

# EL REGIMEN JURÍDICO-URBANÍSTICO EN ESPAÑA TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO

Almudena Fernández Carballal

## I. INTRODUCCION

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 ha sido dictada dando respuesta a un conjunto de recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por determinadas CC.AA., en un primer momento, contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo<sup>1</sup> y, dos años después frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio<sup>2</sup>, texto legal que, junto con los Reglamentos dictados en desarrollo del TRLS de 1976 y la normativa autonómica existente en materia de urbanismo integraban el sistema jurídico urbanístico vigente hasta la fecha. Las distintas CC.AA. recurrentes fundaron sus impugnaciones en la invasión competencial operada por el legislador estatal en la competencia que sobre urbanismo les ha reconocido la CE (art. 148.1.3<sup>a</sup>) y que, salvando el caso de Ceuta y Melilla, todas han asumido, en sus Estatutos de Autonomía, con carácter específico.

Antes de entrar en el análisis de la crucial Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 sobre la inconstitucionalidad del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, y su incidencia en el régimen jurídico-urbanístico vigente hasta la fecha, me gustaría reiterar aquí, lo que hace, casi un año, exponía con motivo de la lectura de mi Tesis de Licenciatura, titulada "El sistema jurídico competencial del urbanismo: antecedentes legislativos y jurisprudenciales del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y

---

<sup>1</sup> Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados), promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias.

Ahora bien, hay que señalar que el objeto de estos recursos ha desaparecido por tratarse de una norma que se haya derogada "precisamente en la misma medida en que es sustituida por el TRLS., que, como tal texto refundido, carece técnicamente de capacidad innovadora, con lo que la controversia competencial puede trasladarse, prácticamente, en sus propio términos, a sus disposiciones" (FJ 3 de la STC 61/1997) y, por consiguiente, la delimitación de sus ámbitos competenciales se satisface al analizar desde la perspectiva constitucional la norma que la ha sustituido.

<sup>2</sup> Recursos de inconstitucionalidad -acumulados a los anteriores- 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la CA de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992"; trabajo inédito por constituir un primer estudio en mi tarea investigadora y los cimientos de la elaboración de la Tesis Doctoral de quien ahora escribe y comparte, parcialmente, los pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal, a la luz de las sucesivas reformas legislativas estatales y autonómicas que se están tramitando en materia de urbanismo: "Con carácter prospectivo -señalaba en la Conclusión decimotercera del citado Proyecto- una última conclusión que se deriva de la legislación urbanística en vigor es que del marco normativo vigente en materia de urbanismo, no parece que el Estado pueda elaborar una normativa completa reguladora del suelo y de la ordenación urbana para España, pues no dispone de competencias en muchas materias que hoy reclaman su reforma, además de la probable vulneración, que ello supondría, de la legislación de régimen local, por su carácter básico y, por tanto, susceptible de desarrollo legislativo por las CC.AA. a las que el bloque de constitucionalidad ha otorgado la competencia específica -"exclusiva"- en esta materia.

Por tanto, a la espera de una pronta e inminente reforma del que un sector doctrinal ha denominado "Texto confundido", en la actualidad, podría funcionar en este ámbito conforme al TR de 1976 con las necesarias reformas propias de una materia que está por encima del espacio y del tiempo y en la que estos dos factores son los grandes protagonistas.

Ahora bien, mostrando confianza en los legisladores autonómicos, la espera no es tanto angustiante como inquietante para el urbanismo español, pues hay una premisa indiscutible -y clave en esta materia-: el reconocimiento constitucional y la asunción total y absoluta por las CC.AA. de la competencia en materia de urbanismo.

Quiero decir con ello que el panorama actual se verá modificado, esencialmente, por la delegación o redistribución de competencias que operen las CC.AA., en virtud de su potestad legislativa en esta materia, respecto a la Administración Local, pero no por una nueva Ley estatal que, en todo caso, habrá de respetar el bloque de constitucionalidad.

Por tanto, no constituye, actualmente, en nuestro país una tarea pendiente la de formular una Ley básica estatal en materia de régimen de suelo y ordenación urbana; tarea, en cambio, pendiente en la mayor parte de los territorios autonómicos, sino, por el contrario, la elaboración de una Ley de Planificación Territorial de carácter estatal, materia que puede considerarse 'derogada' en el TR LS de 1992 y exenta, en la actualidad, de una regulación de carácter general.

