

LIMITES DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN RELACION CON EL ESTATUTO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

Rafael Gómez-Ferrer Morant

Se estudian algunos de los problemas que se plantean en el terreno competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Hasta ahora, estas últimas en general han respetado el modelo previsto en la Ley del Suelo para las actuaciones urbanísticas. Pero es urgente una norma que evite que en los sucesivos esta actitud sea sustituida por la aparición de modelos nuevos. El surgimiento de la Ley de Costas ya ha dado lugar a sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven puntos muy concretos de esta problemática.

The limits to those excluding competencies that were taken up as theirs by the governments of spanish autonomic regions.

This article takes a close look at those problems of incumbency that arise as between the State and Autonomical Regional Governments as to things urbanistic. So far, the latter bodies have kept, in this matter, to the letter of the Law as to Land (Ley del Suelo) when undertaking urbanistic initiatives. It is however of pressing importance that this Law be replaced as a guide for future actions by another that would curtail new models of actuation. In the light of this necessity, the fact that the recent Law as to Coasts (Ley de Costas) has given rise to sentences and rulings in matters germane to similar issues in the Constitutional Court, is pointed out.

INTRODUCCION

La distribución del poder sobre el territorio y la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, con carácter exclusivo, es el punto de referencia que permite encuadrar mi intervención en este Seminario, que versa sobre un objeto tan amplio como es el relativo al alcance de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio en relación con el estatuto de la propiedad de los bienes inmuebles.

Pues bien, para fijar los límites de tales competencias, es necesario precisar qué alcance tiene la asunción de «competencia exclusiva» en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, lle-

vada a cabo por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos; en concreto, se ha de determinar si se trata de una asunción de competencia con carácter exclusivo y excluyente, de forma tal que el Estado no tenga competencia alguna y, llegando hasta las últimas consecuencias, tampoco las Corporaciones Locales; o si, por el contrario, en relación con el Estado y las Corporaciones Locales, existen algunos límites que deben observar o tener en cuenta las Comunidades Autónomas.

Para responder a esta cuestión voy a referirme a tres puntos: el primero, de carácter general, es el relativo al entrecruzamiento de títulos competenciales y a su incidencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio; el segundo, en íntima conexión con el anterior, trata de la incidencia que puede tener la competencia que reserva al Estado el artículo 149.1.1.ª de la Constitución, en

Rafael Gómez-Ferrer Morant es letrado del Consejo de Estado.

orden a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, y, por tanto, entre ellos, del derecho de propiedad; y, finalmente, me referiré también brevemente a los límites que pueden derivar de la autonomía local, reconocida en la propia Constitución (art. 137).

EL ENTRECRUZAMIENTO DE TÍTULOS COMPETENCIALES

1. El primero de los puntos enunciados es el relativo a los límites derivados del entrecruzamiento de títulos competenciales. Estos límites derivan del hecho de que si bien la Constitución establece un sistema de distribución de competencias en función de un listado de materias, resulta imposible dividir la realidad por ámbitos materiales, de forma que no se produzca interferencia alguna entre ellos. De esta forma el problema que se plantea es el determinar en qué medida las competencias que la Constitución reserva al Estado —sean de orden genérico o referidas a materias distintas del urbanismo— pueden incidir en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en relación con el urbanismo y ordenación del territorio.

En efecto, dejando aparte por ahora el título competencial genérico del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, al que me referiré más adelante, resulta obvio que las actuaciones públicas correspondientes a muy diversas materias se producen sobre el territorio, por lo que puede suceder que el ejercicio de las competencias urbanísticas incida o pueda incidir en el ámbito de las competencias reservadas al Estado o viceversa; y de ahí que cuando el conflicto se produzca es necesario determinar qué competencia debe prevalecer.

2. En concreto, el Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de conocer de diversos conflictos de competencia producidos como consecuencia del entrecruzamiento de diversos títulos competenciales del Estado con la competencia urbanística asumida por la Comunidad correspondiente. Debe hacerse notar que, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional es plenamente aplicable a todas las Comunidades Autónomas, dado el alcance exclusivo de las competencias que han asumido en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Por ello exponemos a continuación la doctrina de las Sentencias 77/1984 y 56/1986, que presentan un especial interés.

