

# Extractos de la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional sobre el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992

Ángela DE LA CRUZ MERA

Administradora Civil del Estado, Consejera Técnica DGVAU-MF.

## I. CUESTIÓN PREVIA: Doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado (F. J. 2, b)

Se declara la constitucionalidad de la Disposición Final Quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, en virtud de la cual se prorrogó el plazo concedido inicialmente al Gobierno para la elaboración del Texto Refundido de la Ley del Suelo porque, tal y como se señala, dicha norma:

*... no incorpora «disposiciones de carácter general en materias propias de Ley ordinaria» (STC 65/1990, F.J. 3.º), o «normas típicas del Derecho codificado» [STC 76/1992, F.J. 4.º b], ni tampoco «una norma reguladora, aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y el régimen jurídico» de un instituto (STC 178/1994, F.J. 5.º).*

*... no supone en modo alguno una «restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo» [SSTC 65/1987, F.J. 5.º; 76/1992, F.J. 4.º a)]. Nada ha sido hurtado al debate parlamentario ni se han menoscabado las potestades legislativas de las Cortes Generales y el respeto a las minorías parlamentarias ..., ni tampoco el debate presupuestario y «el contenido primordial que caracteriza a la Ley de Presupuestos» han resultado desvirtuados por la*

*introducción en ella de una peculiar delegación legislativa ...*

*Desde la perspectiva de la seguridad jurídica ... las Cortes Generales, lejos de producir inseguridad jurídica, han servido a este principio constitucional (art. 9.3).*

## 2. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES

**a) Con carácter general (F.J. 5):** *La competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.*

**b) Definición y contenidos del Urbanismo (F.J. 6):** *... el urbanismo ... alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística» como objeto normativo de las leyes urbanísticas ... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades ... tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades*

*dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.*

[El contenido del urbanismo sería] *la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos ...*

*... si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo 1.º); una serie de importantes principios rectores de la política ... urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los Entes Públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo 1.º); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes públicos (art. 47 CE párrafo 2.º).*

**c) El título competencial del art. 149.1.1.º CE (FF.JJ. 7 y 9):**

**• En negativo:**

*... condiciones básicas no es sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas». El art. 149.1.1.º ... ha atribuido al Estado ... el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad [pero no desde la] lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde [la concreta perspectiva de la] garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara.*

*... las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE) [el cual] constituye ... una garantía constitucional en favor del individuo ...; no es, en definitiva, una técnica que permita determinar lo que al Estado o a las Comunidades Autónomas les corresponde.*

*... las condiciones básicas que garanticen la*

*igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales ... no de los sectores materiales en los que éstos se insertan [por lo que] ... el art. 149.1.º CE no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento ...*

*... el título del art. 149.1.1.º CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y de su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (STC 37/1987, F.J. 9).*

**• En positivo:**

*... el art. 149.1.º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce.*

*... constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constrañido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una «regulación», aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico.*

*... la «igualdad de todos los españoles» representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal ex art. 149.1.1.º la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenidos susceptibles de apropiación que de ahí resulta.*

*... las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1.º CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también normas sobre la propiedad urbana.*

**d) Contenido y esencia de las condiciones básicas (FF.JJ. 8, 9 y 10):** *... las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales ... En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa*

igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta.

... la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas para todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el Título VIII de la Constitución), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, ... mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado.

A través de esas condiciones básicas [le compete al Estado garantizar] la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, ... [pero no] ... configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales ...

**e) El derecho de la «propiedad urbana»** (F.J. 9 y 10): ... se contempla el derecho de propiedad desde la perspectiva de la intervención pública para garantizar las condiciones de igualdad (regla 1ª del art. 149.1 CE) y sólo sus condiciones básicas, óptica distinta, sin duda, que la que proporciona la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil a que se refiere la regla 8ª del mismo precepto. ...

... es claro que el art. 149.1.1.º CE permite al legislador estatal opciones diversas y ... modelos diferentes de propiedad urbana ... que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general...

A resultas de esas condiciones básicas ... el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, modelo éste que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo. Las Comunidades Autónomas, desde la competencia urbanística que les reconocen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación ...

... la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos ... para

que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, ..., son elementos que, ..., pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1.º CE

### 3. LA DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA DEL TRLS: La distinta calificación otorgada a los preceptos del TRLS (F.J. 12)

**a) Normas de carácter pleno.** ... es evidente que esta categoría no tiene correspondencia en el texto constitucional...

... habrá de estarse ... a lo establecido en el orden constitucional de competencias ... para determinar, primero, si el precepto ... impide o cierra toda posibilidad de desarrollo legislativo autonómico en esa materia, en correspondencia con el carácter exclusivo de la competencia estatal, que habilita un mayor grado de desarrollo o intensidad normativa que el que autorizaría una competencia para dictar normas básicas.

Las competencias *ex* art. 149.1.8.º CE (salvo las relativas a las bases de las obligaciones contractuales) [no] tienen en rigor carácter básico, sino exclusivo.

**b) Normas de carácter básico.** ... el Gobierno de la Nación viene obligado a calificar las normas que a su parecer tengan carácter básico por exigencia de la seguridad jurídica «y con mayor razón cuando haya de regular por Decreto Legislativo una determinada materia sobre la que el Estado tiene competencia para aprobar las normas básicas» (STC 179/1992, fundamento jurídico 2; STC 385/1993, fundamento jurídico 3), como es el presente caso, sin que, a este propósito, necesite el Gobierno una habilitación expresa para tal calificación que es, por tanto, posible en cualquiera de las modalidades legiferantes contenidas en el art. 82 CE

... aunque el legislador ha incluido en esta categoría al art. 149.1.1.º CE ... esta competencia tiene rasgos específicos que la hacen diferente de las competencias básicas que corresponden al Estado.

**c) Normas de carácter supletorio.** ... en la STC 118/1996, el Tribunal declaró que: «... para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es ... Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede

... producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas ... constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias.» (fundamento jurídico 6).

... la «supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes» (fundamento jurídico 6). [...] «la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho» (fundamento jurídico 8).

... es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que ... el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 *in fine* CE.

... la refundición de textos legales no [es] la técnica legislativa más adecuada en manos del legislador estatal, puesto que, a menos que tal refundición se circunscriba a aquellos textos legales o normas sobre las que el Estado sí ostente algún título, incurriría en vicio de incompetencia.