Objetivos ambiciosos ante algo que, dentro de unos meses, se convertirá en realidad. Si hasta el momento, la inquietud de todo estudioso y práctico se centraba en el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Texto legal vigente (objeto de este comentario), hoy, dicha inquietud se amplía con la anunciada futura Ley del Suelo, cuya entrada en vigor, aunque no inminente, parece que declarará derogado el TRLS de 1992, dejando a salvo, en todo caso, la legislación de las CC.AA. vigente en esta materia, cuya aplicación, en los respectivos territorios autonómicos, ha reconocido el bloque de constitucionalidad".

## II. EL SISTEMA NORMATIVO URBANISTICO VIGENTE A LA LUZ DE DEL FALLO DE LA STC 61/1997

Pues bien, tras cinco años de espera, así lo ha confirmado la doctrina del T.C. en el fallo de la Sentencia objeto de este comentario, declarando la inconstitucionalidad de las dos terceras partes de los preceptos que integraban el TRLS de 1992<sup>3</sup>. En concreto, el T.C ha declarado:

a) La nulidad de los 177 artículos calificados por el legislador de 1992 como de aplicación supletoria, por entender que el art. 149.3 CE no es título competencial ni habilita al Estado para legislar "ex novo" con carácter supletorio, sino que constituye un predicado del Ordenamiento estatal en su conjunto que debe ser inferido por el aplicador del Derecho autonómico, empleando las reglas de interpretación jurídica.

La interpretación de la supletoriedad que hace el T.C en esta Sentencia es, precisamente, la cuestión que ha suscitado más críticas por parte de la doctrina. El Alto Tribunal declara la nulidad del apartado tercero de la Disposición Final Unica del TR de 1992, por el que se declaraba de "aplicación supletoria" el derecho estatal con respecto al amando de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas" que, es, justamente lo que señala el art. 149.3 CE., según el cual "el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas". Ahora bien, para el T.C., el legislador ordinario no puede decir éso que la Constitución dice<sup>4</sup>. Si la disposición derogada no hubiese dicho que unos determinados preceptos tienen carácter supletorio, los mismos hubiesen seguido vigentes con tal carácter.

Ha de partirse, como ha señalado el T.C., en el FJ 6 de la STC 61/1997, que la materia de urbanismo "en cuanto sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la `ordenación urbanística` como objeto normativo de las Leyes urbanísticas" y que la CE "atribuye" (debería haber dicho "reconoce", pues son los EE.AA de cada Comunidad los que asumen o no la competencia sobre una determinada materia) a las CC.AA. la competencia exclusiva sobre urbanismo y, por tanto, es a ellas a las que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, la teoría de la supletoriedad que subyace de la Sentencia que ahora se comenta no parece de todo correcta a la luz de la doctrina anterior de este Tribunal sobre la misma y conforme al bloque de constitucionalidad que sirve de base a su construcción.

Es decir, si los pronunciamientos del T.C. relativos a la supletoriedad del Derecho estatal podrían encontrar su precedente en la STC 118/1996, de 27 de junio, en materia de transportes terrestres, en la que se señalaba que el Estado no puede dictar normas con eficacia puramente supletoria en materias en las que carezca de todo título competencial, de forma que serían nulas aquellas normas dictadas por el Estado con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las CC.AA., en materias que sean de exclusiva competencias de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyan a las CC.AA. la competencia como exclusiva y con el mismo grado de homogeneidad, en materia de urbanismo, la doctrina sentada por la citada STC 118/1996, encuentra una de sus excepciones en la

<sup>3</sup> Vid. ORTEGA GARCIA, A.: "Derecho Urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional"; Ed. Montecorvo; 1997; ENÉRIZ OLAECHEA, F.J.: "En torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo"; Actualidad Aranzadi, año VII; n° 289; 1997.

<sup>4</sup> Vid. GARRIDO FALLA, F.: "Una resolución sorprendente"; declaración hecha para el "ABC", de 12.V.1997; p.21.

Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla, que sólo cuentan con potestad reglamentaria en el marco de la legislación estatal, por lo que el Estado tendría competencia para legislar en estos territorios en materia de urbanismo, en la medida en que dicha competencia no ha sido asumida en sus EE.AA<sup>5</sup>.

La clave está, para el Alto Tribunal, en que el bloque de constitucionalidad ha atribuido a las CC.AA. la competencia en materia de urbanismo. Si la CE hubiese atribuido a las CC.AA el desarrollo de la legislación básica competencia del Estado en materia de urbanismo, serían válidas -conforme con las SS.TC. 79/1992 y 213/1994- las normas supletorias dictadas por el Estado en esta materia.