En la Sentencia 77/1984, de 3 de julio («BOE» del 30), el Tribunal decide el conflicto planteado por el Gobierno contra Resoluciones dictadas por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco por las que se aprobó definitivamente el Proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta, y el Plan Especial para la eje-

cución de la solución Ugaldebieta. El Tribunal estudia en este contexto la concurrencia de la competencia sobre urbanismo, asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de la competencia sobre puertos de interés general, entre los que se encuentra el puerto autónomo de Bilbao, reservada al Estado por el artículo 149.1.20 de la Constitución. Pues bien, en esta Sentencia, entre otras consideraciones en las que no puedo ahora detenerme, el Tribunal establece que:

— La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, como ya había declarado el Tribunal en su Sentencia 113/1983.

— Esta concurrencia es posible cuando, recaendo sobre un mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico.

— El Tribunal afirma la supremacía de la competencia reservada al Estado (en este caso, en materia de puertos de interés general), al señalar que la concurrencia efectiva sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe.

— La concurrencia puede afectar no sólo al Estado y a las Comunidades Autónomas sino también a otros Entes de carácter territorial como los Municipios, dada la inclusión de los puertos en el territorio municipal.

— En estos supuestos de concurrencia, el Tribunal indica que parece aconsejable que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aun cuando señala que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.

— Finalmente, y por lo que respecta a la solución del caso, el Tribunal resuelve el conflicto en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en aplicación de la doctrina anterior, por entender que no se había producido perturbación alguna de la competencia del Estado.

A partir de este momento la doctrina del Tribunal —que tenía ya su antecedente en la Sentencia 1/1982, de 28 de enero—, se ha reiterado de alguna Sentencia posterior, como la número 56/1986, de 13 de mayo, que resuelve los conflictos positivos de competencia suscitados por el Gobierno vasco en relación con la aplicación del artículo 180.2 de la Ley del Suelo por el Gobierno de la nación, para la construcción de acuartelamientos de Cuerpos de Seguridad del Estado, y en relación con la realización de obras de cerramiento del recinto aduanero de Behobia; si bien, en aplicación de la doctrina indicada, el Tribunal resuelve el conflicto en este caso a favor del Estado.

En definitiva, el Tribunal, además de propugnar soluciones de cooperación en el ejercicio de las competencias viene a establecer dos principios de la máxima importancia: por una parte, las competencias asumidas estatutariamente no pueden

disminuir el contenido de las que la Constitución reserva al Estado, porque en tal caso el Estatuto vulneraría la Constitución; y de otra, las competencias reservadas al Estado no pueden interpretarse de tal forma que vacíen de contenido las asumidas por la Comunidad, de acuerdo con la Constitución, pues ello iría también contra la Norma Fundamental. Este es el difícil equilibrio que resulta necesario observar para determinar los límites de las competencias asumidas por la Comunidad.

3. La aplicación de estos dos principios no deja de suscitar problemas importantes, de los que aludiré simplemente a algunos, como son los siguientes: la determinación de los títulos competenciales del Estado; la incidencia de la nueva distribución competencial sobre la función del planeamiento; las posibilidades limitadas de la cooperación.

a) En cuanto a la determinación de los títulos competenciales del Estado que pueden incidir sobre el territorio, el problema se plantea con distinta intensidad en diversos supuestos que pueden contemplarse; así las dificultades no son las mismas respecto de las competencias que el artículo 149.1.1 de la Constitución reserva al Estado, que en relación con otras competencias que la Norma Fundamental puede atribuirle en otros preceptos de la Constitución.

En el primer supuesto, el título competencial del Estado aparece expresado con claridad en la Constitución, y la cuestión que se plantea es la de determinar en cada caso si en el ejercicio de la competencia reservada se ha producido o no un exceso; así, en materia de puertos y aeropuertos de interés general, obras públicas de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma, y demás competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución, en cuanto su ejercicio pueda tener una proyección sobre el territorio.

