada CC.AA. en el ejercicio de sus competencias.

Y, por último, el deber de edificar los solares en plazo ha sido cuestionado por los recurrentes por ser un deber que impondría al ordenamiento urbanístico de las CC.AA. un determinado modelo de ejecución en suelo urbano para lo que consideran incompetente al Estado. Frente a esta alegación, el mencionado deber de edificar en plazo no impone a las CC.AA. un determinado modelo de ejecución urbanística pues el art. 14.1 LRSV ese deber sólo existe «si se encontraran (los terrenos) en ámbitos para los que sí se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo». Por lo tanto, si bien es incuestionable que la competencia urbanística de las CC.AA. abarca la facultad de regular los ámbitos de ejecución y el

régimen de plazos de edificación (vía planeamiento urbanístico o vía cualquier otro instrumento urbanístico), tampoco es cuestionable la competencia estatal para la previsión abstracta del deber de edificación puesto que en nada limita o condiciona las competencias urbanísticas de las CC.AA.

Al art. 14.2 LRSV se le impugnan, en primer lugar, las referencias técnicas o categorías urbanísticas específicas («dotaciones de carácter local» y «sistemas generales») contenidos en las letras a y b cuando establecen que es obligado para estos propietarios de suelo «a) *ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos, y b) ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión*», en la medida en que prefigurarían un determinado modelo urbanístico. Cuestión esta que el Tribunal desestima por considerar que dichas categorías de suelo no son condicionantes del legislador urbanístico.

En segundo lugar, este precepto impone a los propietarios de suelo urbano 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*» cuestión que, a diferencia de lo que opinan los recurrentes, sirve a la igualdad básica entre propietarios en suelo urbano no consolidado. De este artículo resulta que los propietarios no pueden avanzar en el proceso de agregación de valor urbanístico a sus terrenos (mediante obras de transformación o urbanización) mientras no hayan quedado definidos, por algún procedimiento de equidistribución, los aprovechamientos urbanísticos subjetivos de cada uno de los titulares. 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. Y a pesar de que los recurrentes consideren que el Estado ha optado por un determinado modelo de equidistribución (en especie) y de gestión (por los propios propietarios de suelo y no por otros sujetos urbanizadores) lo cierto es que de nuevo esta es competencia de las CC.AA. por lo que el deber de equidistribución de cargas y beneficios urbanísticos entre los propietarios (anterior en todo caso a la transformación física del suelo) ha de cumplirse en la forma que determine la legislación urbanística autonómica.

Por último, el deber de edificar los solares en plazo se ha cuestionado por los recurrentes por su referencia al «planeamiento urbanístico», cuestión ésta en la que el Tribunal se remite a lo expuesto con anterioridad.

El artículo 15 LRSV regulador de los derechos de los propietarios de suelo urbanizable establece que los mismos *«tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos. Además, tendrán derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística»*. La impugnación de los recurrentes de basa en que la alusión al *«planeamiento de desarrollo»* contendría una opción urbanística. El propio Tribunal Constitucional admite la posibilidad de dos interpretaciones del concepto. La primera de ellas implicaría que el Estado ha impuesto la existencia de concretos tipos de planes (*«planeamiento de desarrollo»*) en todas las CC.AA., lo que vulneraría las competencias urbanísticas de las mismas estando la tacha de inconstitucionalidad del art. 15 LRSV plenamente fundada. La segunda de las interpretaciones que el tenor literal del artículo 15 LRSV permite se basa en que *«planeamiento de desarrollo»* es 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, siendo el instrumento de ordenación urbanística en cada caso necesario el que establezca la legislación urbanística de cada CC.AA.

Es la segunda interpretación en la que se basa el propio Tribunal para desestimar la inconstitucionalidad del precepto impugnado, interpretación que de forma reiterada defiende a lo largo de todos sus fundamentos jurídicos y, en concreto, en el FJ 6 que resumidamente dice así: La alusión al *«planeamiento general»* pudiera entenderse hecha a un concreto tipo de plan urbanístico (el que ordena el término municipal en su integridad con distintos grados de detalle para cada clase de suelo) y la alusión a *«planeamiento de desarrollo»* podría entenderse referida a aquellos planes que, en suelo urbanizable, pormenorizan las determinaciones de un previo Plan General. De ser así interpretadas estas expresiones estaríamos, efectivamente, ante una imposición a las CC.AA. de un concreto modelo de planeamiento (aquel que exige que la ordenación de la ciudad esté, en sus líneas básicas, en un Plan General y que luego los concretos sec-

tores o ámbitos de urbanización se encuentren ordenados en otros planes jerárquicamente vinculados a los planes generales). Ahora bien, en el contexto normativo de la LRSV también se puede interpretar que las referencias de la propia Ley al «*planeamiento general*» o al «*planeamiento de desarrollo*» no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado al resultar estas referencias claramente indeterminadas. Esto es así en tanto en cuanto la Ley no se refiere con estas expresiones 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 urbanística propias de cada ciudad. O dicho con otras palabras, lo relevante, 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. Y es ésta la interpretación seguida por el Tribunal Constitucional, interpretación que, en modo alguno, invade las competencias urbanísticas de las CC.AA.