Ahora bien, si partimos del hecho de que las competencias que la CE otorga al Estado son para salvaguardar el principio de unidad, mientras que las que se otorgan a las CC.AA son para garantizar su autonomía, la supletoriedad del art. 149.3 CE deberá entenderse no como título competencial que permita al Estado modificar el derecho supletorio existente, sino en el sentido de que la competencia normativa del Estado en materia de urbanismo no se excluye en virtud del art. 148.1.3º CE., sino que el producto normativo emanado en virtud de dicha competencia estatal es plenamente válido mientras la CA no legisle al respecto; momento en el que la Ley autonómica expulsa a la Ley estatal, perdiendo ésta vigencia dentro de su territorio.

b) La nulidad de 76 artículos que habían sido calificados por el legislador estatal de 1992 de aplicación básica, invocando determinadas competencias que la CE. ha atribuido al Estado con carácter exclusivo en el art. 149.1.1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª. Sobre dicha calificación se ha pronunciado el Alto Tribunal en el FJ 12 a), señalando que una cosa es que el Gobierno, en virtud del principio de seguridad jurídica, esté obligado a calificar las normas que estime que tienen carácter básico, sobre todo cuando deba regular una determinada materia sobre la que el Estado tienen competencia para aprobar las normas básicas (SS.TC 179/1992 y 385/1993), y otra cosa muy distinta es que todos los preceptos así calificados por el ejecutivo del 92 tengan efectivamente tal carácter, reconociéndose en el Fallo de la Sentencia, únicamente, la incidencia del Estado en la regulación del régimen del suelo ex art. 149.1.1ª y 8ª CE.

c) La inconstitucionalidad de la Disposición Derogatoria Unica del TR de 1992, "en la medida en que dichas disposiciones no se extienden a materias sobre las que el Estado no ostente competencias y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puede desplegar las disposiciones del TRLS, dictadas por el Estado en el marco de sus competencias". Esta declaración hace "revivir" el RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como los RR.DD. Leyes 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística y 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, en cuanto afecten o incidan en competencias que corresponden al Estado.

Estas normas, junto con los preceptos del TR de 1992 no declarados inconstitucionales por el T.C., los Reglamentos dictados en desarrollo del TR de 1976 y la reciente Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas urgentes en materia de suelo, constituirán, por el momento, el sistema normativo urbanístico estatal aplicable en aquellas CC.AA. que no cuenten con legislación propia y completa en materia de urbanismo.

---

<sup>5</sup> Podríamos preguntarnos, por tanto, si la STC "es contraria" a la CE en este extremo o, sencillamente, si se ha olvidado de estas Comunidades.

Respecto a la última Ley citada, hay que hacer notar que el T.C. no entra en su enjuiciamiento, ni en el del Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, del que trae causa, en la medida en que si bien dicha norma ha venido a derogar puntualmente el TR de 1992, tales normas no han sido impugnadas. Será, por tanto, una labor de interpretación, la que se reserva al aplicador del Derecho, el juzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los tres preceptos de aplicación supletoria y el precepto de carácter básico (cuyo concordante en el TR de 1992 se ha declarado inconstitucional) que integran dicha Ley.

Pues bien, un breve recorrido por el Ordenamiento autonómico vigente en materia de Urbanismo pone de manifiesto que sólo tres CC.AA. cuentan con una normativa completa en esta materia: Cataluña, Navarra, Valencia y Galicia. Otras CC.AA., como Canarias, Baleares, País Vasco o Asturias, han dictado Leyes regulando aspectos concretos de la ordenación urbanística tomando como base la legislación estatal, siendo obligadas las referencias a la misma. Otras, que como Cantabria, con el objeto de salvar las lagunas existentes en esta materia en su territorio y evitar la inseguridad jurídica creada por la STC, ha dictado una Disposición Unica haciendo suyo el TR de 1992, señalando que rige como propio Derecho de Cantabria la normativa estatal anterior a la STC 61/1997, tienen en proyecto promulgar una Ley puente con el fin de disponer de un único texto normativo hasta tanto dicten una legislación urbanística propia, como es el caso de Castilla-La Mancha y Madrid. Y por último, aquellas CC.AA. que carecen de legislación urbanística propia y cuya atonía legislativa no hace presumir que la tengan, al menos a corto plazo, como Castilla-León, Extremadura y Andalucía. Estas CC.AA. deberán, a partir de ahora, aplicar el TR de 1976 en aquellos aspectos del TR de 1992 declarados inconstitucionales desde un punto de vista competencial.