La cuestión suscitada ofrece sin embargo mayores dificultades cuando se trata de averiguar en qué medida otros preceptos de la Constitución reservan al Estado competencias que puedan tener una plasmación sobre el territorio; piénsese, por ejemplo, en el artículo 132 en relación con los bienes de dominio público, con especial referencia a los de carácter estatal, y la polémica que se ha producido en relación con la constitucionalidad de la reciente Ley de Costas. Aquí los interrogantes se multiplican. ¿En qué medida el dominio público puede reconducirse simplemente a la titularidad de determinados bienes o supone la titularidad de una competencia? Y en caso afirmativo ¿En qué medida estas competencias deben proyectarse exclusivamente sobre los bienes de dominio público o pueden afectar a una zona lateral —zona de influencia, por ejemplo—? Y aun en este caso, ¿hasta dónde puede extenderse la zona de influencia, de forma tal que no venga a vaciar de contenido las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas?

No se trata ahora, como es obvio, de resolver las complejas cuestiones que plantea la Ley de Costas; pero sí conviene poner de manifiesto cómo la regulación del dominio público adquiere una nueva perspectiva, que viene a complementar el enfoque que se ha venido produciendo en algunas Sentencias recientes en orden a la defensa del dominio público respecto de la posible existencia de propiedades de carácter particular; lo que ha llevado a la jurisprudencia a revitalizar la distinción de bienes de dominio público por naturaleza y por afectación, y la consideración de los primeros como *res communis omnium*, lo que hace imposible la enajenación por el Estado, que no es su titular (así, Sentencias de 31 de mayo de 1988 —caso Ciudad de los Muchachos de Orense— o de 6 de julio de 1988 —caso Mar Menor—).

b) En esta misma línea de poner de manifiesto algunas de las cuestiones planteadas, conviene tener en cuenta que la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y el límite que debe observar en el ejercicio de su competencia, derivado de las competencias que la Constitución reserva al Estado, da lugar a que el planeamiento urbanístico no pueda ya cumplir, al menos del mismo modo, la función que le atribuye la Ley del Suelo —artículo 9 en relación con los Planes Directores Territoriales de Coordinación, por ejemplo— de vincular a todas las Administraciones Públicas; pues desde la perspectiva de la nueva distribución de competencias sucede que las de carácter urbanístico y de ordenación del territorio se encuentran limitadas por las que la Constitución reserva al Estado.

c) En definitiva, esta realidad pone de manifiesto la necesidad de que las competencias de las distintas Administraciones Públicas cuyo ejercicio concurre sobre un mismo territorio se ejerzan de forma armónica, de tal modo que se eviten las disfunciones, y debe señalarse que en esta línea se mueven las recientes leyes de Carreteras y de Costas, en orden a la incidencia sobre el territorio de las competencias estatales. Pero debe también tenerse en cuenta que las posibilidades de la cooperación son limitadas —dado su carácter voluntario— y que ello obliga a profundizar en la posibilidad de instrumentar un procedimiento en estos casos en el que intervengan todas las Administraciones competentes, de forma vinculante para las mismas, y, lo que es más difícil, a determinar cuál es el alcance de la competencia de cada una en orden a la toma de la decisión. Las leyes mencionadas se han planteado esta cuestión, pero debe señalarse que en ocasiones no dan una solución clara para el supuesto en que no se produzca la conformidad entre las Administraciones implicadas, hasta tal punto que da la impresión de que la Ley no ha tomado en consideración la posibilidad de que no se produzca el acuerdo (así, por ejemplo, art. 117 de la Ley de Costas, relativo a la tramitación del planeamiento urbanístico que ordene el litoral).

EL MODELO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

1. El segundo punto del que voy a tratar brevemente, es el relativo a la existencia o no de un modelo unitario del derecho de propiedad que pueda derivarse de la Constitución indirectamente, en cuanto, de una parte, la Norma Fundamental reconoce en su artículo 33 el derecho a la propiedad privada, de acuerdo con una concepción social del derecho de propiedad; y, de otra, establece en su artículo 149.1.1.ª, que el Estado tiene competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

De acuerdo con esta regulación, la Constitución no reconoce un derecho a la propiedad de carácter individualista sino de carácter social, como corresponde a la sensibilidad de la época actual. Ahora bien, de esa concepción social deriva un modelo del derecho de propiedad que, en sus grandes líneas, corresponde diseñar al Estado, en la medida en que le corresponde la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales; pero esa regulación debe hacerla, como antes decíamos, sin vaciar de contenido las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, ya que, como a nadie se le oculta, la regulación de estas materias tiene esencialmente dos caras: una, la relativa al aspecto jurídico-público o función pública del urbanismo y la ordenación del territorio; y otra, la referente a la fijación del estatuto de la propiedad.