Ahora bien, el art. 16 LRSV, regulador del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, ha sido recurrido en sus tres apartados, siendo admitida la inconstitucionalidad del primero de ellos por el Tribunal.

«El derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que le planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo o se proceda a su delimitación o a la definición de las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada».

Efectivamente, este precepto no sólo se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo, sino que además regula en detalle el ejercicio de ese derecho al determinar, por un lado, que el planeamiento de desarrollo deberá presentarse ante un concreto órgano administrativo (el Ayuntamiento) y, por otro, al delimitar el momento a partir del cual se podrá ejercer este derecho (cuando el planeamiento general delimi-

te sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo). Es evidente, por tanto, que esta regulación tan detallada de la propiedad urbana está muy lejos de establecer las líneas normativas fundamentales que definen la propiedad urbana competencia del Estado (art. 149.1.1 CE), por lo que se produce una clara invasión de las competencias urbanísticas de las CC.AA.

No es admitida, sin embargo, la impugnación que las partes hacen del párrafo segundo que determina que serán las CC.AA. las que regulen los «*efectos derivados del derecho de consulta sobre los criterios y previsiones de ordenación urbanística...*» así como «*los plazos de contestación a la referida consulta*», pues estas previsiones en ningún caso suponen ni un grado de concreción normativa, ni una imposición de deberes a las CC.AA. tal que condicione el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas.

Al artículo 17 LRSV, regulador de los usos y obras provisionales permitidos en suelo urbanizable, se le reprocha que las referencias al «*planeamiento general*» y al «*planeamiento de desarrollo*» (contenidas e impugnadas igualmente en el art. 18 LRSV relativo a los deberes de los propietarios de suelo urbanizable) pueden ser interpretadas, en el sentido de predeterminar los tipos de planes urbanísticos que deben ordenar las ciudades, lo que, de nuevo es matizado por el Tribunal en el sentido de que la referencia a «*planeamiento general*» debe ser interpretada como cualquier instrumento de ordenación urbanística independientemente de su denominación, ámbito espacial y regulación detallada; del mismo modo que «*planeamiento de desarrollo*» debe ser interpretado como cualquier instrumento de ordenación urbanística que contenga las determinaciones necesarias para la transformación urbanística del suelo. Motivo éste de impugnación.

Además, cuando el propio artículo establece que «*en suelo comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados con vistas a su desarrollo inmediato, en tanto no se haya aprobado el correspondiente planeamiento de desarrollo, sólo podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general...*», se está refiriendo, en contra de lo que opinan los recurrentes, a que el grado de provisionalidad o excepcionalidad de los usos u obras sobre suelo urbanizable depende de lo inminente que resulte la transformación física del suelo, correspondiendo a las CC.AA. esta-

blecer las condiciones necesarias para el desarrollo urbanístico del mismo. Luego, la regulación que este artículo hace tiene el carácter de mínima y no completa, lo cual no excede de las competencias estatales (art. 149.1.1.CE).

Tampoco acepta el Tribunal que del contenido del art. 20 LRSV, referente a los derechos de los propietarios de suelo no urbanizable, pueda desprenderse una limitación de las competencias autonómicas. Efectivamente, *«los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de sus terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento...»* de lo cual entiende el Tribunal que la fijación de los concretos usos/fines para las distintas fincas vendrá establecido por el Estado o las CC.AA. de acuerdo con el orden constitucional de competencias establecido en cada caso.