### III.LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TITULOS COMPETENCIALES INVOCADOS POR EL ESTADO

Del juego de los arts. 148 y 149 CE. resulta que las CC.AA. pueden, como así lo han hecho, asumir la competencia exclusiva en materia de urbanismo. Pero, como ha señalado el Alto Tribunal en el FJ 5 de la STC 61/1997, "tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer, la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE.". Es decir, la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir y concurre con aquellas que el Estado ostenta en virtud de dicho precepto, cuyo ejercicio, puede condicionar, lícitamente, la competencia de las CC.AA. sobre el mencionado sector material.

Así, a efectos de la completa regulación del ámbito competencial del urbanismo, la competencia autonómica sobre esta materia<sup>6</sup> ha de integrarse sistemáticamente con las generales del Estado capaces de incidir y condicionar puntualmente la competencia autonómica en materia de urbanismo.

Del análisis constitucional de los distintos títulos competenciales invocados que concurren con el específico del urbanismo (los contemplados en el art. 149.1.1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª CE.) resulta que compete, en exclusiva, a las CC.AA. emanar normas sobre ordenación urbanística en el sentido restringido del término que adopta el T.C. -limitado

---

<sup>6</sup> Cabe llamar la atención que el T.C. no aluda al título competencia autonómico de "ordenación del territorio" en ninguno de sus pronunciamientos.

a la ciudad, a lo urbano, a la propiedad urbana-, reservándose al Estado, únicamente, la competencia en orden a la regulación de las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1ª), así como la regulación de determinados aspectos de la expropiación forzosa y de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos ex art. 149.1.18ª CE; núcleo de regulación estatal que deberá ser respetado por las CC.AA. en el ejercicio de su competencia urbanística.

### 1. Incidencia de la competencia estatal ex art. 149.1.1ª CE en el régimen urbanístico de la propiedad

El T.C. distingue las notas que delimitan la competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad (art. 149.1.1ª CE) positiva y negativamente. En una aproximación negativa, el T.C. señala (FJ 7a), por una parte, que el contenido del art. 149.1.1ª CE no puede identificarse con otros preceptos de la propia CE, tales como el art. 138.2 y 139.1 que constituyen presupuestos o límites, pero no títulos competenciales y, por otra, que tampoco representa dicho título estatal una "suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto a la legislación estatal".

En cuanto al significado de "condiciones básicas", el Alto Tribunal declara, por un lado, que no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas", pues aquéllas no son susceptibles de desarrollo como si de unas bases se tratara y, por otro lado, tampoco pueden identificarse con el "contenido esencial" del derecho de propiedad, porque éste es una garantía frente a eventuales abusos, debiendo ser respetado tanto por el legislador estatal como autonómico.

Por tanto, la regulación estatal no puede suponer una normnación completa y acabada del derecho de propiedad del suelo, sino que las CC.AA., en virtud de su competencia en materia de urbanismo, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico del derecho de propiedad del suelo.

Por vía positiva, el T.C. señala (FJ 7b) que el ámbito material sobre el que recae la competencia estatal ex art. 149.1.1ª CE., "son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos" -esto es, los regulados en el Título I, Capítulo II de la CE-, excluyendo del mismo los principios rectores de la política social y económica, y las condiciones básicas que garanticen la igualdad, las cuales "se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en que éstos se insertan", pues de lo contrario, quedaría desbordado el ámbito material de dicho precepto, el cual "no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del Ordenamiento".

Por otra parte -y aquí está la gran singularidad de la STC-el T.C. declara que el art. 149.1.1ª CE constituye un título competencial autonómico "constreñido al ámbito normativo (FJ 7b)", lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad, no el diseño acabado y completo de su régimen jurídico, sino un "mínimo común denominador (FJ 9)".

Dicha singularidad viene dada en la medida en que la "aparente" reducción de la competencia estatal que se deriva del conjunto de la Sentencia puede devenir pro futuro en una amplia potestad legislativa estatal ex art. 149.1.1ª CE respecto a cualquier materia, en este caso el urbanismo, si bien únicamente para establecer las "condiciones básicas"; es decir, sin determinar ni agotar el régimen jurídico de los derechos y deberes constitucionales afectados.

Ahora bien, también se desprende de la Sentencia 61/1997 un salto cualitativo importante en cuanto al contenido de la competencia estatal para regular dichas "condiciones básicas", respecto al alcance que la STC 102/1995 atribuía a la legislación básica en materia medio ambiental. En esta última, el Alto Tribunal hablaba de un "común denominador normativo" aplicable en todo el territorio del Estado, mientras que ahora se habla de una regulación de mínimos, de un "mínimo común denominador", lo que deriva en una palpable reducción del contenido de dicha competencia estatal.