Si ... la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho, en este caso sobre urbanismo, ... que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que ... no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal.

#### 4. EL TÍTULO PRELIMINAR DEL TRLS:

##### Objeto y finalidades de la Ley (F.J. 14)

**a) La clasificación del suelo.** ... no es más que el presupuesto de la misma propiedad del suelo ...

Sin esta clasificación previa [suelo urbano, urbanizable o, en su caso, apto para urbanizar, y no urbanizable, o clases equivalentes establecidas por la legislación autonómica] que encaja en el art. 149.1.1.º CE, no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado, puesto que constituye la premisa, a partir de la cual se fijan tales condiciones básicas.

... la citada clasificación constituye también el presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios, por lo que entronca con la determinación del presupuesto de hecho que permita el ejercicio de la competencia estatal en la materia (art. 149.1.18.º CE).

... esta clasificación no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno, pues el único contenido imperativo del precepto consiste en deferir al titular de la potestad de planeamiento la división del ámbito territorial municipal en todas o algunas de las siguientes hipótesis básicas: suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso; supuestos básicos a los solos efectos de anular determinadas facultades dominicales y unos criterios de valoración a su vez básicos del derecho de propiedad urbana.

**b) El principio de la dirección y el control de la gestión urbanística como actividades públicas** (F.J. 14): Este principio básico ... conecta inmediatamente con el derecho de propiedad (art. 33 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE), con sus respectivos ámbitos materiales (bienes susceptibles de apropiación y actividades que puedan ser explotadas económica o empresarialmente), sustrayendo la dirección y el control del proceso urbanizador de la iniciativa privada. Es obvia la estrecha relación que un principio así enunciado guarda con el derecho de propiedad urbana —que está subordinado a que se cumplan los presupuestos de la legislación urbanística— y con la libertad de empresa, en cuanto supone igualmente una limitación de su ámbito material, puesto que la última palabra sobre la gestión urbanística queda sustraída a la libre decisión del empresario. Entendido, pues, en el sentido de que la asignación de usos al suelo queda sustraída al mecanismo de mercado y a la decisión del propietario resulta evidente su cobertura bajo el título que descansa en el art. 149.1.1.º CE [y] ... conecta por otra parte con el mandato

*inexcusable derivado del art. 47 CE en cuya virtud corresponde a los poderes públicos, y sólo a ellos, la regulación o normación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, a través de la ley y, por su remisión, al planeamiento.*

## 5. EL TÍTULO PRIMERO DEL TRLS:

### Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo (F.J. 16)

**a) En general:** *Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si tenemos en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial.*

**b) Régimen del suelo no urbanizable:** *La prohibición de edificar en suelo no urbanizable –o categoría análoga según la legislación autonómica– encaja ... dentro de las condiciones básicas de la propiedad urbana. ... desde una interpretación sistemática, debe entenderse ... como una prohibición general de usos edificatorios –con la consecuente imposibilidad de adquirir propiedad urbana fuera de los terrenos previstos por los poderes públicos competentes–.*

*... no [se] determina un concreto régimen positivo de usos en esta clase de suelos, sino que se remite a lo que disponga la legislación sectorial correspondiente, sea estatal o autonómica ... que será la que discipline el uso agrario, forestal, ganadero, cinegético, etc, del suelo no urbanizable o rústico en sentido amplio.*

*... entra en el ámbito de la legislación civil (art. 149.1.8.º CE), ... prohibir que a resultas del tráfico jurídico privado puedan producirse fraccionamientos en el suelo no urbanizable en contra de lo establecido por la legislación agraria respectiva en punto a las extensiones mínimas.*

*... no puede negarse la competencia estatal para hacer posible –a través del planeamiento que corresponda a la Administración*

*competente– la declaración de áreas de especial protección y las prohibiciones generales de usos incompatibles con aquéllas. De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 102/1995 (fundamento jurídico 13) y desde una perspectiva distinta, en la STC 28/1997 (fundamento jurídico 6.º) y en los términos allí indicados, tanto la potestad para llevar a cabo la planificación de los recursos naturales, como los efectos prohibitivos y su prevalencia sobre los usos constructivos del suelo se acomodan sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico, calificación que por otra parte no supone atribuirle al Estado competencia específica en materia de urbanismo. Encaja igualmente en el concepto de norma básica el principio ... según el cual ha de prevalecer la finalidad protectora que a cada área pueda atribuirle la Administración competente en cada caso frente a los usos del suelo que le sean contrarios.*

### c) Régimen del suelo urbano y urbanizable.

**(i) La incorporación al proceso urbanizador y edificatorio** (F.J. 17, a): *...[el] deber de incorporación al proceso urbanístico [es] la manifestación más típica de la función social de la propiedad urbana, cual es el deber de edificar y construir, entendido en sentido amplio, y en los términos que la legalidad ordinaria determine y, por su remisión, el planeamiento. Siendo, pues, la propiedad privada un derecho constitucional (art. 33 CE) y su función social (art. 33.2 CE) la expresión de los deberes que le son inherentes –respecto de cada forma de dominio– no resulta aceptable la tesis de que «el deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador y al edificatorio» (art. 19) no sería un «deber constitucional» a los efectos del art. 149.1.1.º CE puesto que es ya la propia expresión «derechos constitucionales» a la que se refiere el citado título estatal la que ampara la regulación de los deberes básicos en sentido amplio o, si se quiere, de sus límites. No sería, en efecto, pensable la regulación de las condiciones básicas de un derecho como el de propiedad que sólo pudiera contener «facultades absolutas», sin límite o deber de ningún género, siquiera fuera, como afirma el art. 149.1.1.º CE, para regular las «condiciones básicas» de su ejercicio y cumplimiento. Cuestión distinta, claro está, es que el título competencial del art. 149.1.1.º CE sólo autoriza una limitada regulación a cargo del Estado ...*

... las Comunidades Autónomas, dentro de su competencia, [pueden regular] el deber que los propietarios tienen de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio, incluso yendo más allá de fijar condiciones y plazos ...