Por lo que respecta al Título III, referido a las valoraciones, se impugnan por los recurrentes varios preceptos siendo los motivos de impugnación similares o iguales, cuanto cabe, a los motivos que se han empleado para la impugnación de artículos precedentes. Así, se impugna el art. 24 LRSV, referido al momento en que se realizan las valoraciones, por considerar que de la redacción del mismo se desprende un exceso de la competencia del Estado en materia expropiatoria. El propio art. 24 LRSV establece que *«Las valoraciones se entenderán referidas a: A) Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado de exposición al público del proyecto de expropiación cuando se siga el procedimiento de expropiación conjunta. B) En otros supuestos de actuación, al momento de iniciación del correspondiente procedimiento. C) En la determinación de indemnizaciones por cambio de planeamiento, en lo supuestos previstos en el Título V de la presente Ley, al momento de la publicación de la aprobación definitiva del nuevo planeamiento»*. El apartado b) que extiende, para los recurrentes, al ámbito de la gestión y ejecución urbanística (no expropiatoria) la competencia del Estado sobre expropiaciones, es interpretado por el Tribunal en el sentido de que el momento de la valoración para los supuestos en los que exista falta de acuerdo entre los propietarios (contenidos en el art. 23 LRSV: procedimientos de distribución de cargas y beneficios) es el momento de iniciación del correspondien-

te procedimiento. Es para estos supuestos contemplados en el art. 23 LRSV para los que se prevé este momento de valoración del apartado 3 del art. 24 LRSV, es decir, para la equidistribución en suelo pendiente de transformación de beneficios y cargas cuando las tasaciones no se hayan realizado de forma convencional y, por lo tanto sea necesaria una valoración legal, tasación que será por defecto una tasación expropiatoria. Siendo así considerado por el Tribunal la fijación de estos criterios de valoración contenidos en el art. 24 LRSV entran dentro del marco competencial del Estado al amparo del art. 149.1.18 CE.

En lo que se refiere al apartado c) contendría a juicio de los recurrentes una norma aislada sobre responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico (por modificación de planeamiento) sin cobertura en las competencias generales del Estado (art. 149.1.18 CE), argumento rechazado por el Tribunal al considerar que en forma alguna se deduce del art. 149.1.1. CE que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas haya de ser objeto de regulación uniforme, sin adaptaciones o modulaciones de valoración de las indemnizaciones por cambio de planeamiento urbanístico.

La valoración del suelo en los supuestos de carencia de plan o sin atribución de aprovechamiento contenido en el art. 29 LRSV también ha sido objeto de impugnación como consecuencia de la referencia que en mismo se hace al «*planeamiento*». Cuestión esta a la que el Tribunal se remite a los argumentos esgrimidos para rechazar la impugnación de otros artículos como el 11 LRSV.

También es la invasión de competencias autonómicas por parte del Estado la causa determinante de la impugnación del TÍTULO IV, y en concreto del art. 33 LRSV que regula la legitimación en las expropiaciones. Para los recurrentes este precepto sería inconstitucional por fijar las causas o fines expropiatorios en materia de urbanismo en la que el estado carece de toda competencia. Dicho precepto dice así:

«La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres».

El Tribunal rechaza la argumentación de los recurrentes porque considera que se deduce con claridad que son los distintos planes de ordenación urbana los que, al fijar los distintos usos del suelo, prevén obras para la transformación y utilización urbanística del suelo, siendo la ejecución de aquellas concretas obras lo que por mandato del art. 33 LRSV se califica como *causa expropriandi* por razón de utilidad pública. Resulta, por tanto, que este artículo no contiene ningún fin expropiatorio, sino la selección de un acto jurídico (la aprobación del plan) donde se pueden fijar fines expropiatorios.

Con respecto al art. 37 LRSV, que determina el pago del justiprecio mediante la adjudicación de terrenos también aquí los recurrentes consideran que el Estado se excede de sus competencias al determinar este artículo que «*la Administración podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo del expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente*». Lo cierto es que la modalidad de pago en especie contenida en este artículo es sólo una de las posibles; este artículo no impide la existencia de otras tales como aprovechamientos urbanísticos o derechos de superficie, por ejemplo, de manera que si hay consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto y sin consentimiento del mismo únicamente es posible el pago en dinero.

Si hasta ahora el Tribunal ha rechazado la inconstitucionalidad alegada por los recurrentes basada en el «*el exceso de competencias del Estado*», si ha admitido este motivo par declarar la inconstitucionalidad del art. 38 LRSV referido a la aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta.

«El pago del depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente al aprobar el proyecto de expropiación habilitará para proceder a la ocupación de la finca y producirá los efectos previstos en los números 6,7 y 8 del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de la valoración, en su caso, por el Jurado Provincial de Expropiación y de que puedan seguir tramitándose los recursos procedentes respecto a la fijación del justiprecio. Asimismo, habilitará para proceder a la ocupación de las fincas la aprobación del documento de adjudicación de las futuras parcelas en que se hubiera concretado el pago en especie, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior».