En conclusión, el título competencial que se analiza "no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica (FJ 7b)". Como se afirma en el FJ 8 de la Sentencia (y anteriormente en las SS.TC 37/1987 y 156/1995), dicho título "no habilita al Estado para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las CC.AA. tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad". A través de la regulación estatal de las condiciones básicas "no puede configurarse el modelo de urbanismo que la CA y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni diferir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos (competencia autonómica) al servicio de esas estrategias territoriales (FJ 9b)", aunque puedan condicionar indirectamente ambos extremos.

Ahora bien, tampoco puede interpretarse como un título residual, ya que, como declara el T.C., en el ámbito urbanístico, es esta intervención del legislador estatal, la que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, "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 (FJ 7b)". Esta afirmación es reiterada por el Alto Tribunal en el FJ 8 de la Sentencia comentada, cuando establece el "contenido y significado de las condiciones básicas", señalando que es al Estado al que compete regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana; es decir la igualdad básica en lo relativo a valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

Así, hechas estas consideraciones, y siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, para delimitar los supuestos en los que encuentra cobertura el art. 149.1.1ª, hay que distinguir aquellas normas urbanísticas que guardan una relación directa e inmediata con el derecho de propiedad urbana y del que se predicen las condiciones básicas - ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1ª CE- de aquellas otras normas que tienen por objeto la ordenación de la ciudad; que regulan, en sentido amplio, la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad<sup>7</sup>, competencia de las CC.AA.

En concreto, del juicio de constitucionalidad<sup>8</sup> que se realiza en la Sentencia sobre el art. 149.1.1ª CE., el Alto Tribunal considera amparados en dicha competencia estatal

<sup>7</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, L.: "Análisis y determinación, a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de la legislación urbanística general-estatal vigente tras dicha Sentencia" (texto elaborado como introducción a una recopilación legislativa de inminente aparición, editada por la Editorial Ariel; Ponencia presentada en la "Jornada sobre el Urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional, organizadas por el Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente"; p.15.

<sup>8</sup> Si hay una cosa que debe quedar clara, desde el principio, en el análisis de la Sentencia de 20 de marzo de 1997, como ha afirmado, insistentemente, GONZALEZ-BERENGUER, es que la STC 61/1997 es Derecho Constitucional, no Derecho Urbanístico, en la medida en que "la Sentencia no contiene ni una sola decisión urbanística material, ni siquiera para decir: tal dato de la Ley del Suelo va contra la CE (como podría hacer, por ejemplo, si la LS hubiera decidido cambiar las normas sobre la propiedad, hasta hacerla

los siguientes elementos: a) la adquisición del contenido urbanístico o aprovechamiento susceptible de apropiación privada, su valoración o los presupuestos previos para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana; b) las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes inherentes a cada manifestación del dominio, así como las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana y; c) la determinación de modelos diferentes de propiedad urbana en sus condiciones básicas.

De todo ello, resulta que el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana en sus líneas más fundamentales, como por ejemplo, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar; modelo tradicional en nuestro urbanismo. Por su parte, las CC.AA., en virtud de la competencia urbanística que les reconoce el bloque de constitucionalidad, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, respetando, en todo caso, esas "condiciones básicas", así como las demás competencias estatales que sean aplicables en cada caso, especialmente la regulada en el art. 149.1.18ª CE.

En conclusión, la necesaria articulación que demanda esta concurrencia de títulos competenciales puede llevarse a cabo, de acuerdo con el FJ 10 de la STC 61/1997, reservándose a la competencia estatal la regulación de los principios o reglas generales que sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídico fundamentales, siempre y cuando no menoscabe la competencia urbanística de las CC.AA para dictar normas sobre la propiedad urbana.

## 2. La competencias estatal sobre la legislación civil

Respecto a la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil (art. 149.1.8ª CE), el T.C., en base a sus escasas impugnaciones, no introduce una doctrina general, remitiéndose a la doctrina que sobre el mismo ha realizado en otras ocasiones este mismo Tribunal<sup>9</sup>.

Partiendo de la contraposición existente entre la dimensión civil de la propiedad y la de las "condiciones básicas" o, como señala el FJ 9b) de la STC, la dimensión del derecho de propiedad "desde la perspectiva de la intervención pública para garantizar las condiciones de igualdad", el Alto Tribunal señala, que el Estado no puede apoyarse en este título, adoptando una perspectiva "interprivatos", para incidir en la regulación del régimen del suelo y la propiedad urbana.