**(ii) Los deberes legales para la adquisición gradual de facultades urbanísticas** (F.J. 17, b): *La relación de los deberes urbanísticos básicos ... (art. 20.1) y el principio de la adquisición gradual de facultades urbanísticas (art. 20.2) ponen de manifiesto su encaje material dentro de las «condiciones básicas» de ejercicio del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1.º CE). Es más ... [constituye] la arquitectura más elemental del derecho, los deberes primarios cuyo cumplimiento determinará la gradual adquisición de unas facultades –un contenido urbanístico, en suma– que es fruto de la decisión de los poderes públicos.*

... la cesión de terrenos a favor de los Ayuntamientos exclusivamente, debe ser [declarada] inconstitucional por invasión competencial ... siendo la Comunidad Autónoma la que aquí ha de decidir cuál sea la Administración actuante.

A ello debe añadirse que, desde la competencia *ex* art. 149.1.1.º CE, no es posible definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar en el marco de las condiciones básicas.

El Estado ... puede establecer las condiciones básicas del cumplimiento de los deberes que garanticen la igualdad (art. 149.1.1.º CE), sin que a su través le sea permitido configurar el modelo urbanístico y territorial ... En definitiva ... la competencia del Estado para establecer unos deberes básicos no puede llegar a fijar el régimen jurídico de las dotaciones públicas, de los solares o de las licencias de edificación.

**(iii) El Aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación** (F.J. 17, c):

... resulta rechazable ... afirmar que el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación (el 85% del aprovechamiento tipo o medio, del que hablan los apartados 1.º, 2.º y 4.º del art. 27) no puede ser entendido como una limitación o, mejor, delimitación del contenido de la propiedad urbana, cuando no es sino una de las reglas más básicas y fundamentales de su alcance y contenido en el ámbito urbanístico (art. 33.2 CE), por más que esa delimitación del contenido dominical traiga su causa del mandato del art. 47 CE que no es, en efecto, título

competencial alguno, sino principio rector que obliga a todos los poderes públicos.

En el vigente esquema legal, es el planeamiento urbanístico el que concreta, para cada clase de suelo, el aprovechamiento urbanístico, pero de ahí no cabe derivar que las cargas, igual que los beneficios, hayan de traer su origen último del planeamiento y, en suma, ... de la competencia urbanística ...

... habrá de ser la Ley –estatal o autonómica, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias– la que establezca los criterios generales del sistema de la propiedad urbana por imperativos de la reserva de ley y del principio de legalidad (art. 33.2, 53.1 CE y 103.1 CE).

... el establecimiento del aprovechamiento susceptible de apropiación ... forma parte de la delimitación del derecho de propiedad (art. 33.2 CE) [siendo] evidente que la regulación del *ius aedificandi* representa el eje mismo de esta manifestación del dominio.

... la fijación del aprovechamiento [no] es una mera «carga urbanística» [sino una] limitación del derecho de propiedad urbana, [como tampoco es posible admitir que] los preceptos legales que guardan relación con el art. 47 CE, en cuanto determinan que la comunidad participe en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, no estarían delimitando el contenido del derecho de acuerdo con su función social (art. 33.2 CE), puesto que, al determinarse en la ejecución del planeamiento, no serían más que una carga derivada de la ejecución urbanística. Obviamente, el hecho de que la «carga», «límite» o «deber» urbanístico se haga efectivo en la fase de ejecución del planeamiento no significa que, en términos sustantivos y a nuestro limitado propósito, la ley que lo establece no esté regulando por definición las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, con todo lo que ello pueda suponer a efectos competenciales (arts. 33.2 y 149.1.1.º CE).

... el art. 149.1.1.º CE ... puede comprender ... el establecimiento –en pro de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad– de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación, esto es, el contenido básico o elemental del derecho de propiedad urbana (bien sea por referencia a algunos criterios básicos o principios generales que hayan de observarse en todo el territorio nacional, bien sea acudiendo incluso a alguna fórmula abstracta que permita una cuantificación, siempre que en uno y otro caso no exceda de las condiciones básicas, ni se

invada por esta vía la competencia urbanística). También puede el Estado fijar un criterio mínimo en punto a la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos (art. 47 CE), en caso de que opte por un modelo de devolución a través de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. En todo caso, esta regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias.

Este título competencial no permite ... la delimitación completa y acabada del aprovechamiento urbanístico ... pues ello excedería por definición de lo que son condiciones básicas de ejercicio, único título que, desde la óptica del Derecho público, le permite al Estado intervenir ...

A ello hay que añadir que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo excluye cualquier sistema cuyo cálculo o realización sólo sea posible a través de la predeterminación legal de todo un conjunto de figuras y técnicas urbanísticas que permitan hacerlo operativo. No es válido, pues, optar por criterios o fórmulas inescindiblemente unidas a toda una cadena de instrumentos estrictamente urbanísticos, que a la postre no sólo cierran por completo el estatuto de la propiedad —más allá de sus condiciones básicas—, sino que, además, terminen por prefigurar un modelo urbanístico.

... la regulación del art. 27 TRLS es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º CE).

(iv) La «expropiación-sanción» y el régimen de venta forzosa (F.J. 17, f): No son asimilables las sanciones administrativas y las expropiaciones dirigidas al obrar la función social de la propiedad, sustituyendo al propietario incumplidor por la Administración expropiante o el particular subrogado como beneficiario de la operación expropiatoria,

asimilación negada por la STC 42/1989 y el ATC 657/1987. Del concepto doctrinal de «expropiación-sanción» no cabe inferir «que se trate de una decisión con finalidad punitiva imputable a la 'culpabilidad' del infractor, sino de las consecuencias objetivas derivadas del estado de explotación insuficiente o nula de una finca que, por ser incompatible con la función social de la propiedad agrícola, se hace necesario remediar en atención a esa prioritaria finalidad». Igual conclusión cabe extraer respecto del incumplimiento de la función social de la propiedad urbana, en la que, además, concurren especiales circunstancias en contraste con otras formas de propiedad, habida cuenta de la plusvalía generada como consecuencia de la acción urbanística de los entes públicos y de que el eventual incumplimiento de los deberes urbanísticos, señaladamente el de los plazos fijados, puede repercutir de ordinario en el encarecimiento de la vivienda y en la especulación, en contra de los fines marcados por el art. 47 CE

... el procedimiento expropiatorio, o el de venta forzosa, no constituyen procedimientos sancionadores *stricto sensu*, ni estas medidas tienen una finalidad sancionadora a los efectos del art. 25 CE ... lo que tampoco excluye, claro está, la necesidad de establecer las garantías procedimentales que aseguren su correcta aplicación ...