Se admite la inconstitucionalidad del presente artículo con idénticos argumentos que condujeron a la declaración de inconstitucionalidad del art. 220.1 TRLS. Ciertamente es que el art. 38 LRSV no dice expresamente que la aprobación del procedimiento de tasación conjunta lleva implícita la declaración de urgente ocupación pero, no cabe duda de que la regulación del art. 38 LRSV es equivalente a la de la declaración de urgente ocupación. Por lo tanto, esta 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. Razones estas que determinan la inconstitucionalidad del art. 38 LRSV y su consecuente nulidad.

El derecho de reversión regulado en el artículo 40 LRSV es objeto de impugnación al considerarse que puesto que la reversión no forma parte de la garantía patrimonial del art. 33 CE y al estar inescindiblemente vinculada al concreto objeto expropiado y a la causa de la expropiación la regulación de los supuestos en que procede o no la reversión, correspondería su regulación a las CC.AA. al ser titulares de la competencia sectorial sobre urbanismo. No obstante, señala el Tribunal, si bien el art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación del derecho de reversión de esta premisa no se sigue la incompetencia del Estado para regular la reversión expropiatoria. La competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) no se refiere únicamente a las garantías referidas en el art. 33.3 CE, sino a la institución expropiatoria en su totalidad (y, por tanto, también el derecho de reversión como una de sus posibles garantías legales). El presente artículo regula la garantía reversional mediante criterios generales y, por tanto, sin prestar atención a los concretos ámbitos de actuación pública sectorial, entre los que se encuentra el urbanismo. Se trata de una regulación de la reversión como garantía común de todos los propietarios, con plena abstracción del ámbito material en que tenga lugar cada concreta expropiación.

Los supuestos indemnizatorios contenidos en los artículos 41 a 44 LRSV, pertenecientes al Título V, han sido impugnados porque, a juicio de los recurrentes, no serían amparables en la com-

petencia estatal del art. 149.1.18 CE y condicionarían el sistema de ordenación urbanística. Para el Tribunal todos los supuestos indemnizatorios de la LRSV tienen clara incardinación competencial en el art. 149.1.18 CE que se refiere tanto a la «legislación de expropiación forzosa» como al «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», no suponiendo esta regulación un modelo de actuación urbanística pues cualquier modelo de ciudad autonómico o cualquier política urbanística autonómica es compatible con la regulación estatal de los supuestos indemnizatorios.

Y por último, las Disposiciones adicionales y transitorias así como la final única han sido igualmente objeto de impugnación. Únicamente se ha admitido la inconstitucionalidad de la Disposición final única en sus referencias a los artículos 16.1 y 38.LRSV declarados inconstitucionales por el Tribunal.

La Disposición adicional primera LRSV al disponer 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*» no supone la prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso defina el Estado. La disposición cuestionada tan sólo impone el informe vinculante en relación con terrenos, edificaciones e instalaciones ya «afectos a la Defensa Nacional», esto es, sólo para el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas sobre Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 CE).

A la Disposición adicional tercera, que originariamente establecía que «*las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto*» se añadieron los dos párrafos finales por el art. 68 de la Ley 55/1999, de 9 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social en los que se regula la elaboración y aprobación de los planes generales y parciales de Ceuta y Melilla. El Tribunal niega la inconstitucionalidad del precepto al considerar que dicha disposición adicional tercera no puede provocar la inseguridad jurídica alegada por los recurrentes

por el hecho de coexistir con el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (actualmente supletorio) como en lo que se refiere a la eficacia que una Ley urbanística del Estado, dictada sólo para parte de su territorio (Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla), pueda tener en el territorio de las CC.AA. Es decir, de la simple previsión de aquella legislación no puede seguirse el reproche de inseguridad jurídica alegada.

La Disposición adicional cuarta, reguladora de la clasificación del suelo insular flexibiliza, a juicio del Tribunal, las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad en lo que hace a la clasificación del suelo insular, lejos de constituir una apoderamiento o habilitación al legislador autonómico insular. Por lo tanto, del contenido de la disposición impugnada *«en todos los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio»* entiende el Tribunal que aquellas condiciones básicas actúan como límite a las competencias urbanísticas de las CC.AA., no atribuyéndolas poder normativo alguno.

Las Disposiciones Transitorias primera a cuarta se impugna por dos motivos fundamentales: en primer lugar se recurre su inconstitucionalidad en la medida en que eran traslado (en forma transitoria) de otras normas inconstitucionales de la misma LRSV, de modo que habiendo rechazado el Tribunal aquellos reproches de inconstitucionalidad sobre aquellas normas definitivas, desestiman también por las mismas razones la inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias primera a cuarta. Y, en segundo lugar, se rechaza igualmente los motivos de inconstitucionalidad que identifican estas disposiciones con una regulación urbanística ilegítima, puesto que al estado no se le puede reprochar que parta de la existencia de las técnicas urbanísticas en estas disposiciones contenidas (instrumentos de planeamiento, técnicas de equidistribución) y que en relación con ellas disponga la eficacia más o menos inmediata de sus *«condiciones básicas»*. Es claro para el Tribunal 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 CC.AA., ni impide que por medio de otras técnicas urbanísticas cada CC.AA. acelere la adecuación de su Derecho urbanístico a la LRSV.