Con base a este razonamiento, el Alto Tribunal declara la constitucionalidad de dicho título, cuando es invocado por el legislador estatal para regular el derecho de superficie, así como para establecer la prohibición de fraccionamientos en contra de la legislación agraria; extremo éste que suscitó en un reconocido sector doctrinal la cuestión de si en materia agraria, al amparo de dicho título, la regulación estatal sobre

---

irreconocible). Es una Sentencia competencial. Es Derecho constitucional, no Derecho Urbanístico"; vid. GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: "La Ley del Suelo después de la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997"; Estudios de Derecho Urbanístico; Ed. Civitas; Madrid, 1997; p.18.

<sup>9</sup> Así, en la STC 37/1987, de 26 de marzo, el Alto Tribunal señalaba que "la propiedad urbana, cuyas leyes de ordenación están muy lejos de establecer sólo (...) 'medidas de policía concreta', respetando como regulación ajena, la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales, sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos de planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio".



la propiedad puede ir más allá de las "condiciones básicas" y si ello no puede extenderse al ámbito de la propiedad urbana<sup>10</sup>.

A nuestro juicio, la competencia exclusiva estatal en materia de legislación civil no permite al Estado abordar una regulación exhaustiva del derecho de propiedad, puesto que la delimitación concreta del contenido de cada propiedad no se realiza sólo en la legislación civil, sino, también, en aquellas leyes que regulan diversos intereses públicos vinculados a la propiedad privada, como es el caso de la legislación urbanística.

Ahora bien, el T.C. podía haber aprovechado esta ocasión para determinar el alcance de ambas dimensiones del dominio, la jurídica pública y la jurídica privada, pues de sus pronunciamientos, únicamente, se deduce que en la primera, en cuanto vinculada a la función social de la propiedad, la competencia estatal ex art. 149.1.8ª CE, se limita a las condiciones básicas, mientras que en la segunda, dicha competencia tiene un alcance mayor.

### 3. La competencia del Estado sobre la planificación general de la actividad económica

Conforme a la doctrina de la STC 61/1997, el legislador estatal puede invocar la competencia que el art. 149.1.13ª CE le atribuye, sobre las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, para incidir en los Patrimonios Municipales de Suelo, en la medida en que la constitución de los mismos puede entenderse como un aspecto incluido en la actividad de planificación económica del Estado.

Ahora bien, el T.C. señala que, sólo puede ampararse en dicho título, el establecimiento de medidas de directa planificación general de la actividad económica, no medidas de incidencia directa sobre aspectos sectoriales de competencia autonómica, como la fijación de los bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo, su destino o su adquisición, entre otras.

Sobre este título competencial y con una mejor técnica, se ha pronunciado este Tribunal en la STC 152/1988, de 20 de julio, afirmando que "dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tiene cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos (FJ 2)".

Si bien una interpretación extensiva de esta declaración permitiría incluir la vertiente económica del urbanismo, como ha señalado el propio T.C. en la Sentencia de 20 de julio de 1988, la competencia del Estado sobre la misma ha de limitarse al establecimiento de las directrices básicas y criterios globales de dicha política.

Amparado en este título competencial, cabe destacar la declaración de constitucionalidad del art. 280.1 TR de 1992, que prevé el destino de este patrimonio a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento, por considerar que encaja dentro de la competencia estatal sobre la planificación general de la actividad económica.

---

<sup>10</sup> Vid. MENENDEZ REXACH, A.: "Análisis de la doctrina del TC sobre la propiedad urbana. Delimitación del derecho vigente. La pervivencia del concepto estatutario del derecho de propiedad y del sistema de adquisición gradual de facultades"; ponencia presentada en el "Curso sobre el Ordenamiento Urbanístico Español después de la Sentencia del Tribunal Constitucional", organizado por la RDU; Madrid, Mayo, 1997; p.4.

Desde un punto de vista crítico, cabe señalar, por una parte, que la doctrina constitucional ahora apuntada sobre el contenido del art. 149.1.13ª no sólo rompe, sin motivación alguna, con la anterior jurisprudencia, sino que la contradice, pues el mantenimiento del carácter básico de dicha regulación no encuentra cobertura en dicho título estatal. Ello ha sido demostrado por la realidad urbanística española, donde la previsión relativa a la constitución de patrimonio municipal de suelo no se ha aplicado con carácter uniforme, y no por ello se ha roto el principio de unidad económica que ha de garantizar la competencia estatal que aquí se invoca<sup>11</sup>.