En relación con la competencia para establecer la expropiación por incumplimiento de la función social, entiende el Tribunal Constitucional que ... será el Estado o la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la titularidad de la competencia material, los que podrán, en su caso, definir una *causa expropriandi*, [por lo que debe admitirse que] al Estado le es lícito definir legalmente como *causa expropriandi* el incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando se trate del incumplimiento de aquellos deberes básicos cuya regulación compete al amparo del art. 149.1.1.º CE, en tanto que a las Comunidades Autónomas les incumbe definir, en su caso, otras posibles causas de expropiar como técnica al servicio, entre otras materias, del cumplimiento de los deberes dominicales que con respeto de las condiciones básicas cumpla a las Comunidades Autónomas establecer en virtud del art. 148.1.3.º CE y de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En tanto en cuanto el logro de la finalidad esencial e inspiradora de toda la regulación del estatuto de la propiedad urbana ... de incorporar a los propietarios de suelo al proceso urbanizador

y al subsiguiente edificatorio, pueda obtenerse por diversas vías de reacción jurídica, no cabe que el Estado opte con carácter exclusivo por una de las posibles, la medida expropiatoria (o la alternativa de la venta forzosa), imponiéndola como la única procedente al legislador autonómico y a las Administraciones urbanísticas actuantes ... [ya que] se impide que el legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, acudir a eventuales técnicas urbanísticas diversas (multas coercitivas, ad exemplum) ...

**(v) La licencia y el derecho a edificar** (F.J. 17, f y k): ... no existe invasión de la competencia autonómica sobre urbanismo por esta sujeción a plazo del deber de solicitar el acto autorizador. Esta dimensión temporal de la propiedad urbana y de su ejercicio mediante la materialización del aprovechamiento urbanístico, es decir, del derecho a edificar, tiene su respaldo en el mandato del constituyente de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, en conexión con el derecho de todos los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), directrices constitucionales éstas que quedarían desatendidas si la incorporación de los propietarios al proceso urbanizador y edificatorio quedase deferida a su libre y omnímoda decisión, desde una perspectiva temporal. Si bien la fijación de plazos, su prorrogabilidad o no, el instrumento en que deban establecerse y otras concreciones de la dimensión temporal de la propiedad urbana deban ser remitidas al legislador autonómico, como pertenecientes al ámbito de las concretas técnicas urbanísticas, es decir, de la ordenación urbana (art. 148.1.3º CE).

... dicho en otros términos, ... de las condiciones básicas de la propiedad urbana establecidas por el legislador estatal se infiere que la dimensión temporal –el proceso de progresiva adquisición y patrimonialización de las facultades dominicales– constituye un elemento esencial. Bajo este perfil, la referencia al tiempo o a la existencia y cumplimiento de plazos no [es] sino uno de los elementos integrantes de tales condiciones básicas.

... el *ius aedificandi* del propietario del suelo [forma parte del] derecho de propiedad urbana y, más en concreto, una de sus facultades básicas o elementales ... En línea de principio, pues, ha de admitirse que aquel que ostente la competencia

material para regular este derecho básico podrá establecer también las condiciones de su adquisición o pérdida ... En ese sentido, si la competencia material del Estado tan sólo comprende la regulación de las condiciones básicas de ejercicio y de cumplimiento de los deberes (art. 149.1.1.º CE), lógico es concluir que al Estado únicamente le compete establecer, paralelamente, las condiciones, también básicas, de su adquisición o pérdida.

**(vi) Modelos y técnicas urbanísticas concretas** (F.J. 17, g y k): La determinación, con carácter de norma básica, de un supuesto de hecho que indirectamente tiende a prefigurar el modelo urbanístico constituye un recurso que ... invade la competencia sobre urbanismo.

... [se] establecen, no ya sólo unos principios o criterios mínimos –unas condiciones básicas–, sino un régimen jurídico que por su complejidad rompe el adecuado equilibrio con la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas.

## 6. EL TÍTULO SEGUNDO DEL TRLS: Valoraciones (FFJJ. 19, 20 y 21)

... las denominadas «valoraciones» están desconectadas en el TRLS, en ciertos supuestos, de la operación expropiatoria y, en consecuencia, de la misma determinación del justiprecio (transferencias de aprovechamientos urbanísticos; indemnización por alteración del planeamiento; etc), [pero] ello no obsta, ... para que a efectos competenciales sean reconducibles a los mismos títulos.

... la valoración urbanística entronca con el art. 149.1.18.º CE que, como hemos reiterado en jurisprudencia constante y en esta Sentencia, es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del art. 149.1.18.º CE la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional (STC 37/1987, fundamento jurídico 6). A mayor abundamiento, la valoración se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del art. 149.1.1.º CE, aunque es el art. 149.1.18 CE el que tiene aquí una mayor relevancia.

... la regla del metro cuadrado construible por cada metro de suelo se inscribe en una relación insalvable de figuras urbanísticas cuya regulación excede de la competencia estatal: la



hipótesis misma de «planeamiento que no atribuye aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en unidad de ejecución» y la referencia al «uso predominante en el polígono fiscal en el que resulte incluido». Lejos de establecer un supuesto genérico al que anudarle unas consecuencias o efectos valorativos, el párrafo segundo del art. 62.1 TRLS, coherente con el encabezamiento que lo intitula («valoración del suelo urbano sin aprovechamiento tipo») y con el resto del precepto y el entero Texto Refundido, pretende cerrar el sistema, y su consecuencia no es sino la predeterminación de un concreto modelo urbanístico.

... parece claro que la legislación del Estado no puede predeterminar el modelo urbanístico por la vía de introducir especies o supuestos –estrictamente urbanísticos– a los que anudar determinadas consecuencias jurídicas, incluyendo las técnicas de calificación y clasificación, los instrumentos de planeamiento, etc, porque tal interpretación de la competencia estatal vaciaría de contenido, al menos potencialmente, la competencia urbanística autonómica (art. 148.1.3.º CE). Y ello es lo que sucede en el supuesto enjuiciado, en el que, so pretexto de establecer la valoración de los terrenos a obtener por expropiación, ... fijan con carácter «pleno» tanto el porcentaje correspondiente, como, a su través, referencias a clases de suelo y técnicas de ejecución, que no compete al Estado establecer.