En definitiva, por tanto, debe tenerse en cuenta que al hilo de la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales el Estado no podría incidir más allá de un cierto punto en la competencia en materia de urbanismo y de ordenación del territorio asumida con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas.

Las afirmaciones anteriores pueden quizá ser aceptadas sin objeciones importantes; pero las diferencias de opinión pueden producirse fácilmente cuando se trate de determinar el límite hasta el que puede llegar el Estado en el ejercicio de sus competencias constitucionales, teniendo en cuenta las que han sido asumidas por las Comunidades Autónomas.

Hasta ahora, estas diferencias no se han manifestado de forma intensa, dado que las Comunidades Autónomas han aceptado con carácter general el modelo de propiedad diseñado por la Ley del Suelo, regulando aspectos insuficientemente tratados, o cerrando fisuras existentes en la regulación estatal, o regulando de otra forma determinados extremos, pero sin afectar al modelo de propiedad plasmado en la Ley del Suelo.

2. No obstante, sin perjuicio de lo anterior, debe profundizarse en el alcance de la competen-

cia reservada al Estado, partiendo de que, como ha señalado ya el Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1981, igualdad no equivale a uniformidad. La competencia reservada al Estado cumple la función de asegurar una igualdad sólo en lo sustancial —en las condiciones básicas— y no impone en absoluto la uniformidad en la legislación; y, por ello, dentro del respeto a este límite, la Comunidad puede dictar la regulación urbanística que estime pertinente. Ahora bien, la determinación de cuál sea el alcance de las condiciones básicas mencionadas no se ha efectuado todavía por Ley estatal, por lo que de nuevo se abre aquí un campo de alcance similar al que ya se ha recorrido en orden a la determinación del alcance de las bases; en una primera fase —como dijo el Tribunal Constitucional en relación a las bases del régimen local en la Sentencia 32/1981— las bases habrá que deducirlas de la legislación vigente, sin perjuicio de una posible formalización y concreción en una Ley postconstitucional.

En tanto no se llegue a dicha formalización, el sistema jurídico se moverá dentro de un equilibrio inestable, de una cierta inseguridad en los límites de la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas.

3. Pero todavía puede complicarse la cuestión que estamos tratando si se tiene en cuenta que la competencia del Estado comprende no sólo la igualdad en el ejercicio de los derechos sino también en cumplimiento de los deberes constitucionales. Y debe tenerse en cuenta que los deberes que la Ley del Suelo impone a los propietarios —especialmente en materia de cesiones obligatorias de terrenos y también del costeamiento de la urbanización— constituyen en realidad prestaciones patrimoniales de carácter público, que tienen su encaje en el artículo 31 de la Constitución.

Ahora bien, existe una tendencia, especialmente en la que se refiere a la gestión del suelo urbano, a establecer un sistema de prestaciones económicas en dinero, una especie de contribución como en el sistema italiano, que se haría efectiva en el momento de llevar a cabo la edificación en suelo urbano, que es el momento en el que se moviliza la propiedad; desde la perspectiva de nuestra legislación urbanística el sistema intenta explicarse como el establecimiento de una especie de aprovechamiento medio de todo el suelo urbano, que da lugar a una reparcelación económica de todo este suelo (más allá de la delimitación de polígonos y unidades de actuación), lo que no encaja en el sistema legal vigente, como la jurisprudencia se ha encargado de poner de manifiesto al hilo de las Sentencias dictadas al resolver diversas impugnaciones de planes de urbanismo. Pero no puede descartarse, en absoluto, que por la vía de la modificación legislativa se produzca un cambio del sistema legal sea por iniciativa del Estado o de las Comunidades Autónomas, en la línea indicada. Si la iniciativa es del Estado, ¿podrá sostenerse que el nuevo sistema se impone a todas las Comunidades Autónomas, al amparo de la competencia que le reserva el artículo 149.1.1.ª de la