Y por otra parte, en la STC 61/1997 no se hace ninguna referencia, quizás escapando de su escasa operatividad, al fundamento en que se había apoyado el legislador de reforma de 1990 para invocar dicho título: la regulación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación en cuanto instrumento de planeamiento más idóneo para articular la ordenación sectorial y territorial.

#### 4. La competencia del Estado ex art. 149.1.18ª CE

En cuanto a la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.18ª CE., la STC 61/1997 (FJ 11) tras señalar que lo importante, es determinar si el Estado puede aprobar normas especiales circunscritas a un sector específico, como es el urbanismo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado, o bien, del sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas, incide en la regulación del régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas contenido en el TR de 1992, declarando este Tribunal que el Estado, en virtud de dicho título competencial es competente para regular las expropiaciones forzosas.

Ahora bien, aunque la CE. no limita dicho título a la "legislación básica" sobre expropiación forzosa, sino que se refiere a toda la legislación, conforme a la doctrina de la STC 61/1997, el Estado no puede ampararse en esta competencia para regular todas las expropiaciones ni para concretar todos los casos en que se puede expropiar, sino que ha de limitarse a fijar las características fundamentales del procedimiento expropiatorio y las garantías de los expropiados, extremos que toda legislación autonómica habrá de respetar en el ejercicio de su competencia urbanística<sup>12</sup>.

Así, en la medida en que la expropiación forzosa constituye un instrumento al servicio de una competencia material que le sirve de base, la competencia en materia de urbanismo, atribuida a las CC.AA., son éstas y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir, legalmente, los supuestos en los que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación estatal que garantice, por igual,

---

<sup>11</sup> Para un análisis completo del contenido del art. 149.1.13ª CE.: vid. AYMERICH CANO, C.: "Ayudas Públicas y Estado autonómico"; La Coruña, 1995.

<sup>12</sup> La doble función del instituto expropiatorio, de instrumento al servicio del poder público, por una parte para el cumplimiento de fines urbanísticos y por otra como garantía constitucional del derecho de propiedad ha hecho pronunciarse al Alto Tribunal en la Sentencia 37/1987 en los siguientes términos: "Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación -entre las que se encuentra la urbanística-. El art. 149.1.18ª de la Constitución impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en una y otras partes del territorio nacional (FJ 6)".

los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados, como ha declarado, en su día la STC 37/1987<sup>13</sup>.

Por tanto, corresponde a la legislación autonómica, determinar en qué casos cabe la expropiación urbanística, incluso en el supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad<sup>14</sup>, cuya regulación estatal en el art. 206.1f) declara vigente el T.C. al amparo del art. 149.1.18ª CE. Sin embargo, ha de señalarse, que tal declaración de constitucionalidad apenas tiene aplicación práctica, pues dicho precepto se queda en un mero título que pueden utilizar las CC.AA. cuando lo estimen conveniente. Se trata, pues, de un precepto vacío de contenido, que no ha sido declarado inconstitucional (aunque así debería haber sido, en la medida en que como señala el propio Tribunal, sólo la legislación autonómica puede establecer en qué casos cabe la expropiación urbanística) por el simple hecho de no tener carácter imperativo, como se deduce si se compara con el art. 207 TR de 1992, declarado inconstitucional, precisamente, por su imperatividad.

Asímismo, corresponde a las CC.AA. determinar cuando procede la venta forzosa como mecanismo alternativo a la expropiación, pues constituye, como las anteriores, una decisión urbanística y las decisiones urbanísticas son decisiones autonómicas.

Por otra parte, es en materia de expropiaciones urbanísticas y, en especial, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, donde pueden percibirse, no sólo declaraciones abstractas (como la apuntada del 206.1.f), sino algunas de las contradicciones en las que incurre el Alto Tribunal a lo largo del Sentencia, como el declarar constitucionales preceptos (como por ejemplo, el 228.3) que encuentran su base en otros que declara inconstitucionales (arts. 230 y 231); declarar inconstitucionales los arts. 30.3 y 31.2, sobre reacción ante el deber de urbanizar, el art. 34 y 36, respecto al deber de edificar, así como el 38, 39, 40.3, 148 y 149, sobre los efectos de la edificación sin licencia o contra ella o contra el planeamiento. Otras veces, el T.C., simplemente, en base a cuestiones formales o al grado de detalle del legislador estatal en su regulación, cambia de criterio respecto a preceptos cuyo fondo determinan lo mismo, como es el caso del art. 132 que se mantiene vigente, mientras el 220.1 se declara inconstitucional, por citar un ejemplo.