## 7. EL TÍTULO TERCERO DEL TRLS: Planeamiento Urbanístico del Territorio

**a) El Plan Nacional de Ordenación** (F.J. 22): ... [es su] propio contenido material el que determina su calificación como un virtual Plan de Ordenación territorial y urbanismo. En efecto, el objeto o contenido material del Plan Nacional de Ordenación ... participa de las características esenciales de los planes de ordenación del territorio, en cuanto asigna usos al suelo o terreno a través de las directrices territoriales, se dirige al reequilibrio regional en el ámbito económico y tiene en cuenta los aspectos medioambientales para lograr la calidad de vida y el bienestar social, incidiendo también en el ámbito supranacional en cuanto al espacio europeo.

Si a las referidas notas o elementos característicos del Plan Nacional, añadimos la vinculación de sus directrices para las

actividades con incidencia territorial de las demás Administraciones públicas, ... ha de concluirse en que nos hallamos ante un Plan de ordenación del territorio y urbanismo que [vincula] las decisiones sobre planificación territorial que estos Entes públicos pueden adoptar en ejercicio de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo.

... así configurado, invade la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

No obstante, ha de afirmarse que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1, 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE).

No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del art. 149.1.13º CE, establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994).

## b) Los Planes Directores Territoriales de Coordinación y el trámite de información pública y audiencia a la Administración del Estado

(F.J. 25, c): ... el Estado ostenta competencias exclusivas para dictar normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.º CE), entre las que se incluyen aquellas garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos.

... el legislador estatal podría haber dispuesto con carácter general y respecto de toda forma de planeamiento urbanístico la obligatoriedad de la garantía de la información pública al amparo del art. 149.1.18.º CE, y no en relación con un concreto instrumento (el Plan Director) –cuya misma existencia depende de cada Comunidad Autónoma– ...

Igual conclusión cabe alcanzar ... respecto de la garantía de la audiencia a la Administración del Estado en aquellos aspectos que sean de su

competencia, pues resulta evidente que, por sí mismo, ello no supone extralimitación alguna desde el punto de vista del orden constitucional de competencias.

**c) Otros instrumentos de planeamiento.**

**(i) Concreción** (F.J. 23): ... el Estado carece de todo título competencial para fijar cuál haya de ser el instrumento urbanístico que deba hacer efectivas las normas básicas del Texto Refundido ... sin que tal concreción pueda quedar al abrigo de los títulos competenciales estatales, ni en el concepto de norma básica, siendo así que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en materia de urbanismo.

**(ii) Planes de iniciativa particular** (F.J. 25, a): ... si la regulación de los Planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, ha de concluirse que se vulnera el orden competencial cuando el legislador estatal dispone no una llamada genérica a la iniciativa privada para colaborar en la formación de los instrumentos de planeamiento, sino qué concretos tipos de Plan son los que pueden ser objeto de redacción por los particulares, excluyendo de tal modo eventuales regulaciones autonómicas que respondieran a una más amplia o más restringida participación de la iniciativa privada en la formulación del planeamiento.

**(iii) Competencias municipales de formulación de planeamiento** (F.J. 25, b): ... la competencia en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º CE), sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos.

**d) Contenido de los Planes: Las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo** (F. J. 24, a y b).

**(i) En relación con las áreas de reparto.** ... el Estado no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos en que puedan articularse las condiciones básicas de ejercicio del derecho y del cumplimiento del deber a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E (áreas de reparto; sistemas generales adscritos; carácter indisponible de las áreas; etc). Medios o

instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística, por más que, en determinados supuestos, puedan considerarse como una consecuencia casi necesaria de la concepción del derecho de propiedad subyacente a aquellas condiciones básicas, como el establecimiento de zonas o áreas de reparto en las que hacer realidad la equidistribución y los deberes básicos. Pero la definición del régimen jurídico de tales técnicas e instrumentos que, desde luego admite configuraciones diversas, forma parte, pues, de la competencia autonómica en materia urbanística.

El Estado, como hemos venido admitiendo, y dadas las características peculiares del régimen jurídico de la propiedad del suelo, puede tomar ciertos puntos de referencia para fijar las condiciones básicas del aprovechamiento urbanístico, en cuanto derecho-deber, tales como los grandes supuestos o tipos de suelo bajo el perfil de la inexistencia, progresiva adquisición o consolidación del derecho de propiedad urbana. Lo que no puede hacer, sin embargo, como aquí sucede, es imponer una concreta técnica o definir el régimen jurídico de los instrumentos urbanísticos a su servicio, pues de aceptarse una interpretación tan expansiva del art. 149.1.1.º CE en relación con las competencias autonómicas en materia de urbanismo, restaría a las Comunidades Autónomas una competencia meramente residual, de desarrollo menor, que no se compadece con el orden constitucional de distribución de competencias.

**(ii) En relación con el aprovechamiento tipo** (F.J. 24, b): ... [se establece] una fórmula cerrada y concreta, no abstracta, que sólo puede hacerse efectiva a través de toda una cadena de técnicas estrictamente urbanísticas sobre las que el Estado carece de competencia en los términos ya indicados (aprovechamiento tipo; áreas de reparto; la concreta configuración de la división del aprovechamiento lucrativo por su superficie total; etc) e imponiendo además de forma vinculante determinadas operaciones (inclusiones o exclusiones del dotacional; coeficientes de ponderación; etc), ...

En consecuencia, la entera regulación del cálculo del aprovechamiento tipo ... resulta contraria a la Constitución ...

**e) Publicación de los Planes** (F.J. 25, d): [La exigencia de publicación de los Planes definitivamente aprobados] tiene como respaldo el título competencial atribuido al Estado por el art. 149.1.18.º CE, en relación con el principio

constitucional de publicidad de las normas del art. 9.3 CE, de tal manera que nada se opone a la correcta atribución de[1] carácter básico [de esta norma].

Conecta ... también con el título competencial del art. 149.1.18.º CE y, por consiguiente, [con] su carácter básico [la regla de necesaria publicación de] las normas y ordenanzas [de acuerdo con el] régimen de la legislación aplicable ... art. 70.2 de la LBRL ... inspirada en un propósito de incrementar las garantías de los ciudadanos en orden al más completo y efectivo conocimiento de los instrumentos de planeamiento.