Constitución? Y si la iniciativa es de una Comunidad Autónoma, ¿podrá sostenerse que la Ley autónoma no respeta las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.1.ª de la Constitución? ¿En qué medida no se estaría estableciendo un tributo sin tener en cuenta que la potestad originaria corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley, de acuerdo con el artículo 133.1 de la Constitución? Resulta difícil contestar a un problema planteado en abstracto, extrapolando una línea de tendencia que se deduce de casos concretos. Sin embargo, en mi opinión, lo conveniente sería que el Estado estableciera un marco delimitador de las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad, dentro del cual pudieran ejercer plenamente sus competencias las Comunidades Autónomas, en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, con la posibilidad de optar libremente por distintas vías de solución de los problemas planteados.

LIMITES DERIVADOS DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA LOCAL

1. Hasta ahora me he referido a los límites de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, por razón de las competencias que la Constitución reserva al Estado. Pero las competencias en esta materia no corresponden sólo al Estado sino también a los entes locales, y en particular al Municipio, por lo que resulta necesario determinar en qué medida la competencia asumida por la Comunidad Autónoma se encuentra limitada por las de carácter local.

Para resolver esta cuestión es necesario partir del principio de autonomía del municipio, establecido por el artículo 137 de la Constitución, cuyo alcance ha sido concretado por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LRBRL), dentro del marco constitucional delimitado por la Norma Fundamental y por las Sentencias del Tribunal Constitucional que han venido a interpretarla. En concreto, voy a referirme a dos puntos: en primer lugar, a la relación entre la LRBRL y la legislación sectorial; y, en segundo término, a los límites que derivan de la LRBRL para las leyes de las Comunidades Autónomas.

2. En cuanto a las relaciones entre la LRBRL y las leyes sectoriales, debe partirse, a mi juicio, de la superioridad de la Ley básica sobre las leyes de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial, dado que las leyes básicas, como he puesto de manifiesto en otros trabajos, cumplen la función constitucional de establecer un mínimo común denominador normativo y de vigencia en toda la nación; y esta función da lugar a que las leyes básicas sean uno de los parámetros que toma en consideración el Tribunal Constitucional para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes de las Comunidades Autónomas, aplicando incluso la figura de la inconstitucionalidad sobrevenida para

declarar su inconstitucionalidad y nulidad (Sentencias, entre otras, 1/82, de 28 de enero, F.J. 1; 87/1985, de 16 de julio, F.J. 8; 137/1986, de 6 de noviembre, F.J. 4; 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 4).

3. De acuerdo con las ideas anteriores, la LRBRL, en cuanto delimita el ámbito del principio de autonomía local, consagrado por la Constitución, constituye un límite que ha de ser observado por las leyes de las Comunidades Autónomas relativas a las materias de urbanismo y ordenación del territorio. En concreto, y en relación con el contenido de la LRBRL, voy a tratar de dos puntos: el relativo a las competencias del municipio en materia de urbanismo; y el referente al alcance de la LRBRL en orden a las relaciones entre las Administraciones Públicas.

a) en cuanto a las competencias, la Ley parte en su Exposición de Motivos de la existencia de intereses generales concurrentes en cada materia y de la procedencia de tener en cuenta la composición de diversos factores, como son la necesidad de garantizar de modo suficiente la autonomía local, la exigencia de armonizar esa garantía general con la distribución territorial de las competencias legislativas sobre diversas materias o sectores, y, finalmente, la imposibilidad material de llevar a cabo una definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores, desde la legislación de régimen local.

Pues bien, para lograr esta composición equilibrada, el artículo 2 de la Ley sienta un criterio de carácter general, que se concreta en el aseguramiento de un mínimo competencial —artículo 25.2.d)— y en la remisión a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas de la concreción de las competencias que corresponden a la entidad local (art. 2).