## 5. La competencia estatal medioambiental.

El Estado, se ha servido de la competencia que en materia de medio ambiente le reconoce el art. 149.1.23ª de la CE. para incidir en la legislación urbanística en lo relativo al régimen jurídico del suelo no urbanizable y en la regulación de los Planes Especiales en cuanto instrumento de desarrollo del planeamiento general que le sirve de base.

Sobre la constitucionalidad de la invocación de dicho título competencial realizada por el legislador de reforma de 1990 y utilizada por el de 1992, se ha pronunciado el Alto Tribunal en la Sentencia de 20 de marzo de 1997, señalando que

---

<sup>13</sup> Vid. FJ 6 de la STC 37/1987.

<sup>14</sup> Siguiendo a GARCIA-TREVIJANO, los supuestos en que tiene razón de ser la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad en la visión del TR de 1992 son los siguientes: a) cuando se incumple la carga de urbanizar, cuando no se pide licencia de edificación, cuando no se cumple con tal licencia, o cuando se actúa sin ella o contra el planeamiento; b) en el caso de edificaciones inadecuadas o ruinosas; c) en el supuesto de parcelaciones ilegales; d) en caso de incumplimiento por el adjudicatario de un Programa de Actuación Urbanística; cfr. Documentación relativa al Curso sobre "El Ordenamiento urbanístico español después de la Sentencia del Tribunal Constitucional".

dicho precepto "permite al legislador estatal dictar normas de obligada aplicación que aseguren un mínimo de protección de los elementos naturales, pero que no puede ser utilizado para establecer el régimen de usos del suelo, por ser éste un aspecto propio de la legislación urbanística" (FJ 16).

De ahí que el T.C. califique dicha invocación "de imprecisa e insuficiente" en base a que en dichas Leyes no queda claro como la legislación básica sobre protección del medio ambiente puede amparar un conjunto de prohibiciones relativas al suelo no urbanizable común (art. 15 y 16), cuando la perspectiva de esta clase de suelo excede de la estrictamente medioambiental. Esta competencia estatal, sobre cuyo alcance la STC 61/1997 se remite a la jurisprudencia anterior -citando únicamente la STC 102/1995, cuando, realmente ha de conectarse con las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Regormá Agraria y sobre la Ley de Aguas-, únicamente puede amparar la regulación básica del suelo no urbanizable de especial protección contenida en el art. 17 TR de 1992.

A nuestro juicio, esta acotada parcela de actuación que legitima la competencia estatal en esta materia, encuentra su fundamento en el hecho de que en materia de medio ambiente si bien ha de pensarse globalmente, en cuanto globo terráqueo, deberá actuarse localmente, en cada Municipio, correspondiendo, por tanto, la competencia sobre la ejecución en esta materia a las Administraciones Públicas inferiores, autonómica y local y no al Estado.

Ahora bien, es, precisamente, este título competencial una de las vías que podría haber sido utilizada por el legislador estatal para ampliar su ámbito competencial en materia urbanística, y ello por ser una competencia exclusiva estatal, sin perjuicio de la posibilidad otorgada por la CE a las CC.AA. para establecer normas adicionales de protección, en virtud del art. 148.1.9ª CE. Sin embargo, esta posibilidad no ha sido aprovechada ni por el legislador de 1990 ni por el ejecutivo de 1992, pues, de una lectura de la Ley, únicamente, puede encontrarse un precepto en el que se tiene en cuenta el medio ambiente, el art. 138 sobre "adaptación al ambiente", pero no su verdadera incidencia en el orden urbanístico.

En conclusión, si el legislador estatal hubiese reconducido gran parte de su regulación por esta vía, hasta el extremo de citar el urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente como materias conexas, amparándose en el orden constitucional medioambiental (arts. 45, 46 y 47 CE), cosa que no hace el T.C, en la Sentencia que se comenta, pues define el urbanismo sin tener en cuenta premisas de ordenación territorial, podrían haberse evitado gran número de conflictos competenciales surgidos bajo la vigencia de la normativa estatal vigente hasta la fecha, reforzando, a su vez, la competencia del Estado sobre la planificación territorial -sector éste, necesitado de una regulación general en nuestro país-, reservándose, desde un punto de vista legislativo, a las CC.AA. la regulación del régimen del suelo y la ordenación urbana, sin perjuicio de que en el desarrollo de la función pública urbanística concurren otras Administraciones Públicas con competencias en la materia, cuya ineficaz articulación interadministrativa constituye uno de los males del urbanismo contemporáneo y el fracaso de una correcta aplicación de la normativa que regula este sector de la función pública.