Y, por último, la Disposición final única LRSV se impugna por dos motivos: En primer lugar porque se considera que declara el carácter básico o exclusivo de ciertos preceptos cuya constitucionalidad ha sido singularmente cuestionada y, en segundo lugar, porque la invocación a los títulos competenciales del Estado se hace sin precisión (invocación conjunta de varios apartados del art. 149.1.C) sin referir concretos títulos competenciales a concretos preceptos de la ley, lo que resultaría, con carácter general, contrario al principio de seguridad jurídica.

Con respecto al primer reproche de inconstitucionalidad, el Tribunal, al haber declarado la inconstitucionalidad de los arts. 16.1 y 38 LRSV, declara, igualmente, y de forma parcialmente nula, la Disposición final única en su referencia a los mencionados preceptos.

Ahora bien, con respecto a la falta de precisión en la identificación de los concretos títulos competenciales que amparan los distintos preceptos de la LRSV, el Tribunal rechaza tal impugnación y lo hace distinguiendo, en primer lugar, entre el deber estatal de identificar formal y expresamente sus normas básicas y la inexistente obligación del legislador de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes. Por tanto, no existiendo un deber estatal de nominar sus títulos competenciales, ninguna relevancia constitucional puede tener (ni desde el punto de vista competencial, ni desde el de la seguridad jurídica) que la Disposición final única enuncie cumulativamente los títulos competenciales en que el propio Estado considera apoyados los distintos preceptos de la LRSV.

III. CONCLUSIONES

La sentencia 164/2001 de 11 de julio de 2001 no ha supuesto una gran sorpresa en cuanto a los argumentos jurídicos esgrimidos tanto para la declaración de inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los preceptos 16.1, 38 y disposición final en los referente a estos

artículos, ni en cuanto a los artículos no declarados inconstitucionales.

Aunque la ausencia de sorpresas no supone, sin embargo una ausencia de consecuencias jurídicas interesantes que esta nueva declaración nos hace ver.

De una parte parece claro que las Comunidades Autónomas mantienen una estrecha vigilancia al legislador estatal y que cualquier desliz interpretativo que pueda suponer un mínimo intento de ordenación o coordinación de la materia urbanismo va a ser recurrido ante el Tribunal Constitucional.

A sensu contrario la defensa de las competencias genuinamente estatales de incidencia sobre el territorio no parecen tener defensor constitucional alguno de forma que el Estado cada vez ve más constreñido y limitado su ámbito de actuación y su legislación en las materias que inciden sobre el territorio tiene cada vez menor relevancia.

El **artículo 16** de la LRSV es declarado inconstitucional pues supone una ordenación excesivamente detallada del procedimiento que pueda seguirse para hacer efectivo el derecho a la transformación del suelo urbanizable porque concreta el órgano administrativo al que ha de dirigirse la persona que desee hacer efectivo este derecho, y el momento a partir del cual se podrá ejercer.

Sin embargo a nuestro juicio no es la ley de suelo y valoraciones la que está fijando el órgano ante el cual debe dirigirse sino que ésta determinación es simple consecuencia del principio de autonomía local, y si la ley no lo precisara, que es en adelante lo que ocurrirá, parece que cabrá la posibilidad de promover la transformación urbanística del suelo urbanizable ante la Comunidad Autónoma.

El **artículo 38** que se refiere a la aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta se excede del ámbito competencial propio del legislador estatal pues supone una regulación propia de las expropiaciones urbanísticas.

De nuevo se plantea la duda que el Tribunal Constitucional ha decidido resolver mediante una interpretación siempre restrictiva de la línea que podríamos decir es casi imaginaria que separa el con-

cepto de urbanismo del de expropiación cuando es de carácter urbanístico, pero es que las expropiaciones ¿por tener carácter urbanístico dejan de ser expropiaciones? Se hace muy difícil delimitar el campo de la expropiación con carácter urbanístico que no es urbanístico y que es simplemente expropiatorio y que será donde el legislador estatal pueda entrar.

En definitiva, la Sentencia supone un paso más en la reducción al extremo de las competencias estatales en cualquier materia que pueda identificarse con el concepto de urbanismo, dejando eso sí un mayor margen de actuación en materias colindantes al mismo como las expropiaciones. Nada nuevo bajo el sol.