Por último, y respecto de la determinación ... de los Entes públicos a los que incumbe la publicación, cuando ésta se produce mediante silencio administrativo positivo, se indica que ... Es ésta una decisión que se incardina en la regulación del régimen de elaboración y aprobación de Planes, materia propia de la competencia que, como exclusiva, atribuyen en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el art. 148.1.3.º y los correspondientes Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas.

#### f) Deber de Información al Estado

(F.J. 26, a): ... se inscribe en el ámbito de las relaciones interadministrativas ... el deber [de los Ayuntamientos] de suministrar información al Estado sobre los Planes Generales de Ordenación Urbana definitivamente aprobados y una vez efectuada la publicación de las resoluciones aprobatorias, deber que se articula mediante la remisión al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de un ejemplar de cada Plan General aprobado. El designio inspirador de la norma no es otro sino el de asegurar los principios de coordinación y eficacia en la actuación de las Administraciones públicas, conforme al art. 103.1 CE, y que implica, «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca» (STC 27/1987 y STC 227/1988).

... el título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, del art. 149.1.18.º CE, proporciona respaldo suficiente al legislador estatal para la imposición, con carácter materialmente básico, de un deber de información ... plenamente justificado por la incidencia que las concretas previsiones urbanísticas contenidas en los Planes Generales de Ordenación urbana pueden tener sobre las competencias estatales de carácter sectorial en el mismo territorio objeto de ordenación a través de dicho instrumento urbanístico.

Por contra, y de acuerdo con lo expuesto por el Tribunal Constitucional, ... merece el reproche de inconstitucionalidad, [el que el Estado no se haya] limitado a establecer el deber de notificar la revisión o reforma del planeamiento al objeto de permitir, en su caso, el ejercicio de las competencias estatales que puedan verse afectadas, sino que, a través de ello, ha[ya] fijado reglas de procedimiento para las que carece de título competencial específico. En efecto, el art. 135.2 TRLS impone a la Administración competente que le notifique a la del Estado la «iniciación del procedimiento», «en el plazo de un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento», extremos éstos que, además de no ser necesarios en todo caso para garantizar la efectividad del deber de notificar y la eventual comparecencia de la Administración del Estado, no quedan a cubierto de título competencial alguno.

## 8. EL TÍTULO CUARTO DEL TRLS: La Ejecución del Planeamiento

a) **En general** (F.J. 27, a): ... la ejecución urbanística del planeamiento ... se inserta sin dificultad en el ámbito material del urbanismo ... que compete establecer al legislador autonómico.

Ello no empece, sin embargo, a que el Estado, en el ámbito de sus competencias, pueda esgrimir un título sectorial específico y distinto que le atribuya competencias de ejecución sobre otras materias que puedan resultar afectadas por el plan de ordenación, hipótesis por otra parte plausible habida cuenta del amplio alcance que los instrumentos de ordenación urbanística pueden albergar, al menos potencialmente, en relación con el uso del suelo, que excede, no sin frecuencia, de la ordenación de la ciudad en sentido estricto, para incidir sobre otras políticas sectoriales territoriales de la competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1 CE (grandes obras públicas; ciertas infraestructuras; defensa y seguridad; etc).

#### b) Procedimientos de ejecución

(F.J. 27, b): ... el Estado carece aquí de todo título competencial ... El legislador estatal puede, establecer que la ejecución del planeamiento garantice la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados, así como el cumplimiento de los deberes de cesión correspondientes y costeamiento de la obra urbanizadora, en la medida en que ello entronca

con el estatuto básico de la propiedad urbana amparado en el art. 149.1.1.º CE ... Pero no le incumbe determinar el instrumento, el procedimiento o la forma en que ha de llevarse a cabo la ejecución del planeamiento, cuestiones estas que corresponden a la competencia urbanística autonómica, sin perjuicio de que, ... pueda tomar como punto de referencia, sin sentar su régimen jurídico, las áreas de reparto o las unidades de ejecución para regular las condiciones básicas de las facultades y deberes urbanísticos que garanticen la igualdad.

En otros términos, la ejecución del planeamiento pertenece a la competencia en materia de urbanismo siempre que sobre aquélla no incida un título competencial del Estado. En ese sentido, resulta lícito, en aras de una mínima coherencia interna en lo que hace a la arquitectura básica de la propiedad urbana y como consecuencia de la peculiar naturaleza convencional de ésta, que el Estado tome como punto de referencia, como ha quedado dicho, las unidades de ejecución como fórmula para hacer efectivas las facultades y deberes urbanísticos y los principios básicos que la impregnan, pero no su concreta regulación ... que, en consecuencia, resulta contrari[a] al orden constitucional de distribución de competencias.

**(i) Las Unidades de Ejecución** (F.J. 27, c): El hecho de que al Estado le compete regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1.º CE) no le legitima para prefigurar el modelo o sistema de ejecución urbanística. De ahí que hayan de entenderse las referencias hechas a las áreas de reparto (art. 94 TRLS) y a las unidades de ejecución (art. 144.1 TRLS) en el sentido más amplio posible, con carácter instrumental o, si se quiere, principal, en conexión con el art. 140 TRLS, que es el que condensa o expresa el principio de la garantía de la distribución equitativa de cargas y beneficios. Las Comunidades Autónomas pueden establecer su propio sistema de ejecución del planeamiento urbanístico, respetando los principios y normas básicas que dimanen de los títulos competenciales del Estado (señaladamente, del art. 149.1.1.º CE) ...

**(ii) La reparcelación** (F.J. 28, e y f): ... al Estado no le incumbe establecer y regular la reparcelación urbanística como técnica concreta de distribución equitativa de cargas y beneficios, por cuanto no encuentra cobertura en el título que le otorga el art. 149.1.1.º CE [Sin embargo]

... al Estado le compete regular la valoración a efectos expropiatorios (art. 149.1.18.º CE). Pero, en rigor a los efectos competenciales que al art. 149.1.18.º CE interesan, no es la reparcelación una institución expropiatoria sobre la que haya de proyectarse el referido título estatal. En el diseño general del TRLS, se trata de una actuación, inserta en la fase de ejecución urbanística y, desde luego, en principio previa al nacimiento del derecho mismo, en la que no está presente el interés general de la misma forma que en la expropiación forzosa *stricto sensu* (art. 33.3 CE), puesto que, por lo que aquí interesa, persigue materializar el aprovechamiento susceptible de apropiación de los particulares. De ahí se infiere que las letras c) y e) del art. 166.1 TRLS tampoco pueden quedar amparadas por la competencia estatal sobre expropiación forzosa y, en consecuencia, constituyen disposiciones contrarias al bloque de la constitucionalidad.