De acuerdo con estos preceptos, el Municipio habrá de intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, entre los cuales se encuentran los relativos al urbanismo en su más amplio aspecto (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística); ahora bien, el alcance de esta intervención no lo determina la LRBRL que remite en relación a diversas materias, con carácter general, «a los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». En definitiva, pues, dado que la Constitución no ha reservado al Estado competencia alguna en materia urbanística, y dada la competencia asumida por las Comunidades Autónomas en estas materias, dentro de su ámbito territorial, será en definitiva la Comunidad Autónoma, dentro de los límites derivados de la LRBRL, la que vendrá a determinar el alcance de las competencias de los municipios comprendidos dentro de su ámbito territorial.

b) El segundo aspecto al que aludíamos es el relativo a las relaciones entre las Administraciones públicas, y, en concreto, a si la Comunidad puede prever en las leyes sectoriales que dicte en materia de urbanismo y ordenación del territorio,

técnicas de control en orden al ejercicio por los municipios de las competencias que les corresponden en estas materias. El problema es importante, ya que la Ley del Suelo partía —en el contexto de un Estado centralista— de la aplicación de diversas técnicas de tutela, por lo que es necesario determinar en qué medida tales técnicas son compatibles con el principio de autonomía.

Pues bien, debemos señalar que la Exposición de Motivos de la LRBRL alude a la inadecuación de las técnicas de tutela, trasunto y consecuencia lógica de la construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo, y se refiere, en su lugar, a los principios de coordinación y eficacia, que desarrolla especialmente al tratar de las relaciones interadministrativas e, incluso, al regular la impugnación de actos y acuerdos, y ejercicio de acciones.

En definitiva, dado que la LRBRL se ha dictado en el ejercicio de la competencia que la Constitución reserva en exclusiva al Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.º), ley que es de obligada observancia por las Comunidades Autónomas, resultan claras, a mi juicio, las dos ideas que paso a exponer: de una parte, las leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio podrán distribuir las competencias entre los municipios y la Comunidad, con el límite del derivado del obligado respeto a las competencias mínimas aseguradas a los municipios y a los criterios establecidos en los artículos 2 y 25 de la LRBRL; y de otro, que las competencias que en virtud de esta distribución resulten atribuidas a los municipios no podrán ser objeto de un control que se oponga, contradiga, amplíe, o resulte incompatible, con los previstos en la LRBRL, que viene a diseñar el alcance y ámbito del principio de autonomía local, en el marco de la Constitución.

De esta forma, de acuerdo con el sistema constitucional, se introduce una modificación sustancial respecto del sistema anterior. En dicho siste-

ma las competencias se podían atribuir a los niveles territoriales inferiores, en la medida en que afectarían a sus intereses, y las técnicas de tutela venían a suponer un control efectivo sobre el ejercicio de tales competencias, dado que no existía una Constitución que proclamara el principio de autonomía.

En el régimen constitucional, por el contrario, debe ponerse especial cuidado en la distribución de competencias de acuerdo con los intereses públicos en presencia, porque, una vez distribuidas, los niveles territoriales superiores poseen unas técnicas de control de legalidad de alcance limitado, dado que, con carácter general, la Administración de nivel superior no puede incidir por voluntad unilateral en la validez o la eficacia de los actos emanados del Municipio.

CONSIDERACION FINAL

Las ideas anteriores pretenden reflejar una exposición sistemática, y sucinta, de algunos de los problemas que plantea el estudio del alcance de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Hasta el momento actual, y en contra de lo que inicialmente hubiera podido pensarse, la distribución de competencias en estas materias no ha planteado fuertes tensiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que han respetado voluntariamente —en general— el modelo plasmado en la legislación estatal. Precisamente por ello, se está todavía en un momento óptimo para detectar cuáles son los problemas potenciales existentes y considerar cuáles son los cauces de solución adecuados; de lo contrario existe el riesgo —ya actualizado con la Ley de Costas— de que la configuración del sistema jurídico siga avanzando al paso de las Sentencias del Tribunal Constitucional, convirtiendo así en un medio normal lo que debería contemplarse como una solución de carácter excepcional.