El Estado puede, desde luego, en virtud de su título competencial 149.1.8 CE, regular los efectos civiles (transmisión, subrogación y afectación real) que se anudan a los proyectos de reparcelación. Lo que no puede, sin embargo, es vincular dichos efectos civiles a un determinado momento procedimental concreto y a una técnica urbanística concreta de la ejecución del planeamiento, como hace el art. 167 al asociar aquellos efectos al «acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación»; ni tampoco establecer la afectación de determinados terrenos a concretas finalidades (patrimonio del suelo y usos previstos en el planeamiento) que se encuadran en la materia típicamente urbanística.

**(iii) La ocupación directa** (F.J. 29, a): Si bien ... se entrelazan en la regulación de [la ocupación directa] notas características de las técnicas de urbanismo o de la gestión urbanística y elementos propios de la expropiación forzosa, ha de entenderse ... que predomina la configuración de una singular modalidad expropiatoria.

Al asimilarse la ocupación directa a la categoría de la expropiación forzosa, el Estado se halla legitimado, ex art. 149.1.18.º, para establecer ciertas garantías expropiatorias con carácter de mínimo, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan instrumentar las normas específicas del procedimiento que sean proporcionadas a la singularidad de la clase de expropiación de que se trate. Dichas reglas garantizadoras mínimas ... vienen a coincidir, sustancialmente, con las contenidas en el procedimiento general o común de la

expropiación forzosa contenido en la LEF y en su Reglamento ejecutivo ... por lo que también encuentra/n cobertura en el título competencial del art. 149.1.18.º CE.

Debe notarse, por último, que el apartado 1 del art. 203 TRLS se limita a describir una técnica para anudarle, caso de ser utilizada, determinadas garantías. No pretende, en otras palabras, definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso de esta especie expropiatoria mediante la definición de la *causa expropriandi* que, como hemos reiterado, es una competencia que sigue a la competencia material, aquí reconducible a la de urbanismo, sino tan sólo hacer una referencia instrumental a los fines aludidos.

**(iv) Obtención de terrenos dotacionales** (F.J. 30): ... el Estado carece de competencias para dictar con carácter básico o «pleno» una causa de expropiar cuando no tiene competencias sobre la materia o sector, como en el presente caso, para regular la obtención de terrenos dotacionales ni, como hemos declarado, para definir la ocupación directa.

El Estado carece de competencias para establecer cuál o cuáles sean las vías necesarias e indisponibles para obtener terrenos dotacionales —que es la materia sobre la que se pretenden imponer unos concretos medios— al tiempo que su competencia ex art. 149.1.18.º CE no alcanza más allá de la fijación de las garantías expropiatorias —también en su variante urbanística.

... se trata no de regular la expropiación sino de determinar la obtención de terrenos dotacionales que no deben ser cedidos gratuitamente; estamos, pues, en el ámbito urbanístico, con referencia a técnicas urbanísticas tales como dotaciones excluidas de unidades de ejecución.

## 9. EL TÍTULO QUINTO DEL TRLS: Expropiaciones y régimen de venta forzosa

**a) La expropiación forzosa en general** (FF.JJ. 30 y 31): ... el Estado ostenta una competencia general sobre la expropiación forzosa, que no se limita a lo básico (art. 149.1.18.º CE) y que comprende la determinación de las garantías expropiatorias. Ahora bien, ello no significa que pueda establecer y predeterminar en detalle todas las garantías que rodean a la institución, sean en más o en

menos ... de cualquier especie expropiatoria y en todos los sectores del ordenamiento. Más allá de su competencia para regular la expropiación con carácter general, el legislador estatal ha de considerar los títulos competenciales sectoriales en juego, con los que deberá articularse. Por ello, cuando el sector de que se trate sea de la exclusiva competencia autonómica, las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales sólo podrán ser establecidas, en su caso, con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías procedimentales generales. En otros términos, a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, esto es, que se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales.

... a pesar del deslinde competencial (las garantías expropiatorias en manos del Estado, de un lado, y la definición de la causa de expropiar reservada al que ostente la competencia material, de otro) al Estado le es lícito establecer por coherencia con sus competencias exclusivas sobre las garantías expropiatorias las causas de expropiar cuando no ostente la competencia material o sustantiva, como hace, en efecto, la Ley de Expropiación Forzosa 1954. Pero, en tales hipótesis, la definición estatal de una *causa expropriandi* sobre una materia sobre la que no tenga competencias (obras públicas; valor artístico, histórico o arqueológico; etc) no será sino un simple punto de referencia para identificar o establecer, en su caso, las garantías expropiatorias específicas que una determinada clase de expropiación pueda merecer (urbanística; obras públicas; ocupación temporal; etc.), pero la causa de expropiar en sí misma nunca podrá tener carácter indisponible para las Comunidades Autónomas.

Ha de admitirse que los supuestos expropiatorios y sus respectivos procedimientos y garantías se encuentran estrechamente entrelazados, hasta el punto de que ciertas especies expropiatorias no sólo requieren ya procedimientos específicos, sino también garantías también ajustadas a su naturaleza.

**b) La reacción administrativa frente al incumplimiento de los deberes urbanísticos** (FF.JJ. 30 y 32): *El Estado puede establecer la expropiación o la venta forzosa, según hemos reiterado, frente al incumplimiento de aquellos deberes básicos para cuya regulación sí tiene competencias al amparo del art. 149.1.1.º CE. Pero ... desde el art. 149.1.1.º CE no puede el Estado exigir a otras Administraciones determinadas conductas.*

#### 10. EL TÍTULO SEXTO DEL TRLS: Supuestos indemnizatorios (F.J. 33)

*... los casos en que la Administración urbanística viene obligada a indemnizar a los propietarios afectados en virtud de la alteración (modificación o revisión) del planeamiento, ... encaja plenamente en el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE*

*El art. 149.1.18.º CE no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coexistir y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía –indemnizatoria– que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer.*

*... es evidente el paralelismo que guarda esta figura (art. 106.2 CE) con la expropiatoria (art. 33.3 CE), ambas recogidas a efectos competenciales en el art. 149.1.18.º CE, y modalidades de un mismo género: la garantía patrimonial del ciudadano.*

#### 11. EL TÍTULO SÉPTIMO DEL TRLS: Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística

**a) Actos sujetos a licencia** (F.J. 34, a): *... la actividad edificatoria [se sitúa], en cuanto actividad final a la que han de incorporarse los propietarios de suelo tras la correspondiente*

*urbanización, en el contexto del sistema que el legislador estatal ha diseñado como estatuto básico de la propiedad urbana, desde su competencia ex art. 149.1.1.º CE. En tal sentido ... el acto autorizador de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el «derecho a edificar», cumpliendo así la licencia no sólo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al Plan y a la legislación urbanística sino también ... para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación.*

*... [la exigencia] con carácter preceptivo [de] la licencia para «todo acto de edificación» responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar), regulación que al Estado compete en virtud del art. 149.1.1 CE*

**b) La Disciplina Urbanística** (F.J. 34, c y 35): *... los preceptos en cuestión ... persiguen ... regular ... la reacción del ordenamiento por infracción de la legalidad urbanística ...*

*... las concretas medidas de reacción que la Administración urbanística ha de adoptar, su procedimiento y efectos, [son] cuestiones ... que, en principio, encajan en la competencia material urbanística [no pudiendo ser, por tanto] el art. 149.1.1.º CE el que pueda dar cobertura a estos preceptos.*

*... más allá de las normas de procedimiento administrativo «común», la regulación de los procedimientos administrativos «especiales» ha de seguir a la competencia principal.*

*... el Estado sólo puede añadir en el ámbito urbanístico nuevas normas de procedimiento cuando ostente alguna competencia material; ... en este caso la «materia» de que se trata son las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º CE que, en ningún caso, como hemos insistido, autorizan a imponer conductas a la Administración ...*

#### 12. EL TÍTULO OCTAVO DEL TRLS: Instrumentos de intervención en el mercado del suelo

**a) En general** (F.J. 36): *Como ya hemos declarado (entre otras, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 2; 95/1986; 213/1994), «dentro de la competencia de dirección de la*

actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector... Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como factor generador de empleo». Si ello es así en relación con la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general. De ahí que sea difícil negarle al Estado, ex art. 149.1.13.º CE, toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general.

[No obstante, el Tribunal entiende que a este artículo debe dotársele de una] ... inteligencia restrictiva ... cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas [la cual] ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía.

... el Estado [no] ostenta título suficiente para establecer un «régimen jurídico-administrativo básico del urbanismo», ni la específica regulación, pretendidamente básica, del régimen de cesiones [de bienes pertenecientes al patrimonio municipal de suelo]...

**b) El Derecho de superficie** (F.J. 38): ... es evidente que la regulación del derecho de superficie, al margen de que ... se haya convertido en una institución típicamente urbanística, se enmarca en la legislación civil que, en virtud del art. 149.1.8.º CE, corresponde al Estado establecer. Por ello, [la regulación del] reconocimiento del derecho de superficie; su tráfico jurídico-privado; y su extinción son

conformes al orden constitucional de competencias ...

**c) Registro de la Propiedad** (FF.JJ. 29, a) y 39): ... corresponde al Estado en exclusiva ... determinar qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad, los efectos y las operaciones registrales ... [así como] sujetar su inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos ...

### 13. LAS DISPOSICIONES ADICIONALES Y TRANSITORIAS DEL TRLS

**a) Especialidades de aplicación de la Ley** (F.J. 41, a): Ha de admitirse ... la posibilidad de que las normas dictadas por el legislador estatal ex art. 149.1.1.º CE, lejos de un riguroso uniformismo, puedan razonablemente introducir regulaciones o tratamientos diversificados en presencia de elementos o factores objetivos, como pudiera ser en el caso, el poblacional, siempre, claro está, dentro del ámbito de sus competencias. No podría, por ello, tacharse de inconstitucional un modo de regulación así configurado.

Desde esta perspectiva, la determinación aplicativa del texto legal puede considerarse efectuada en el ámbito competencial que al Estado le atribuye el art. 149.1.1.º CE, por lo que no cabe oponer tacha de inconstitucionalidad ... No obstante lo cual, las referencias que hace ... a la «delimitación de áreas de reparto, cálculo del aprovechamiento tipo y definición del aprovechamiento susceptible de apropiación ...», [en suma, lo que el Tribunal entiende como] elementos y técnicas urbanísticas [determinan, al igual que ocurrió con el art. 27, la declaración de inconstitucionalidad].

**b) Realojamiento y retorno** (F.J. 41, c): La obligación de proporcionar alojamiento en los supuestos en los que se actúa por expropiación representa ... una garantía común de los administrados que al Estado le compete establecer ...

Respecto del derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, señala el Tribunal que ... ostenta el Estado un evidente título competencial ex art. 149.1.8.º CE, ya que establece una norma materialmente civil, atinente al tráfico jurídico privado.

... para aquellos supuestos en los que si bien no se actúa por expropiación los ocupantes legales se ven privados de sus viviendas ... el Estado

podría, en su caso, establecer como norma básica una garantía mínima de carácter compensatorio. Sin embargo, entiende el Tribunal que lo que el legislador estatal hace no es garantizar un derecho del particular frente a una actuación expropiatoria ... ni siquiera por vía negativa, si no cerrar por completo la regulación del derecho, cuestión ésta que corresponde a las Comunidades Autónomas ... al incidir sobre el terreno material de la ejecución del planeamiento.

**c) Comisión Central del Territorio y Urbanismo** (F.J. 41, d): ... no cabe sostener ... que el Estado carezca de toda competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio, puesto que ha quedado suficientemente razonado

que ostenta ciertos títulos que convergen sobre la materia. No es posible, pues, negarle al Estado la posibilidad de crear un órgano consultivo [expresión de su potestad autoorganizatoria], cuando además las funciones que [se] le atribuye[n] están evidentemente relacionadas con competencias estatales.

**d) El régimen Transitorio** (F.J. 42): ... resulta obligado remitirse a cuanto ya hemos expuesto respecto de los artículos enjuiciados que se encuentran en íntima relación con las Disposiciones transitorias del TRLS ... impugnadas. Y es evidente que las remisiones habrán de seguir la misma suerte que lo declarado respecto de los preceptos remitidos.